



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-1676/2024. számú ügyben

egy Budapest XIII. kerületi fekete nyárfa kivágásával összefüggésben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szerv:

- Budapest Főváros XIII. kerület Önkormányzata

2024.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-1676/2024. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos egy Budapest XIII. kerületi fekete nyárfa ügyében fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A panaszos akkor kereste meg a helyi önkormányzatot, amikor a fa környezetében folytatott építési földmunkálatok során a fa gyökereinek sérülését tapasztalta. A hatósággal folytatott levelezést követően a fa kivágásának hatósági eljárásában ügyféli jogának megállapítását kérte, kifogásolta, hogy mind első, mind másodfokon a hatóság elutasította kérelmét.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottunk. Ennek során tájékoztatást kértünk Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat polgármesterétől, valamint a vizsgálat részeként megtekintettük a helyszínt.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető 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.”)*
- *az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)*

Az alkalmazott jogszabályok

- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fásr.)
- Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2013. (I. 22.) önkormányzati rendelete a fák védelmének helyi szabályairól (a továbbiakban: Ör.)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)

A megállapított tényállás

A jelen ügyben 3 különböző, Budapest XIII. kerületi ingatlan szerepel: a fa helye szerinti ingatlan a Lőportár közben (28145/1 hrsz.-ú ingatlan); a panaszos Szabolcs u. 26-28. szám alatti társasházi ingatlana, amely szomszédos a fa helye szerinti ingatlannal; valamint a fa helye szerinti ingatlannal másik irányban szomszédos Lehel u. 7. számú ingatlan, amelyen építési munkálatok zajlanak.

A panasz, az ahhoz csatolt iratok, valamint Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat polgármestere (a továbbiakban: polgármester) által megküldött tájékoztatás

alapján az alábbi tényállás állapítható meg.¹

1. A panaszos – a Szabolcs utcai társasházi ingatlan résztulajdonosa és lakosa – 2022. november 8-án a késő délutáni órákban tett bejelentést az önkormányzatnál, mivel a lakóingatlanával szomszédos ingatlanon álló fekete nyárfa gyökereinek – építési munkálatok miatti – sérülését, valamint az ingatlanon több fiatal faegyed eltávolítását észlelte. Az önkormányzat ügyintézője 5 perccel később írt válasza szerint a bejelentést soron kívül kivizsgálják, valamint kérte a bejelentőt a helyszínen tapasztalt állapotokat tartalmazó képfelvételek készítésére és megküldésére.

2. A panaszos másnap megküldte a kért felvételeket, majd november 10-én tájékoztatást kapott az ügyintézőtől az időközben lefolytatott helyszíni vizsgálatról. A vizsgálat megállapításai szerint *„az építési tevékenység nem károsította, illetve veszélyezteti a fát. Azonban a fa balesetveszélyessé vált a gyökérnyak és törzs bekorhadása, berepedése következtében, továbbá az egyed elhelyezkedése és fajának jellemzői miatt. Tudomásunk van arról, hogy a fa állapotát szakértő is vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a fa állapota nem javítható, kivágása szükségessé vált. A fentiek alapján a fa kivágása - a szomszédos ingatlanon folyó építkezéstől teljesen függetlenül - elkerülhetetlen. A szükséges intézkedések megtételére fel fogjuk szólítani az ingatlan tulajdonosát. A kivágásra kerülő fát jobb minőségű fa telepítésével kell majd pótolni. A sarjak területéről történt eltávolítása (méretük miatt) nem minősül engedélyköteles fakivágásnak, emiatt ezek ügyében hatósági intézkedésre nincs szükség.”*

3. A panaszos válaszelevelében a látható gyökérsérülések miatt vitatta, hogy az építési tevékenység nem károsította a fekete nyár állapotát. Kérte, hogy amennyiben az önkormányzat rendelkezésére áll a fát érintő szakértői vizsgálatról készült jegyzőkönyv, tegye lehetővé számára annak megismerését, továbbá jelezte, hogy indokoltnak tartja egy második, független szakértői vizsgálat lefolytatását is, amelynek költségeihez hajlandó hozzájárulni.

Az ügyintéző válaszelevelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy nem tartja szükségesnek újabb szakértő bevonását, illetőleg jelezte, hogy a fa tulajdonosa vagy harmadik személy által készített szakértői vizsgálati anyagok az adott eljárás iratainak részét képezik, ugyanakkor azt csak az ügyben ügyfélnek minősülő személyek ismerhetik meg.

4. A panaszos ezt követően a jegyzőhöz fordult, mivel véleménye szerint aggályok merülhetnek fel a fa rossz egészségügyi állapotával kapcsolatos megállapításokkal szemben, tekintettel arra, hogy a szakértői véleményt a fa állapotáról a szomszédos ingatlanon zajló építkezés kivitelezője készítette.² Kérte egyben, hogy a meginduló eljárásban ügyfélként vegyék figyelembe.

A jegyző válaszában érdemben tájékoztatta a panaszost a fával kapcsolatos megállapításokról: *„A munkatársaim által végzett szemle alapján megállapítható, hogy nyárfa féloldalasan nőtt, aminek az lehet az oka, hogy korábban épület állt a fa Lehel utcai oldalán, és ettől távolodva nőtt ferdén, az Önök lakóháza felé a növény. A féloldalasságnak a következménye az is, hogy a munkagödör rézsűjében nem láthatók a nyárfa gyökerei, az Ön által fényképezett kisebb, sérült gyökerek a területen lévő sarjhajtások gyökerei. A földtömeg eltávolítása a fa állapotát nem befolyásolja, bár statikai szempontból valóban nem szerencsés. Az Ön által felsorolt kritériumok bármelyike önmagában is veszélyessé tesz egy fát, és az érintett nyárfa esetében pedig több (a gyökérnyak és a törzs bekorhadása, berepedése, vázágak sérülése stb.) is fennáll, sőt további problémák is vannak a fával. A rendelkezésünkre álló szakvélemény eredménye összhangban van mind a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt., mind Hivatalunk szakterületen dolgozó munkatársainak véleményével,*

¹ A panaszos a hivatal rendelkezésére bocsátotta a fával kapcsolatosan a polgármesteri hivatal ügyintézőjével, valamint jegyzőjével folytatott elektronikus levelezést, amely megelőzte a fakivágási, valamint az ügyféli jogállást érintő hatósági eljárást.

² Erről az önkormányzat ügyintézője tájékoztatta.

annak megalapozottságával kapcsolatban kétségünk nincs, függetlenül attól, ki rendelte meg annak elkészítését. Emiatt valóban nem indokolt más szakértő megkérdezése.” A jegyző emellett tájékoztatta a panaszost, hogy november 29-én lehetőséget biztosítanak számára a hatóság munkatársával, valamint a fa felmérését végző szakmérnökkel közös helyszíni bejárásra. A panaszos tájékoztatása szerint e levélhez csatolva a jegyző megküldte részére a fáról készült szakvéleményt is.

