



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1366/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szerv: Balatonalmádi Város Önkormányzata,
Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzatának
Polgármesteri Hivatala,
Veszprém Megyei Kormányhivatal

2017.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-1366/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a balatonalmádi Fadrusz János utcán álló vadgesztenye fasor balesetveszélyes állapotát érintő, 2013 szeptemberében benyújtott beadványát követő hatósági eljárásokkal kapcsolatosan fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

Panaszában sérelmezte, hogy a már jogerős fakivágási engedélyt a hatóság visszavonta, és az ezt követő hatósági eljárások ideje alatt az önkormányzat védetté nyilvánította a fasort, amely alapján a megismételt elsőfokú eljárásban 2016 áprilisában a hatóság kérelmét elutasította.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján az alapvető jogok biztosára vizsgálatot indított.

Az ügygel kapcsolatban megkerestük Balatonalmádi Város Önkormányzatát, Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalát, valamint a Veszprém Megyei Kormányhivatalt.

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.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

1. A megküldött iratok alapján az ügyben az alábbiak állapíthatók meg:

A panaszos 2013 szeptemberében kelt beadványával fordult Balatonalmádi Város Önkormányzatához (a továbbiakban: Balatonalmádi Önkormányzata), amelyben kérte az ingatlana előtt álló vadgesztenyefák által okozott veszélyhelyzet megszüntetését, elsődlegesen fakezelési beavatkozás útján, illetve amennyiben erre nincs lehetőség, azok kivágása és megfelelő pótlása által.

A Veszprém Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2014. február 27-én kelt döntésében az eljárás lefolytatására Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzatának jegyzőjét jelölte ki¹ (a továbbiakban: Jegyző).

¹ A Kormányhivatal VEB/005/303-2/2014. ügyszámú végzése

Az elsőfokú eljárás ügyintézője 2014. március 6-án kelt levelében² megkereste Veszprém Megyei Jogú Város (a továbbiakban: Veszprém) Városüzemeltetési Irodáját a fákkal kapcsolatos szakmai álláspontjának megadása érdekében.

A Jegyző 2014. április 3-án kelt határozatában³ 11 db fa kivágásáról döntött, 6 db fa megtartása mellett. A határozat szövegezése szerint a panaszos „*fakivágás iránti kérelmének részben helyt adok és (...) 11 db vadgesztenyefa kivágását engedélyezem. Az ingatlanon 6 db vadgesztenyefa kivágását nem engedélyezem.*” A határozat rendelkező része szerint a „*kivágott fák pótlására az önkormányzat jogosult*”. Az indokolás tartalmazza, hogy a hatóság helyszíni szemlét tartott, annak szakmai megállapításai alapozták meg a döntést. Az indokolás szerint továbbá „*a magánterületek fölé 4-6 méter mélyen benőtt koronák a Ptk. szomszédjogra vonatkozó szabályai szerint zavarásnak minősülnek. A fák a rendelkezésre álló helyet 20 évvel ezelőtt kinőtték.*”

A Jegyző határozata 2014. április 25-én jogerőre emelkedett. A határozat a fakivágás teljesítésére, valamint annak időpontjára vonatkozóan az alábbiakat tartalmazta: „*Kérem Balatonalmádi Város Önkormányzatát, hogy a határozat jogerőre emelkedését követően a mellékletben megküldött szakértői véleményben megjelölt fákat kivágatni szíveskedjenek.*” Az önkormányzat a hatósági határozatban foglaltaknak 2 fa kivágása által részben tett eleget.

A Jegyző 2015. február 4-én elsőfokú határozatát visszavonta.⁴ A határozat indokolása szerint a Kormányhivatal „*VEB/005/197-1/2015 számú végzésével Balatonalmádi Város Önkormányzatát érintő másik fakivágási ügyben hozott határozata ellen az önkormányzat által benyújtott fellebbezés alapján – eljárási hibákra hivatkozva – a fakivágás engedélyezésére vonatkozó határozatomat megsemmisítette és új eljárás lefolytatására kötelezett. (...) Az ügyfél fakivágási ügyében keletkezett ügyiratot átvizsgálva megállapítottam, hogy a kérelem a Balatonalmádi Fadrusz utcai gesztenyefák csonkolására, s nem azok kivágására irányult. A kérelem tartalma sem felel meg a Kormányhivatal végzésében foglalt tartalmi követelményeknek és azon az ügyfél nem rótt le az eljárási illetéket sem. Mindezeket túlmenően az önkormányzatot nem értesítettem a Ket. 29. § (3) bekezdésében foglaltak alapján, bár ennek indoka az, hogy álláspontom szerint a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet rendelkezései alapján az önkormányzat fakivágáshoz történő hozzájárulását a kérelemmel érintett ügyben nem kell megkérni. A Korm. rendelet hatálya a fakivágási engedélyezési eljárásra terjed ki, a fák csonkolására nem.*”