5. A panaszos válaszában jelezte, hogy határozatlan ideig akadályoztatva van egy esetleges helyszíni szemlén való jelenlétben, ezért a lehetőség megköszönése mellett lemondta részvételét. Aggályát fejezte ki továbbra is a szakvéleményben foglaltakkal kapcsolatosan, és felvetette a tévedés és a tudományos bizonytalanság lehetőségét is (különös tekintettel arra is, hogy nem műszeres vizsgálat alapozta meg a szakvéleményt) alátámasztandó egy újabb szakértői vizsgálatot, valamint kérte, hogy az eljárásban ügyféli jogállást kapjon.

A jegyző válasza szerint a műszeres vizsgálat szükségtelen, mivel külső szemrevételezés útján is elegendő információ áll rendelkezésre a fáról. Az ügyféli jogállás kapcsán az alábbiakról tájékoztatta: „2022. november 19-én kelt üzenete megérkeztekor hivatalunk nem folytatott eljárást a tárgyi fa ügyében, így az Ön ügyféli jogállását sem lehetett érdemben vizsgálni, függetlenül attól, hogy az e-mailben történő jelzés formailag sem felel meg az erre vonatkozó követelményeknek. Az időközben benyújtott kérelem alapján jelenleg a Rendeletben meghatározottak szerint, a polgármesterre átruházott hatáskörben folyik fakivágási engedély iránti eljárás hivatalunkban. Amennyiben ebben az eljárásban szeretné ügyféli jogállásának megállapítását, azt hiteles elektronikus úton (hivatali kapun keresztül) kérheti. Kérem, hogy beadványában szíveskedjen megjelölni azokat a körülményeket, melyek miatt a tárgyi ügy az Ön jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti. Ebben az esetben lesz lehetőség ügyféli jogállásának elismerhetőségét érdemben vizsgálni.”

6. A panaszos ügyfélkapun keresztül eljuttatta a hivatalhoz ügyféli jogállásának megállapítására irányuló kérelmét. Az ehhez fűzött indokolás szerint az ingatlan, amin a kivágni tervezett fa áll, egy tömeget alkot a társasházi udvar szilárd felületével. A területet füvesítették, ott mára egy kiskert alakult ki. „A terület tehát tulajdonjogilag nem, de funkcionálisan a Szabolcs u. 26-28. sz. alatti társasházhoz tartozott és tartozik ma is. A társasház közös költségéből ápoltuk (nyíratuk) a kiskertet és tartottuk tisztán a területet és ez történik ma is. (...) A fa kivágása és a terület tervezett hasznosítása után a társasházunk előtt lesz egy lényegében fölösleges utcarész, egy kiskert meg eltűnik, ami a zöldnövényzet hiánya miatt összességében rosszabb életminőséget eredményez számunkra. (...) A cserjék eltávolítása és a nyárfa esetleges kivágása pedig mindenképpen csökkenti a kiskertre néző lakások értékét, mivel azok ablakai már nem egy kertre, hanem egy lecsupaszított utcára fognak nézni. (...) A területen tervezett fakivágás, tereprendezés és közterületi hasznosítás tehát nemcsak az én személyes, jogos érdekeimet, de a társasház más lakóinak jogos érdekeit is sértik.” Fentiekre tekintettel a panaszos hivatkozik az Ákr. 10. § (1) bekezdésére, amely szerint a fakivágás jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érinti, és ezek alapján kéri ügyféli jogállásának megállapítását.

7. A polgármester 2022. december 9-én kelt végzésében elutasította a panaszos kérelmét. Indokolásában a polgármester bemutatta a két ingatlan – a fakivágási eljárásban érintett fa helye szerinti ingatlan, valamint a panaszosi társasház ingatlanának – jogi helyzetét, majd megállapította, hogy „a fentiek alapján a [fa helye szerinti] Ingatlan nem tartozik a 1134 Budapest, Szabolcs u. 26-28. sz. alatti, 28145/2 hrsz.-ú társasházi ingatlanhoz, melyben a Kérelmező³ résztulajdonos, hanem szomszédos azzal. A Kérelmező így nem (rész-) tulajdonosa sem a Fának, sem a [fa helye szerinti] Ingatlannak. (...) A Kérelmező által a Kérelemben megjelölt körülmények, így az Ingatlannak korábbi használati módja, a használat

³ Jelen ügy panaszosa

változása és annak a Kérelmező által vélelmezett hatásai nincsenek közvetlen kapcsolatban a jelen hatósági eljárás tárgyával, mivel a Fa tervezett kivágása nem befolyásolja sem az Ingatlan tulajdoni helyzetét, sem a KÉSZ-ben előírt hasznosítási módját, sem pedig jövőbeni használatát. A fentiek alapján megállapítottam, hogy az eljárás a Kérelmező jogát, vagy jogos érdekét közvetlenül nem érinti, ezért a Kérelmet elutasítottam.”

8. A panaszos 2022. december 16-án kelt fellebbezésében vitatta az elsőfokú hatóság által tett megállapításokat. Fellebbezésében kiemelte az eredeti kérelmében foglaltakat, valamint a következőképpen összegezte beadványa lényegét: „a fa kivágása közvetlenül érinti mind a közvetlen lakókörnyezetemet és ezen keresztül a mindennapi életminőségemet, mind pedig az ingatlanom esztétikai értékét és ezzel a vagyoni érdekeimet. E tekintetben előadni kívánom, hogy a klímaváltozás következtében minden egyes fa egyre komolyabb környezeti, esztétikai és vagyoni értékkel⁴ bír a környezetében elhelyezkedő ingatlanok számára.”

Az elsőfokú végzés kapcsán az alábbiakat fejtette ki: „A Végzés az indokolásában nem cáfolja a közvetlen érintettségemet, pusztán azt állapítja meg, hogy „a Fa tervezett kivágása nem befolyásolja sem az Ingatlan tulajdoni helyzetét, sem a KÉSZ-ben előírt hasznosítási módját, sem pedig jövőbeni használatát.” Ezt nem vitatom, de a kérelmemben megfogalmazott közvetlen érintettség (mindennapi életminőség mint az egészséges környezethez való jogom sérelme, a tulajdonomban álló ingatlan esztétikai és így vagyoni értéke) tekintetében a Végzés semmilyen okfejtést nem tartalmaz. A Végzés így figyelmen kívül hagyja azt az érvelést, ami álláspontom szerint a közvetlen érintettségemet a bírói gyakorlattal összhangban megalapozza.

A Végzés szerint az eljárás nem érinti jogomat vagy jogos érdekemet, ami téves következtetés. Az eljárás ugyanis az Alaptörvényben biztosított, annak XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való alapvető jogomat sérti abban az esetben, ha a fakivágást engedélyezné döntésében a hatóság. Így ügyfélkénti fellépésem elengedhetetlen annak érdekében, hogy alapvető jogomat érvényesítsem az eljárásban. Amennyiben ugyanis engedélyezné a fakivágást a hatóság, úgy nincs más lehetőségem érvényesíteni egészséges környezethez való jogomat, az alapjogsérelem ugyanis bekövetkezik az esetlegesen engedélybe foglalt fakivágás végrehajtásával. (...)

Az ügy tárgyát képező fa kivágása tehát nem hipotetikusan, hanem közvetlenül és konkrétan rontja az életminőségemet és sérti az egészséges környezethez való alapvető jogomat, valamint rontja a lakásomként szolgáló ingatlan esztétikai és környezeti értékét. Ezen keresztül pedig a fa nem szükségszerű kivágása vagyoni jellegű kárt is okoz az ingatlanomban.”

Fentiek alapján a panaszos kérte a képviselő-testületet, hogy „az elsőfokú döntést szíveskedjék hatályon kívül helyezni és az ügyfélkénti jogállásomat az érintett ügyben szíveskedjék megállapítani annak érdekében, hogy a fa kivágásával kapcsolatban az érveimet ügyfélként is ki tudjam fejteni.”

9. Az elsőfokú hatóság a fellebbezés kapcsán kiadott nyilatkozatában kérte a végzés helyben hagyását. Kifejtette, hogy „nem megalapozott a Fellebbező azon állítása, hogy a tervezett fakivágás közvetlenül és kimutathatóan befolyásolja életminőségét. Egyetlen fa kivágásának nincs érdemi hatása a nagyvárosi környezet állapotára (Budapest területén kb. 8,8 millió faegyed található), így a konkrét fa esetében sem állapítható meg, hogy annak kivágása a Fellebbező egészséges környezethez való jogát sértené. A döntéshozatal átláthatósága érdekében (ügyféli jogállástól függetlenül) a Fellebbező rendelkezésére bocsátották a kivágni tervezett fa állapotáról készült szakvéleményt, valamint az Ingatlan tulajdonos hozzájárulásával helyszíni szakértői konzultáció lehetőségét is biztosította a

⁴ Ennek alátámasztására egy tudományos publikációt hivatkozott: Lehoczky Annamária, PhD [Éghajlatkutató]: A városi fák nemcsak környezeti és esztétikai, de gazdasági értéket is képviselnek. 2021. <https://masfelfok.hu/2021/10/22/varosi-fak-kornyezeti-esztetikai-gazdasagi-ertek-klimavaltozas-zoldfeluletek/>

hatóság számára. A Fellebbező tisztában van azzal, hogy a fa balesetveszélyességét és azt, hogy a fa kivágása elkerülhetetlen, szakértő állapította meg, illetve, hogy a tervezett kivágás nincs összefüggésben semmilyen beruházással. A tárgyi, balesetveszélyes fa kivágása nem jelent környezeti kárt, nem okozza a környezeti állapot romlását sem.”

A másodfokú hatóságként eljáró helyi képviselő-testület az elsőfokú hatósági döntést helybenhagyta.⁵

A másodfokú hatóság indokolásában – hivatkozva az Ákr. ügyfelekkel kapcsolatos rendelkezéseire – kifejtette, hogy „*az ügyféli jogállás megállapítása körében a konkrét egyedi hatósági ügyben megállapított tényállás alapján a hatóság a kérelmező jogi érdekeltiségének és közvetlen érintettségének fennállását vizsgálja. Egy db fa kivágása a szomszédos ingatlan résztulajdonosának egészséghez, egészséges környezethez való jogát a sűrűn lakott, nagyvárosi környezetben közvetlenül nem érinti, nincs közvetlen hatással az egészségére. A szomszéd ingatlan tulajdonosát nem általában, hanem csak azokban a hatósági eljárásokban illeti meg az ügyféli jogállás, amely esetekben valamely joga vagy jogos érdeke közvetlen érintettsége, sérelmének veszélye kimutatható. A vonatkozó bírói gyakorlat szerint a közvetlenség azt jelenti, hogy az ügyfél jog által védett érdeke az ügy tárgyához képest bizonyos (nem hipotetikus) és konkrét (nem esetleges). A jelen fakivágási eljárásban a Fellebbező közvetlen érintettsége ezek alapján nem állapítható meg.*

Mindezek alapján az elsőfokú önkormányzati hatóság döntése jogszerű és megalapozott, ezért annak helybenhagyásáról döntöttem.”

10. Az ügyféli jogállásról szóló döntés jogerőre emelkedését megelőzően, 2022. december 13-án kelt határozatában a polgármester engedélyt adott a szóban forgó fekete nyárfa kivágására.

11. Az ügygel kapcsolatos megkeresésünkre a polgármester tájékoztatott a panaszos bejelentését követő ügyintézésről, valamint a hatósági cselekményekről. A tájékoztatás szerint a fáról már a panaszos beadványát megelőzően készült szakértői vélemény, amely a fa állapotát kivágásra szorulóknak írta le. A fa tulajdonosát a polgármesteri hivatal hívta fel fakivágási kérelem benyújtására, amelynek a fa tulajdonosa eleget is tett. „*Mivel a fentiek szerint a tényállás már megfelelően tisztázott volt az érdemi döntés meghozatalához, helyszíni szemlére nem volt szükség az eljárásban. Ettől függetlenül, a Polgármesteri Hivatal a hatósági döntéshozatal átláthatóságának biztosítása érdekében Panaszos II.⁶ rendelkezésére bocsátotta a szakvéleményt, valamint lehetőséget biztosított arra, hogy helyszíni bejárás keretében személyesen győződhessen meg a fa állapotáról, közvetlenül kérhessen tájékoztatást a tulajdonostól, a fa felmérését végző szakértőtől, továbbá a bejáráson szintén résztvevő XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. fasorfenntartásért felelős kertész munkatársától és a Polgármesteri Hivatal ügyintézőjétől. A bejáráson Panaszos II. nem tudott részt venni. Megbízásából a bejáráson ott volt a Társasház egyik lakója is, aki - nyilatkozata szerint - meggyőződött a fa balesetveszélyességéről.*”

Az ügyféli jogállással kapcsolatosan kifejtette, hogy „*Panaszos II. kérelmében foglaltak alapos megfontolása után megállapításra került, hogy az általa előadottak, így az ingatlanok korábbi használati módja, a használat változása és annak vélelmezett hatásai nincsenek közvetlen kapcsolatban a hatósági eljárás tárgyával, mivel a növény-egészségügyi okból tervezett kivágás nem befolyásolja sem az ingatlan tulajdoni helyzetét, sem a Kerületi Építési Szabályzatban előírt hasznosítási módját, sem pedig jövőbeni használatát. (...) A másodfokon eljáró Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete a végzést helybenhagyta, megállapítva, hogy egy darab fa kivágása a szomszédos ingatlan résztulajdonosának egészséghez, egészséges környezethez való jogát közvetlenül nem érinti. A másodfokú határozat tájékoztatást adott a döntés bírói felülvizsgálatának lehetőségéről,*

⁵ E végzés kiadásának időpontját az elektronikus időbélyegző sérülése miatt nem tudtuk megállapítani.

⁶ Jelen ügy panaszosza

azonban - a vélelmezett jogszabálysértés ellenére - a panaszos keresetet nem nyújtott be.”