A panaszos 2015. február 23-án a határozat ellen fellebbezést nyújtott be, amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy kérelme a balesetveszélyes helyzet megszüntetésére irányult, méghozzá 6 fa vonatkozásában. Kiemelte, hogy a teljes fasor vizsgálatát az eljáró hatóság hivatalból vonta be az eljárás körébe. Felhívta a figyelmet továbbá arra, hogy a beadványával kapcsolatosan az elsőfokú hatóságtól hiánypótlási felhívást sem a beadvány tárgyának esetleges tisztázásával (csonkolás vagy fakivágás), sem pedig a közigazgatási eljárási illeték megfizetésével összefüggésben nem kapott.

A Kormányhivatal 2015. március 17-én kelt végzésében⁵ a Jegyző elsőfokú határozatát megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította, mivel véleménye szerint a visszavonó határozat jogszabálysértő. A végzés indokolása szerint nem tisztázta az elsőfokú hatóság, hogy kérelemre, vagy hivatalból induló eljárásról van-e szó. „*Az a tény, hogy a kérelmező kérte a fák kivágását, még nem feltétlenül jelenti, hogy az eljárás kérelemre folyik, hiszen a bejelentés irányulhatott a Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése szerinti hivatalbóli kivágásra kötelezésre vonatkozó eljárásra is.*” A másodfokú hatóság kifogásolta továbbá, hogy a Jegyző egy másik fakivágási ügyben hozott másodfokú eljárás megállapítására hivatkozva vonta vissza határozatát: „*Minden ügyet egyedileg kell megvizsgálni, és csak a jogszabályi előírások, valamint a tényállás tisztázása után lehet döntést hozni. Másik ügyben hozott döntés nem lehet a visszavonás hivatkozási alapja. A fentieket értékelve megállapítottam, hogy az elsőfokú hatóság a jogszabály helytelen értelmezése következtében megalapozatlan határozatot hozott, ezért azt megsemmisítettem. Mindezzért az ügyben – a rendelkező részben írtak szerint – új eljárást rendeltem el. Az új eljárásban az ügyfél alapkérelmét kell elbírálni, mivel a határozat visszavonásával a kérelem elbírálatlan maradt.*”

² KOZP/4470/1/2014 ügyiratszámú levél

³ KOZP/4470/2/2014 ügyiratszámú határozat

⁴ A Jegyző KOZP/2795/1/2015. ügyiratszámú határozata

⁵ A Kormányhivatal VEB/005/497-2/2015. ügyszámú végzése

A panaszos a másodfokú határozat kézhezvételét követően, 2015. április 15-én kelt – az elsőfokú hatóság részére írt – levelében megerősítette a másodfokú határozatban foglaltakat, miszerint kérelme a balesetveszélyes helyzet elhárítása iránti hatósági intézkedésre, elsődlegesen a fák csonkolására irányult: „Az arányosság, illetve fokozatosság elve is azt kívánja, hogy elsődlegesen a veszélyes fák csonkolására kerüljön sor, és csak „végső esetben”, a szakmailag megalapozottan nem menthető egyedek tekintetében kötelezzék a tulajdonost a fák kivágására és helyettük újak telepítésére.” Kiemelte továbbá, hogy „nem kértem, és továbbra sem kérem, hogy a T. Hatóság számomra engedélyezze az általam megjelölt összesen 6 darab gesztenyefa csonkolását, illetve kivágását. Ezzel szemben kezdettől fogva azt kértem, és továbbra is azt kérem, hogy a hivatkozott fák csonkolását (kivágását) a tulajdonos végezze el, mert a fák leromlott állapota veszélyezteti az élet- és vagyonbiztonságot.”