A polgármester kiemelte továbbá, hogy „a szomszédos ingatlanon folyamatban lévő építkezés sem korábban, sem jelenleg nem terjed ki a fakivágással érintett ingatlanra. A helyszínen egyértelműen megállapítható volt, hogy a Polgármesteri Hivatalba érkezett bejelentésekkel ellentétben az építési tevékenység nem volt összefüggésben a fa balesetveszélyessé válásával, a munkagödör kialakítása során a fa gyökérzetét nem sértették meg (a két ingatlant támfal választotta el). A fa elsősorban a [panaszos lakóingatlanát magában foglaló] Társasház és annak lakóit veszélyeztette. Kivágására a tulajdonosnak fel nem róható növény-egészségügyi okból kialakult balesetveszély elhárítása érdekében került sor.”

A panaszossal kapcsolatos ügyintézés értékeléseként azt is kifejtette, hogy „az engedélyezési eljárás keretében a fakivágás indokoltsága és elkerülhetetlensége aggálytalanul bizonyításra került, és a szomszédságban élők - annak ellenére, hogy ügyféli jogállásuk nem volt megállapítható - teljes körű tájékoztatást kaptak a döntéshozatal során figyelembe vett körülményekről (a szakvélemény megküldésén túl az Önkormányzat jegyzője részletesen válaszolt a Polgármesteri Hivatalba érkezett bejelentésekre), továbbá a helyszíni személyes konzultáció lehetősége is biztosított volt.”

12. Munkatársaink a helyszínt 2024. március 13-án megtekintették, az építési területtel és a fa egykori helyével kapcsolatban az alábbiakat állapították meg:

Az utca kialakítása és a Lehel utcai ingatlan építése ugyan még jelenleg is folyamatban van, azonban annak méretei, területfoglalása jól kivehető. Az épület megtekintett határvonalai, a panaszos által korábban megküldött fényképfelvételek, az interneten a helyszínről elérhető felülnézeti, valamint utcaképek alapján egyértelműen megállapítható, hogy bár a fa törzse és az új épület fala elvileg elfértek volna egymás mellett, ugyanakkor a fa méretei és kiterjedése alapján nem életszerű, hogy a fa megtartása mellett az új ingatlan akadálytalan használata annak végleges elkészültét követően lehetséges lenne. Ezt a fa korábbi helye melletti jelenlegi épületkialakítás (közvetlen utca kapcsolatok), továbbá a beruházás honlapján elérhető látványtervek és építkezési képdokumentáció alapján a fa helyénél kialakított, a gépjárműközlekedést szolgáló épületrész teszi kétségesé.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör 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 – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, valamint az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során önálló, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az

Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság szerint „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország jogállam. A jogállamiság követelményének számos összetevője van, egyben eredője is egyéb külön alkotmányos értékeknek. A jogállamiság az állam működésének egyik meghatározó elve, melynek át kell hatnia a jogrendszer egészét. A jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, mely megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia.”⁷

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége.⁸

2. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből, valamint a független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljárásról való jog az alkotmánybírói gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.⁹ A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹⁰ Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹¹

A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹²

3. A XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította¹³, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az

⁷ 3106/2013. (V. 17.) AB határozat

⁸ 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat

⁹ 315/E/2003. AB határozat

¹⁰ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹¹ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹² 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

¹³ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”.

Az Alkotmánybíróság kiemelte¹⁴, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Hangsúlyozta továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította¹⁵, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; és ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁶ továbbá, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”¹⁷

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.¹⁸

¹⁴ 996/G/1990. AB határozat

¹⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. *A fakivágás indokoltsága, a fakivágási döntés tartalma*

A panaszos bejelentését követően a hatóság a helyszínt megtekintette, majd a panaszost arról tájékoztatta, hogy a fáról már készült szakértői vélemény, amelyet az építkezést folytató kivitelező rendelt meg.

A szakvéleményben foglaltak szerint „*a fa állapota faápolási beavatkozással nem javítható, a fa elhelyezkedéséből fakadó problémák faápolási intézkedéssel nem orvosolhatóak, javasolt a fa minél előbbi egészségügyi okból, valamint élet- és vagyónvédelem okán történő kivágása.*” A hatóság a szakvéleményben foglaltakat megismerte, és munkatársainak helyszíni szemlét követő megállapításai alapján megalapozottnak fogadta el.

Egy fa egészségügyi állapotának felmérése, és esetleges veszélyességének megállapítása szakmai kérdés. Eddigi gyakorlatunk szerint az alapvető jogok biztosaként, és annak helyetteseként a hatóság által lefolytatott vagy elfogadott szakértői vizsgálatok megállapításait és szakvéleményeit – más eljárásban hozott ezzel ellentétes tartalmú döntés meghozataláig – szükségképpen jogszerűnek és szakszerűnek tekintjük.

Mivel a fát a hatóság szakmai tapasztalattal rendelkező munkatársai is megvizsgálták, és a polgármester az ő megállapításaikkal, valamint az általuk megfelelőnek elfogadott szakértői véleményben foglaltakkal összhangban álló tartalmi döntést hozott, a fa kivágása tekintetében az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottunk meg, további meglátásaink főképp eljárási jogi természetűek.

2. *A bejelentés kivizsgálása, a panaszos tájékoztatása*

Az önkormányzathoz érkezett bejelentés után a hivatal ügyintézője szinte azonnal (5 perccel később) értesítette a panaszost a panasz soron kívüli vizsgálatáról, a panaszos válaszleveleit követő ügyintézői tájékoztatások ezután is rövid határidővel érkeztek. A hatóság által folytatott ügyintézés kapcsán kiemelendő, hogy az ügyintézőtől, majd később az önkormányzat jegyzőjétől a panaszos minden esetben érdemi, körültekintő és ügycentrikus tájékoztatást kapott. Az ügyintézés e tekintetben példamutatóan és ügyfélbarát módon zajlott. A jegyző – még a fakivágási eljárás megkezdését megelőzően – a panaszos rendelkezésére bocsátotta a korábban a fáról készült szakértői felmérést, továbbá meghívták az önkormányzat munkatársaival, valamint a fa felmérését végző szakértővel közösen folytatott helyszíni bejárásra is. A panaszos akadályoztatása miatt ugyan e lehetőséggel nem tudott élni, azonban az megállapítható, hogy az önkormányzat részéről a fával kapcsolatos érdemi felvilágosítást megkapta.

3. *Helyszíni körülmények*

Amint az megállapítható, a fa helye szerinti ingatlan az ingatlan-nyilvántartás alapján „kivett út” művelési ágú, tulajdonosa egy magánszemély. Az önkormányzat tájékoztatása szerint az ingatlan a későbbiekben közterület, a Lőportár köz folytatása lesz (véltetően korábban ezért is osztották meg és alakították ki ezt az ingatlant a panaszos társasházához tartozó ingatlanból).

Mind az ingatlanok felülnézeti képéből, mind a helyszíni bejáráson tapasztaltakból kitűnik, hogy a fa helye szerinti ingatlan jelen formájában jogilag rendezetlen kialakítású földdarabnak tekintendő: rendeltetése (nem lévén része a társasháznak) abban az esetben értelmezhető, amennyiben utcaként a Lőportár közhöz ténylegesen csatlakozik, jelenleg ezt magántulajdonként betölteni nem képes. Tisztázatlan helyzetét az is mutatja, hogy az ingatlant nem a tulajdonos hasznosította, hanem jogilag rendezetlen módon a társasház *de facto* szívességi földhasználattal használta: a panaszos tájékoztatása szerint az ingatlant a társasház

lakói mintegy kertrészként vették igénybe, társasházi költségvetésből nyírátták a fűvet, gondozták a területet.¹⁹

Egyértelmű helyzetet teremtett volna, ha az önkormányzat az ingatlan kialakításakor a levélben jelzett terveinek megfelelően, a kivett út művelési ágként való megjelölésekor azt tulajdonba is veszi, hiszen az ingatlan kialakítása erre tekintettel történt. Ennek elmaradása a fenti szituációt eredményezte, vagyis azt nem a művelési ágnek megfelelően, és nem az önkormányzat célzott szándékai szerint, s az ideiglenes állapotból eredően jogilag nem tisztázott formában használták. Eltér tehát egymástól az ingatlan *de iure, de facto* és a jövőbeni tervezett állapota. Mindez alapul szolgálhatott az eljárás további sajátosságainak is.

4. Az elsőfokú hatósági eljárás

A Fásr. négy eljárásfajtát tartalmaz, ezekből egy kérelemre induló, amelyet a környezetvédelmi hatóság közterületen álló fás szárú növények kivágása²⁰ ügyében folytat le, három pedig hivatalból indul, és nemcsak közterületen álló fás szárú növényekre vonatkozik. Ilyen eljárások a fafenntartási és kezelési munkákra való kötelezés,²¹ a pótlásra kötelezés,²² valamint a kivágásra kötelezés.²³ Ezeket a szabályokat egészíti ki az Ör. a magánterületen kérelemre induló eljárásra vonatkozó rendelkezésekkel: „Magánterületen lévő, e rendelet hatálya alá tartozó fát kivágni – a (3) bekezdés szerinti esetek és a gyümölcsfák kivételével – csak végleges fakivágási engedély alapján szabad.”²⁴

A Fásr. a kivágásra kötelezést a következőképpen szabályozza: „A jegyző a fás szárú növényvel rendelkező jogosultat a fás szárú növény kivágására kötelezi, ha a fás szárú növény az élet- vagy vagyónbiztonságot veszélyeztet, és e veszély másként nem hárítható el.”²⁵ A helyi környezetvédelmi hatóság részére a rendelet olyan esetekben tartalmaz tehát kivágásra kötelezési felhatalmazást, amely (1) élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzet elhárításához szükséges. Fontos része továbbá a rendelkezéseknek, hogy a fás szárú növény kivágására csak abban az esetben kötelezi a jogosultat a jegyző, amennyiben az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzet (2) másként nem hárítható el.

A már ismertetett szakértői felmérés szerint: „a fa állapota faápolási beavatkozással nem javítható, a fa elhelyezkedéséből fakadó problémák faápolási intézkedéssel nem orvosolhatóak,²⁶ javasolt a fa minél előbbi egészségügyi okból, valamint élet- és vagyónvédelem okán történő kivágása.”

A hatóság a panaszos bejelentését követően, a helyszíni szemle során értesült a fáról készített – élet- és vagyónvédelmi kockázatot megállapító – szakvéleményről, amelyet a helyszín megtekintését követően saját munkatársai helyállónak találtak.

Az önkormányzat – immár a szakvélemény ismeretében – jelezte a fa tulajdonosának a kivágás szükségességét, és felhívta, hogy nyújtson be fakivágási engedély iránti kérelmet.

A tényállás alapján azonban az állapítható meg, hogy a Fásr.-tel összhangban álló hatósági intézkedés a hivatalból indított kivágásra kötelezés lett volna. Ez ugyan nem eredményezett volna a később meghozott határozathoz képest ellentétes tartalmú döntést, és nem jelentette volna a panaszos érveinek elfogadását, ugyanakkor eljárásjogilag egyértelmű helyzetet teremtett volna, amellet, hogy ez a Fásr. szerinti jogszerű eljárási mód.

¹⁹ Ezzel együtt a panaszos tisztában volt azzal is, hogy a kertként használt ingatlanrész egyrészt nem a társasház saját kertje, másrészt nem köz-, hanem magánterület.

²⁰ Fásr. 6. §

²¹ Fásr. 5. § (4) bekezdés

²² Fásr. 7. § (1) bekezdés b) pontja

²³ Fásr. 7. § (2) bekezdés

²⁴ Ör. 3. § (1) bekezdés

²⁵ Fásr. 7. § (2) bekezdés alapján

²⁶ Tehát másként el nem hárítható.

A hatóság azáltal, hogy a szakvélemény, valamint a helyszíni szemle alapján tett megállapításoktól eltérő eljárási formát választva nem a Fásr. szerint meghatározott eljárást alkalmazta, a jogállamisággal összefüggő visszásságot okozott.

A szakvéleményben foglaltakkal kapcsolatosan – figyelemmel az 1. pontban leírtakra is – az alábbiakat jegyezzük meg:

A szakvélemény 2022. szeptember 15-én kelt, a panaszos nagyjából két hónappal később, november 8-án fordult a hatósághoz.

A favizsgálatot megrendelő személy (a szomszédos ingatlanon zajló építkezés kivitelezője) annak ellenére, hogy a vizsgált fa balesetveszélyességéről tudomást szerzett, és hogy a fa közvetlen közelében is munkavégzés zajlott (hiszen a bejelentés alapjául is a fa mellett végzett földmunkák szolgáltak), a szakvélemény elkészülte és a panaszbejelentés közötti két hónapban nem fordult a hatósághoz.

A hatóság – a helyszíni vizsgálatot követően – megelégedett azzal, hogy tájékoztatta a tulajdonost a fa állapotáról (és felhívta, hogy nyújtson be fakivágási kérelmet), annak ellenére sem alkalmazta a Fásr. kivágásra kötelezési rendelkezéseit, hogy a szakvélemény a kivágásra kötelezés mindkét feltételét kimerítő – és veszélyes – helyzetet rögzített.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a kivitelező fellépésének elmaradása, valamint a hatóság intézkedése nem álltak összhangban a mielőbbi kivágást szükségesnek tartó szakértői javaslattal.

5. Az ügyféli jogot érintő kérdések

A jelenlegi tulajdonviszonyoknak megfelelően – az önkormányzat erre irányuló felhívására – a terület tulajdonosa benyújtotta a fakivágásra irányuló kérelmet, amely így a *de facto* állapothoz képest a *de iure* helyzetet igazolta, vagyis az addig a társasház által megállapodás hiányában, szívésségi alapon gondozott kertben álló fa jogi szempontból nemcsak, hogy nem kapcsolódik a társasházhoz, de még csak nem is a társasház előtt lévő közterületi ingatlanon áll (amely más jogi helyzetet teremtett volna), hanem magántulajdonú ingatlanon.