A Jegyző 2015. április 23-án kelt végzésében⁶ a panaszos beadványát hatáskör és illetékesség hiányában Balatonalmádi Önkormányzatához áttette. A végzés indokolásában kifejtette, hogy „az ügyfél által írásban benyújtott, hivatalomhoz 2015. április 17. napján érkezett beadványában leírta, hogy az eredeti kérelmében sem a fák kivágását kérte, hanem azok csonkolását. (...) Miután az ügyfél kérelme nem a fák kivágására irányul, ezért a jegyzőnek nincs hatásköre a döntés meghozatalára, az ügyfél kérelme alapján indult eljárásra pedig a Kormányhivatal kijelölt végzése sem irányadó.”

A panaszos 2015. április 30-án kelt beadványában kérte a Jegyzőt, hogy az áttételt elrendelő végzését vonja vissza. Véleménye szerint 2015. április 15-én kelt beadványában nem terjesztett elő olyan kérelmet, amelynek elbírálására a Jegyzőnek ne lenne hatásköre, kifejtette továbbá, hogy korábbi beadványában nem új eljárásra vonatkozó kérelmet terjesztett elő, hanem „kifejezetten a megismételt eljárásban általam figyelembe venni kért jogi és ténybeli szempontokat foglaltam össze.”

A Jegyző 2015. május 7-én kelt válaszlevelében⁷ arról tájékoztatta a panaszost, hogy miután a végzés ellen nincs helye fellebbezésnek, ezért a beadványt érdemben nem tudja elbírálni.

A panaszos 2015. május 18-án a Jegyző áttételt elrendelő végzésével kapcsolatosan felügyeleti eljárást kezdeményezett a Kormányhivatalnál. Kérte, hogy a Kormányhivatal a Jegyző végzését semmisítse meg, és utasítsa az elsőfokú eljárás lefolytatására.

A Jegyző 2015. június 15-én kelt levelében indokolta a Kormányhivatal részére döntését, amelyhez csatoltan megküldte az ügy iratait is. Véleménye szerint a Korm. rendelet normaszövege ellentmondásos, a gyakorlatban alkalmazhatatlan a területi hatály, valamint az ügyféli jogállás tisztázatlansága miatt. Felhívta emellett a Kormányhivatal figyelmét, hogy a Kormányhivatal végzése nem rendelkezett az alaphatározatról, amely ezáltal továbbra is jogerős és végrehajtható.

A Kormányhivatal megkereste Balatonalmádi Jegyzőjét, hogy az ügyben történt esetleges eljárásáról adjon tájékoztatást. Balatonalmádi Jegyzőjének válasza⁸ szerint az önkormányzat az érintettek bevonásával 2015. június 8-án helyszíni szemlét tartott, amelyen megállapították, hogy közvetlen életveszély ténye nem állapítható meg, ezért a fák kivágására irányuló hatósági eljárás lefolytatását mellőzték.

A Kormányhivatal a felügyeleti eljárása során 2015. december 21-én kelt végzésében⁹ a Jegyző áttételt elrendelő végzését megsemmisítette, valamint az eljárás lefolytatására kötelezte. A Kormányhivatal megállapította, hogy a Jegyző a panaszos beadványát új kérelemnek minősítette, amelyre nem vonatkozott a másodfokú végzés. A Kormányhivatal rögzítette, hogy a panaszos új kérelmet nem terjesztett elő, a beadványban nem szerepel új eljárás megindítására okot adó körülmény. Véleménye szerint „a másodfokú végzés végrehajtására irányuló eljárásban az ügyfél alapkérelmét kell elbírálni, mivel a határozat visszavonásával a kérelem elbírálatlan maradt.”

Az önkormányzat 2016. január 28-án megküldött levelében arról tájékoztatta a Jegyzőt, hogy 2015 januárjában helyi kezdeményezésre megkezdődött a fasor helyi jelentőségű természeti emlékké nyilvánítása. Az önkormányzat képviselő-testülete 2016. január 28-án tartott testületi ülésén a fasort védetté nyilvánította, amely 2016. február 1-jén hatályba lépett. Levele csatolmányaként megküldte a kezelési tervet is.

A panaszos 2016. február 2-án újabb beadvánnyal fordult a Jegyzőhöz. Levelében

⁶ A Jegyző KOZP/2795/6/2015. ügyiratszámú végzése

⁷ A Jegyző KOZP/2795/7/2015. ügyiratszámú levele

⁸ Balatonalmádi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjének 7/447/1/2015. számú levele

⁹ A Kormányhivatal VEB/005/497-9/2015. ügyszámú végzése

mege erősítette kérelmének lényegét, amely a balesetveszélyes helyzet megszüntetésére irányult. Emellett felhívta a figyelmet arra is, hogy véleménye szerint a szóban forgó fák szükségtelenül zavarják a tulajdonában álló ingatlan használatát. Fentiekre tekintettel kérte a hatóságot a megfelelő határidőt is tartalmazó hatósági kötelezés meghozatalára.