Az önkormányzat előtt zajló fakivágási eljárást így *de iure* egy magánszemély indította, aki a magántulajdon autonómiája alapján – és nemcsak növényegészségügyi szempontból²⁷ – kérelmezheti az ingatlanán álló fa kivágását. (Jelen helyzet jogi szempontból épp olyan, mintha egy családi házas övezetben egy ingatlantulajdonos a kertjében álló fa kivágásához engedélyt kérne.) A panaszos egy ilyen eljárásban kérelmezte ügyféli részvételét azért, hogy a fa megtartása érdekében ügyféli jogait gyakorolhassa.

Jelen panaszügy alapjául szolgáló konfliktus értékeléséhez – ti. hogy elismerhető-e a panaszos ügyféli joga ebben az eljárásban, vagy sem – azt kell vizsgálni, hogy hol húzódik a határ a magánautonómia és a társadalmi részvétel biztosítása között, vagyis kiterjedhet-e a szomszéd ügyféli joga a szomszédos magántulajdonú ingatlanon álló fával kapcsolatos döntésre.

Ennek megválaszolásához az alábbi kérdéseket kell tisztázni:

Önmagában nézve érvényesíthető-e egy fa ökológiai hatásai miatt ügyféli jog? Kiterjedhet-e egy fa ökológiai szolgáltatása a szomszédos ingatlanban élőkre, és amennyiben igen, megjelenhet-e ez az Ákr. által elvárt jog vagy jogos érdek kifejeződésében? (5.1.)

Az ügyféli jog megállapítása terén van-e jelentősége a tulajdoni formának, vagyis annak, hogy a fát tartalmazó ingatlan magán- vagy közterületen áll-e? (5.2.)

5.1. A panaszos a fa által a lakosok életminőségére gyakorolt kedvező hatása, illetve e hatás elvesztésének veszélye miatt szeretett volna részt venni az eljárásban, továbbá álláspontja szerint az esetleges kivágás a lakások értékét csökkenti. (A tényállási részben

²⁷ Az Ör. 3. § (2) bekezdése szerint fát kivágni különösen építmény elhelyezése, veszélyhelyzet elhárítása, környezetrendezés miatt vagy kertészeti szakvélemény által is igazolt egyéb okból lehet.

ismertetettek szerint a panaszos tisztában volt a fát tartalmazó ingatlan jogi helyzetével, tehát nem erre tekintettel kérte ügyféli jogállásának megállapítását). Leírta, hogy a fa helye szerinti ingatlant a társasház gondozta az elmúlt időszakban, kifejtette, hogy „a zöldnövényzet hiánya miatt összességében rosszabb életminőséget eredményez számunkra”, továbbá kiemelte, hogy a nyárfa esetleges kivágása csökkenti a kiskertre néző lakások értékét. Mindezek alapján álláspontja szerint „a területen tervezett fakivágás, tereprendezés és közterületi hasznosítás tehát nemcsak az én személyes, jogos érdekeimet, de a társasház más lakóinak jogos érdekeit is sértik.”

A panaszos kérelmének lényege, hogy a fa kivágása megfosztja őt és lakótársait azoktól az ökológiai és esztétikai szolgáltatásoktól, amelyeket a fa az ott lakóknak biztosít, ez életminőségükre és véleményük szerint az ingatlan értékében megjelenő vagyoni helyzetükre sérelmes.²⁸

Hivatalunk több alkalommal is foglalkozott a fák városban betöltött szerepével. Egy korábbi jelentésben²⁹ az alapvető jogok biztosa a városi zöldfelületek tekintetében az alábbiakat emelte ki:

„A városokon belüli zöldfelületek mértéke egy város által biztosított életminőség megítélése során azért is kiemelten kezelendő elem, mivel a városok nagy többségében e felületek nem állnak megfelelő mértékben rendelkezésre. Az általuk nyújtott „szolgáltatásokra” azonban a városi környezetben különösen nagy szükség van, tekintettel az élettér sűrűségéből adódó, az élet minőségében mérhető negatív hatásokra.

A városi fák környezetvédelmi és egészségügyi jelentősége több szempontból is kiemelkedő. Pormegkötő képességüknél fogva tisztítják a levegőt, a fák koronája zajszűrő, zajcsökkentő. A fotoszintézis során széndioxidból és vízből szerves anyagot (főként cellulózt) építenek. Ez a folyamat többszörösen is hasznos, mert a fa a CO₂ megkötése mellett O₂-t bocsát ki. A fák lombja értékes szerves anyag, fontos tápláléka sok lebontó szervezetnek, a képződő humusz a talaj termőképességét biztosítja. A lombkorona emellett szerepet játszik a biológiai sokféleség megőrzésében, így számos rovar és madárfaj élőhelye.

Az árnyékolásnak is jótékony hatása van: egyrészt a fák árnyéka védelmet nyújt az elvékonyodó magas légköri ózonréteg miatt lényegesen megnőtt, veszélyes UV-B sugárzás ellen, másrészt csökkenti a hőmérsékletet (az infravörös sugárzás árnyékolásával) – a lombos fák nyáron árnyékolnak, lombhullás után télen, amikor rövidek a nappalok és a nap is alacsonyan jár, átengedik a fényt. Mindezekon túlmenően mérsékelik a talaj nedvességtartalmának párolgását.

A fák megváltoztatják a helyi mikroklímát, elsősorban a gyökérzettel felszívott víz elpárologtatásával. Csökkentik az esővíz eróziós hatását, mivel az eső közel egyharmadát felfogják a lombkoronában és onnan el is párologtatják. A relatív páratartalom magasabb, a levegő hőmérséklete 2-5 fokkal alacsonyabb lesz fákkal sűrűn beültetett területen az árnyékolás és a párologtatás hőelvonó hatásának köszönhetően. E tulajdonságoknak különös jelentősége van a fűsivataghoz hasonló nagyvárosi környezetben. A lakótelepeken klímaberendezések tömegét lehetne kiváltani sűrű faültetéssel, amely sokkal olcsóbb és energiatakarékos megoldás.

Fentiek mellett ugyanakkor nem kizárólag a fákból áll a városi zöld felület. Nem szabad megfeledkezni a gyep és cserjék pozitív hatásairól sem. A városi utcákban, tereken található zöld felületek faültetés hiányában is – oxigéntermelő, illetve pormegkötő tulajdonságaik mellett – nagymértékben hozzájárulnak az épületek által visszatükrözött hőhatás csökkentéséhez, ezáltal az élhető közterületek kialakításához.”³⁰

²⁸ Talán megtévesztő lehetett, hogy az ügyféli kérelem indokolásában megjelent az az érvelés is, amely szerint nem ért egyet a fát tartalmazó ingatlan jelenlegi funkciójának változásával, de a fakivágási eljárás szempontjából lényegi érv a fa ökológiai szolgáltatásaira vonatkozó, a panaszos szempontjából megjelenő jog vagy jogos érdek.