A Jegyző 2016. február 22-én kelt végzésében¹⁰ megszüntette az eljárást. Indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú határozatában foglaltaknak az önkormányzat részben eleget tett azáltal, hogy a szakvéleményben megjelölt két fát kivágta. A megszüntetés indokaként kifejtette, hogy a fásor védetté nyilvánításával a Korm. rendeletben foglaltak szerinti eljárás lefolytatásának lehetősége megszűnt, mivel a védetté nyilvánítás következtében a fásor kezelésével és fenntartásával kapcsolatosan csak más jogszabályok alapján lehet eljárni.

A végzés ellen a panaszos 2016. március 12-én fellebbezéssel élt, amelyet a Jegyző 2016. március 24-én kelt levelével¹¹ – az iratanyag csatolása mellett – a Kormányhivatal részére megküldött.

A Kormányhivatal 2016. április 29-én kelt végzésében¹² a Jegyző végzését helybenhagyta. Indokolásában az eljárás eddigi cselekményeinek ismertetését követően kifejtette, hogy a Tvt. szabályai szerint védett fásorban lévő, valamint egyes védett fák és cserjék természetes állapotának megváltoztatásához, kivágásához a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges.¹³ A védelem alá vont helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az első fokú természetvédelmi hatósági jogkört a jogszabályi rendelkezések értelmében a jegyző gyakorolja, míg a Korm. rendelet hatálya nem terjed ki a külön törvény hatálya alá tartozó fás szárú növényekre. „A fenti jogszabályi rendelkezések értelmében Veszprém Megyei Jogú Város Jegyzője az ügyben hatáskör és illetékesség hiánya miatt nem járhat el, tehát az eljárást megszüntető végzés jogszerű.” Megállapította továbbá, hogy kérelemnek az ágak áthajlására vonatkozó része szomszédjogi vita, amelynek elbírálása bírósági hatáskör.

2. A Jegyző tájékoztatása:¹⁴

Az ügyfél kérelme, valamint a Kormányhivatal kijelölése alapján indult eljárásban a jogerőre emelkedett elsőfokú határozattal a fásor faegyedei közül 11 db vadgesztenyefa kivágását engedélyezte. Kérte Balatonalmádi Önkormányzatát, hogy a határozat jogerőre emelkedését követően a meghatározott sorszámú fákat vágja ki, egyúttal a Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésében foglaltak figyelembevételével a kivágott fák szakszerű pótlásáról gondoskodjon. A határozatban foglaltaknak Balatonalmádi Önkormányzata részben eleget tett azzal, hogy a szakvéleményben megjelölt 3. és 12. sorszámú fákat kivágta, a ki nem vágott fákon pedig száraz gallyazást, részben sebkezeléseket végzett.

Határozatának visszavonását érintően kifejtette, hogy a Kormányhivatal egy másik, szintén balatonalmádi fakivágási ügyben hozott határozatát eljárási jogszabálysértésekre hivatkozva megsemmisítette. A Jegyző megállapította, hogy a Kormányhivatal által hivatkozott eljárási jogszabálysértések ebben az eljárásban is fennálltak, ezért határozatát visszavonta. A visszavonás fő oka – a kérelem tartalmi pontosításán túlmenően – a Korm. rendelet 7. § (2) bekezdésében¹⁵ foglaltak vizsgálatára irányuló eljárás korábbi mellőzése, az esetleges élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető helyzet feltárása volt.