²⁹ AJB-1082/2012. számú jelentés

³⁰ AJB-1082/2012. számú jelentés, 10. oldal

A városi fák jótékony hatásait számos cikk, tanulmány és kutatás erősíti meg, amelyek felhívják a figyelmet egyrészt a fák ökológiai szolgáltatásaira, illetve azok jelentőségére, továbbá kiemelik a fáknak az emberek mentális egészségére gyakorolt hatását is.³¹

A fák kivágásának súlyát jól szemlélteti továbbá a Kúriának a növényzet eltávolítása iránt indított perben a döntésnél irányadó szempontokról szóló PK 3. számú állásfoglalása. Ez ugyan a szomszédjogi döntésekre vonatkozik, de érzékelteti az egyes fákhöz is kapcsolódó társadalmi hasznot, amikor úgy fogalmaz, hogy *a növényzet kivágására való kötelezésre kivételesen kerülhet sor, csak abban az esetben, ha az érdeksérelem más módon, így kártérítéssel sem hárítható el.*

A jelen ügyben e hivatkozások jelentősége abban rejlik, hogy megerősíti, a városi fák környezetükben megjelenő hatása létező jelenség és folyamat. Abban az esetben pedig, ha elfogadjuk a kutatások állításait, miszerint a városi fák befolyásolják a környezetükben élők fizikai és mentális állapotát, ez a tény nem hagyható figyelmen kívül a hatósági eljárások folyamán sem. Tekintetbe kell továbbá venni azt is, hogy ezek a pozitív hatások az ingatlanhatárok vonalától függetlenül érvényesülnek.

Ebből következően tehát álláspontunk szerint egy adott fa léte, kivágásának szükségessége befolyásolja a környezetében levő ingatlanban élő személyek élethelyzetét, hatással van az ingatlan-tulajdonosok fizikai és mentális állapotára, ezek alapján pedig érintheti jogukat vagy jogos érdeküket.

A jogos érdek fogalmát tisztázta a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye: *„Jogos érdek (törvényes érdek) esetében nem konkrét jog vagy kötelezettség megállapítása történik, hanem a közigazgatási szerv döntésével a személy helyzete, lehetőségei, kilátásai változnak meg (akár előnyösen, akár hátrányosan). Ilyenkor az eljárás, és az annak nyomán meghozott döntés és a személy helyzetének, lehetőségeinek megváltozása között oksági kapcsolat áll fenn. A közigazgatási ügy ebben az esetben nem közvetlenül az adott személyre vonatkozik, hanem valaki másra, és ennek a másik személynek (az érintettnek) az érdekeire hat ki az ott bekövetkező jogváltozás, vagyis az ügygel érintett személynek érdeke fűződik ahhoz, hogy a másra vonatkozó jog, illetve kötelezettség megállapítása megtörténik-e és milyen tartalommal.”*

5.2. Amellett, hogy egy fa ökológiai szolgáltatásai függetlenek attól, hogy milyen jogi minőségű területen áll, a magántulajdon autonómiájából fakadó rendelkezési jog vizsgálatához értékelnünk kell az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság tulajdonjoggal, és annak korlátaival összefüggő döntéseit.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.* Az Alkotmánybíróság immár 30 éves gyakorlata következetes abban, miszerint a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekekkel arányos módon korlátozható. Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosíthatók az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme

³¹ A teljesség igénye nélkül néhány hivatkozás:

<https://eionet.kormany.hu/akadalymentes/kinek-jo-a-termeszet-a-varosokban-a-varosi-zold-es-kek-teruletekhez-valo-hozzaferes-tarsadalmi-egyenlotlensegei-europa-szerte>

<https://s3-eu-central-1.amazonaws.com/greenfo.hu/wp-media-folder-greenfo/wp-content/uploads/2023/04/a-varosi-zoldfeluletek-szerepe1-c4082273.pdf>

<https://www.levego.hu/kapcsolodo-anyagok/fogalommagyarazat-a-varosi-zoldfeluletek-es-zoldteruletek/>

<https://www.levego.hu/sites/default/files/kiadvany/fak.htm>

<https://deergarden.hu/hirek/parkepites/varosi-parkok-es-zoldfeluletek-szerepe-a-levego-minosegeben-es-a-varosi-mikroklimaban/>

<https://greendex.hu/varosi-fak-frontvonalban/>

<https://masfelfok.hu/2023/06/21/faultetes-varosi-fak-klimavaltozas-parkok-zoldites/>

<https://www.origo.hu/tudomany/2023/02/mar-rovid-tavu-eletminosegunket-is-meghatarozzak-a-varosi-fak>

mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.³²

Az AB a tulajdonjog korlátozásainak kereteit a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában fejlesztette tovább az Alaptörvény társadalmi felelősség kitételére figyelemmel. *„Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklaráálja, a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A tulajdon korlátozását megvalósító szabályok alkotmányossági megítélésükor tehát az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány alapján kialakított gyakorlatára támaszkodott, figyelembe vette azonban azt is, hogy az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdon ebből adódó kööttségeit is.”*³³ Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a P) cikk szerinti természeti erőforrások – különösen a termőföld, a vízkészlet, az erdők, a biológiai sokféleség – és kulturális értékek védelme érdekében az állam korlátozhatja a tulajdonhoz kapcsolódó jogosultságok szabad gyakorlását. *„Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése ugyanis a tulajdonhoz való joggal összefüggésben azt is kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető.”*³⁴

Az Alkotmánybíróság arra vonatkozóan is ad iránymutatást, hogy milyen esetekben talál egy vitás tulajdonkorlátozást alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság sokszor hangoztatott álláspontja szerint: *„Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a tulajdonhoz és a tulajdon egyben társadalmi felelősséggel is jár. [...] A tulajdonjog valamely elemének korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvényellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”*³⁵ A tulajdonhoz fűződő jog tehát közérdekből, azzal arányos módon korlátozható (összefüggésben a tulajdonhoz kapcsolódó társadalmi felelősséggel is).

A szükségesség mércéjét a „társadalmi felelősség” kitétel alapján az Alkotmánybíróság továbbfejlesztette és kimondta, hogy *„Az Alaptörvény XIII. cikke értelmében még a teljes tulajdonelvonáshoz is (amennyiben arra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor) csak a közérdek meglétének igazolása szükséges. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor – amely nyilvánvalóan enyhébb beavatkozás, mint a kisajátítás – sem alkotmányos követelmény.”*³⁶ Tulajdonkorlátozás esetében tehát az Alkotmánybíróság a szükségesség meglétét igazoltnak találja, ha az közérdekből történik.

Fentiek alapján tehát jelen ügy megítélésénél – a tulajdonjog korlátozásának kérdésekor – is azt kell vizsgálni, hogy a korlátozás mögött közérdek jelenik-e meg, és minden további körülmény értékelését ennek függvényében kell elvégezni.

A közérdek fogalmával kapcsolatosan utalni szeretnénk az igazságügyi miniszter egy alkotmánybírási végzésre adott álláspontjára: *„A közérdek fogalmának jelentős jogelméleti, politikaelméleti és közgazdasági irodalma van, ugyanakkor a közérdek általános fogalma az Alaptörvényben vagy jogszabályi szinten nem került meghatározásra.*

³² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat. Ezt az értelmezést az AB számos határozatában fenntartotta: 18/2015. (VI.

15.) AB határozat, Indokolás [26]; 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]

³³ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155]

³⁴ 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [26]

³⁵ 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16], 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]

³⁶ 3255/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [20]

*Az Alaptörvényben bár több helyen szerepel a közérdek [pl. XIII. cikk (2) bekezdés vagy 38. cikk (1) bekezdés stb.], az említett fogalom meghatározására nem került sor. Ennek álláspontom szerint többek között az az oka, hogy a közérdek mint hivatkozási alap vagy cél nem tehető statikussá, hiszen a közérdekké emelkedő társadalmi érdekek folyamatos értékválasztás eredményeként, egy érdekek versengéseként is felfogható folyamat végén kerülnek kiválasztásra. Konkrét jogszabály ezért akár a normába foglalt közérdekként is értelmezhető, miközben a közérdek fogalmának teljessége aligha bontható ki tartalmilag a jog felől közelítve.*³⁷

A konkrét helyzetet vizsgálva az adott fával kapcsolatos ökológiai hatások a panaszos, illetve a vele egy társasházban élő személyek esetén érvényesülnek, ugyanakkor a panaszos oldalán megjelenő érdek – álláspontunk szerint – alapvetően nem azonosítható közérdekként, illetve nem haladja meg a magánérdek szintjét. Függetlenül attól, hogy kiemelkedően fontosnak tartjuk a fás szárú növények, zöldfelületek ökológiai hatásainak figyelembevételét, amelyet a panaszos vonatkozásában a kivágott nyárfa képviselt, jelen esetben ez mégsem tekinthető a fával rendelkezni jogosult magánérdekével szemben érvényesülő általános közérdeknek.

Fontos leszögezni, hogy a fenti megállapítások a magántulajdon esetére vonatkoznak, így természetesen eltérő megítélés alá esik az a helyzet, ha az esetlegesen kivágandó fa helye szerinti ingatlan közterületnek minősül. Közterületi ingatlan esetén ugyanis véleményünk szerint nem fűződik kétség ahhoz, hogy a közterület funkciója miatt az ügyféli jogok érvényesülése más megítélés alá esik.

Megállapítható tehát, hogy – a panaszos részére nyújtott tájékoztatásokban foglaltakkal ellentétben – egy fa, fás szárú növény ökológiai szolgáltatásai önmagában véve elegendő okot adnak ahhoz, hogy a hatóság érdemben vizsgálja, és adott esetben erre figyelemmel biztosítsa az érintett ügyféli jogát. Mindemellett azonban jelen ügyben – ugyan más indokkal, mint amelyet a hatóság fogalmazott meg – az ügyféli jog megállapítását az ingatlan tulajdonviszonyaira tekintettel nem találtuk biztosíthatónak.

Az első- és másodfokú hatóság konkrét ügyben meghozott döntése kapcsán az alábbiakra szeretnénk felhívni a figyelmet:

Véleményünk szerint a hatóságok döntése hiányos, mivel a panaszos kérelmét nem az ügyféli jogok akadályaként megjelenő releváns okra – vagyis a terület magántulajdonban álló jellegére – tekintettel utasították el. A panaszos kérelmének elutasítása a fent tárgyalt indokok alapján kellett volna történnjen, de ennek a hiánya mellett is megállapítható, hogy sem az első- sem a másodfokú hatóság nem vizsgálta és értékelte érdemben a panaszos kérelmében foglalt, ügyféli jogállást megalapozó indokokat.

6. Az eljárások időbelisége, a jogorvoslati jog biztosítása

A jegyző a hatósági eljárást megelőző levelezés során jelezte a panaszosnak, hogy a fakivágási eljárás megindulását megelőzően nem értelmezhető az ügyféli jogállás megadása iránti kérelme, hiszen nem zajlik olyan eljárás, amelynek részeként az ügyféli jog egyáltalán felmerülhetne.

A fakivágási eljárás megindulását követően benyújtott kérelmet a hatóság befogadta, és a panaszos ügyféli joggal kapcsolatos kérelmét 2022. december 9-én elutasította.

³⁷ Az igazságügyi miniszter XX-AJFO/318/.../2019. iktatószámú levele ([https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12bda2b452503d2dc12583a5006153a1/\\$FILE/II_313_14_2019_IM_allasfoglalas_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12bda2b452503d2dc12583a5006153a1/$FILE/II_313_14_2019_IM_allasfoglalas_anonim.pdf))

Az eljáró hatóság a panaszos ügyféli jogot érintő kérelme kapcsán az elutasító döntése ellen az Ákr. 112. § (2) bekezdés b) pontja alapján jogorvoslati lehetőséget biztosított.³⁸ Rögzítette továbbá, hogy „*döntésem fellebbezés hiányában a fellebbezésre nyitva álló (a kézbesítést követő 15 napos) időszak letelte után, vagy a fellebbezési jogról történő lemondás napján válik véglegessé.*”

A panaszos – fellebbezési határidőn belül – 2022. december 16-án nyújtotta be fellebbezését a hatóságnak, ellenben a polgármester már 2022. december 13-án, a fellebbezési határidő lejártát, és így az ügyféli joggal kapcsolatos döntés véglegessé válását megelőzően meghozta érdemi döntését a fakivágás ügyében, amelyben engedélyt adott a fa kivágására.

Ez azt jelenti, hogy a hatóság az általa elutasított ügyféli jogot érintő kérelem tekintetében ugyan fellebbezési jogot biztosított a panaszos számára, ám azáltal, hogy abban az ügyben, amelyre az ügyféli jog iránti kérelem vonatkozott, már a döntés véglegessé válását megelőzően döntést hozott, azaz engedélyezte a kivágást, az ügyféli jog iránti kérelem másodfokú elbírálását lényegében kiüresítette.

Az elsőfokú hatóság a fakivágást érintő tartalmi döntését az ügyféli jog ügyében hozott döntés véglegessé válását követően hozhatta volna csak meg jogszerűen, eljárásával a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszás helyzetek jövőbeli elkerülése érdekében, az Ajbt. 32. §. (1) bekezdése alapján felkérjük Budapest Főváros XIII. kerület Önkormányzatának polgármesterét, hogy a jövőben a vizsgálattal érintett jogszabályoknak a jelentésben kifejtettek szerinti alkalmazásával, az alapjogvédelmet biztosító alapjogi keretek között járjon el.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Bándi Gyula

³⁸ „Döntésem ellen a kézbesítéstől számított 15 napon belül Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének címzett, a Bp. Főv. XIII. ker. Polgármesteri Hivatalhoz benyújtandó fellebbezéssel lehet élni.”