Tájékoztatásában kiemelte, hogy a Kormányhivatal csak a visszavonó végzést semmisítette meg, az alaphatározat megsemmisítéséről nem rendelkezett. A másodfokú végzés indokolásában a Kormányhivatal részletesen előírta az új eljárásban követendő eljárási

¹⁰ A Jegyző KOZP/315/5/2016. ügyiratszámú végzése

¹¹ A Jegyző KOZP/315/6/2016. ügyiratszámú levele

¹² A Kormányhivatal VEB/005/1556-2/2016. ügyszámú végzése

¹³ Tvt. 42. § (5) bekezdés

¹⁴ A Jegyző KOZP/315/8/2016. ügyiratszámú levele

¹⁵ A Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése szerint a jegyző a fás szárú növényvel rendelkezni jogosult a fás szárú növény kivágására kötelezi, ha a fás szárú növény az élet- vagy vagyonbiztonságot veszélyezteti, és e veszély másként nem hárítható el.

szabályokat. Véleménye szerint „a végzés egy feloldhatatlan jogalkalmazási ellentmondást keletkeztetett. A határozat saját hatáskörben történő újbóli visszavonására, vagy módosítására - az új eljárás végzésben foglaltak szerinti lefolytatását követően - azért nem volt lehetőségem, mert a Ket. 141. § (2) bekezdése szerint a határozat visszavonására a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult. Egyik feltétel sem állt már ekkor fenn, (...) ezért a döntés módosítására, vagy újbóli visszavonására elsőfokú hatósági hatáskörben már nem volt lehetőségem! Az ügyben tehát hatályban volt egy jogerős határozat. Az anyagi jogerő legfontosabb joghatása az, hogy a jogerős döntés véglegesnek tekinthető, tehát ugyanazon felek és jogutódaik vonatkozásában, ugyanabban a tárgyban, ugyanabból a tényalaphból származó ugyanazon jog iránt ismételt jogvita vagy eljárás nem indítható. Ugyanakkor a végzés viszont ugyanebben az ügyben új eljárás lefolytatására utasított, amely szintén köti az elsőfokú hatóságot. (...) Miután a VMK végzésében foglaltak szerinti új eljárás lefolytatása jogszerűen nem volt lehetséges, azaz törvényes, jogszerű érdemi döntés nem volt hozható, ezért döntöttem 2015. április 23-án a KOZP/2795/6/2015. szám alatti végzésemmel a nyilatkozat áttételéről, de nem a jegyző, hanem az önkormányzat, mint a Korm. rendelet 4. §-a szerinti „használó” részére. A „használó”, mint a Korm. rendelet 4. §-ában foglalt fenntartási és kezelési feladatok kötelezettje ugyanis önkéntesen is eleget tehetett volna a kérelemben foglaltaknak, de amennyiben mégsem, a kérelem alapján - kizárási ok bejelentése esetén más jegyző - dönthetett volna a Korm. rendelet 5. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a fenntartási és kezelési feladatok ellátására történő kötelezésről. Az áttételt elrendelő végzés alapján az önkormányzat nem is kezdeményezett hatásköri vitát, mi több, megkezdte a Korm. rendelet 4. §-ában foglalt kötelezettségek végrehajtását. Az áttételt elrendelő döntés volt álláspontom szerint az egyetlen olyan megoldás, amellyel elkerülhető volt a res indicata megsértése.”

Mivel a Jegyző álláspontja szerint új eljárás lefolytatása jogszerűen nem volt lehetséges, ezért döntött a nyilatkozat áttételéről az Önkormányzat mint a Korm. rendelet 4. §-a szerinti „használó” részére.¹⁶

Az áttételt elrendelő végzés megsemmisítése során a Kormányhivatal indoklásában rögzítette, hogy az ügyfél alapkérelmét kell elbírálni, mivel a határozat visszavonásával a kérelem elbírálatlan maradt. A Jegyző álláspontja szerint a Kormányhivatal felügyeleti eljárás során nem semmisíthette volna meg az áttételt elrendelő végzését, mert erre nem volt hatásköre, illetve nem utalt arra a másodfokú végzés indoklása, hogy milyen jogszabályhely alapján folytathatna le a Jegyző új eljárást egy elsőfokú hatáskörben már visszavonhatatlan, jogerős határozattal lezárt ügyben.

A megismételt elsőfokú eljárás során beszerzett iratok alapján a Jegyző megállapította, hogy Balatonalmádi Önkormányzata a 3/2016. (I. 29.) önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Ör.) az ingatlanon levő fehér vadgesztenye fasort 2016. február elsejei hatállyal helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánította. A Tvt. 42. § (5) bekezdésében foglaltak szerint a védett fasorban lévő, valamint egyes védett fák és cserjék természetes állapotának megváltoztatásához, kivágásához a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges, ezért az eljárást megszüntette.

3. A Kormányhivatal tájékoztatása:¹⁷

Hivatalunk az ügyben tett eljárási cselekményei mellett arról kérdezte a Kormányhivatalt, hogy az elsőfokú hatóság jogerőssé vált határozatának visszavonását követő másodfokú eljárás során milyen indokok alapján döntött a jogerős elsőfokú határozat hatályban való fenntartásának mellőzéséről és új elsőfokú eljárás elrendeléséről. A Kormányhivatal tájékoztatásában kifejtette, hogy a korábban jogerőssé vált határozat hatályban tartása helyett az elsőfokú hatóság új eljárásra

¹⁶ A Korm. rendelet 4. § (1)-(3) bekezdései szerint a használó köteles gondoskodni az ingatlanon lévő fás szárú növények fenntartásáról, az adott faj tulajdonságainak megfelelő szakszerű kezeléséről (így különösen víz- és tápanyag-utánpótlásról, metszésről, növény-egészségügyi beavatkozásról), valamint szükség szerinti pótlásáról. A használó köteles gondoskodni az ingatlanán lévő fás szárú növények emberi életet, egészségét veszélyeztető részeinek eltávolításáról. A használó - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - köteles gondoskodni a fás szárú növények emberi életet, egészségét veszélyeztető származékainak, így különösen ágak, virágzat, termés, levelek összegyűjtéséről. A használó mentesül az összegyűjtési kötelezettség alól, amennyiben a humuszképződés nem ellentétes a terület rendeltetésével.

¹⁷ A Kormányhivatal VEB/005/01556-5/2016. ügyiratszámú levele

való utasítására az alábbiak miatt volt szükség:

- *Nem tisztázta az elsőfokú hatóság, hogy kérelemre vagy hivatalból induló eljárásról van-e szó*
- *Kérelmező elsődlegesen a fák csonkolását kérte, és másodlagosan kérte a fák kivágását, tehát a kérelme erre is kiterjedt, ellentétben a visszavonó határozat megállapításával.*
- *Az elsőfokú hatóság a Veszprém Megyei Kormányhivatal VEB/005/197-1/2015 számú végzésével indokolta határozatának visszavonását, mely Balatonalmádi Város Önkormányzatát érintő másik fakivágási ügyben hozott határozat ellen az önkormányzat által benyújtott fellebbezés alapján - eljárási hibákra hivatkozva – a fakivágás engedélyezésére vonatkozó határozatot megsemmisítette, és új eljárás lefolytatására kötelezte a Kormányhivatal. Minden ügyet egyedileg kell megvizsgálni, és csak a jogszabályi előírások, valamint a tényállás tisztázása után lehet döntést hozni. Másik ügyben hozott döntés nem lehet a visszavonás hivatkozási alapja.”*

4. Balatonalmádi Önkormányzatának tájékoztatása:¹⁸

A Fadrusz János utcai vadgesztenye fasor sorsa hosszú ideje helyi viták tárgyát képezi. A telektulajdonosok egy része szerette volna kivágnatni a fasort, annak élet- és vagyonvédelemre veszélyes volta és erős árnyékoló hatása miatt, míg a tulajdonosi kör másik fele a fasor helyi védetté nyilvánítását javasolta. Balatonalmádi Önkormányzata a reális helyzet megismerése céljából több szakvéleményt is beszerzett, azonban az egyes szakvélemények a kivágandó, eltávolítandó fák esetében az önkormányzat álláspontja alapján lényeges eltérést mutattak.¹⁹

A Balatonalmádi Városgondnokság a szakvélemények birtokában, illetve az elsőfokú hatóság 2014. áprilisi határozatában foglalt kötelezettségének megfelelően megkezdte a fák karbantartását: a száraz ágak eltávolítását, szükség szerint a fák csonkolását, a lombzat többszöri permetezését a vadgesztenyelevél-aknázómoly elleni védekezés céljából, valamint összegyűjtötte és elszállította a lehullott leveleket. A fák kivágását illetően a szakvéleményekre támaszkodva eltávolított két faegyedet.

A tájékoztatás szerint a Fadrusz János utcai fasor védetté nyilvánításának folyamata 2015 januárjában, helyi kezdeményezésre kezdődött meg. *A fasor tekintetében folyamatban lévő hatósági eljárás nem volt, így eleget téve a civil kezdeményezésnek, az Önkormányzat a jogszabályi előírásoknak megfelelően lefolytatta a természeti emlékké nyilvánítási eljárását, és az eljárás lezárásaként a 3/2016. (1.29.) számú önkormányzati rendeletet megalkotta. Az Önkormányzat célja a fasor védetté nyilvánításával a bevezető részben taglalt eszmei értéken túl az volt, hogy egy kezelhetetlen, véget nem érő társadalmi vita végére pontot tegyen az által, hogy magával szemben nagyobb kötelezettséget állapít meg a fasor fenntartása, kezelése tekintetében.*

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 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – 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 biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

¹⁸ Balatonalmádi Város Polgármesterének 7/65/7/2016. számú levele

¹⁹ Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a fasorral összefüggésben készített öt szakértői véleményben számos egyező megállapítás is szerepel, amely a fasor leromlott és előregedett állapotára, a korábbi időszakból származó szakszerűtlen beavatkozásokra, valamint az előrehaladott korhadásokra, valamint a fasor fokozatos megújítására vonatkozik.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, 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 alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 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 alkotmánybírósági 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 a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.²⁰

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”²¹

2. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a *tisztességes hatósági eljáráshoz 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 eljáráshoz való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.²² A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.²³ Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.²⁴

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.²⁵

3. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az

²⁰ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

²¹ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

²² 315/E/2003. AB határozat

²³ 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

²⁴ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve 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 kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak alanyi jogon érvényesíthető elemei is vannak. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog.

III. A vizsgált ügy tekintetében

A panaszban foglalt fasort érintő hatósági eljárások vizsgálata során mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy a fák állapotával és azok megítélésével kapcsolatos álláspontok olyan szakmai kérdések, amelyek a biztos hatáskörén túlmutatnak, ezért ezekre vonatkozóan a jelentés nem tartalmaz megállapítást.

III.1. A Jegyző elsőfokú határozata

A panaszos Balatonalmádi Önkormányzatának környezetvédelmi ügyintézőjéhez intézte beadványát az alábbiak szerint: *„Azzal a kérelemmel szeretnék Önhöz fordulni, hogy Balatonalmádiban, a Fadrusz János utcában a házunk és a két szomszédom háza előtti balesetveszélyes öreg gesztenyefákat csonkítsák (fiatalítsák) meg, amennyiben a fák állapota miatt erre nincs már mód, úgy kérem kivágásukat, és újaknak a telepítését.”*

Megállapítható, hogy a beadvány a panaszos ingatlana és a szomszédjai ingatlana előtti fák balesetveszélyes állapotának megszüntetésére vonatkozott, elsődlegesen azok csonkítása (fiatalítása), másodlagosan kivágása és pótlása által. A beadvány alapján egyértelmű, hogy a panaszos kérelme a tulajdonos önkormányzat kertészeti beavatkozására irányult, nem saját maga számára kérte a kivágás engedélyezését.

Balatonalmádi Jegyzője az ügyben az eljárásból való kizárását kérve a Kormányhivatalhoz fordult, amely a hatósági eljárás lefolytatására a Jegyzőt jelölte ki. Ehelyt utalnunk kell arra is, hogy a panaszosnak Balatonalmádi Önkormányzatához intézett beadványa alapján az Önkormányzat tulajdonosi jogait gyakorolva – kizárólag a fák kivágásának mellőzése esetén – a szükséges fafenntartási és metszési beavatkozásokat a Korm. rendelet 4. § (1) és (2) bekezdései alapján²⁶ hatósági eljárás lefolytatása nélkül is elvégezhetette volna. Véleményünk szerint a tulajdonosi beavatkozások hatósági eljáráson kívüli elvégzése (ide nem értve a fakivágásokat) célravezetőbb és hatékonyabb lett volna. Tekintettel azonban arra, hogy a kizárási kérelem és a kijelölés alapján hatósági eljárás indult, a panaszos beadványának megítélése hatósági döntés keretében volt lehetséges.

A Ket. 29. § (1) bekezdése alapján a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a

²⁶ A Korm. rendelet 4. § (1) és (2) bekezdései szerint a használó köteles gondoskodni az ingatlanon lévő fás szárú növények fenntartásáról, az adott faj tulajdonságainak megfelelő szakszerű kezeléséről (így különösen víz- és tápanyag-utánpótlásról, metszésről, növény-egészségügyi beavatkozásról), valamint szükség szerinti pótlásáról. A használó köteles gondoskodni az ingatlanán lévő fás szárú növények emberi életet, egészségét veszélyeztető részeinek eltávolításáról.

továbbiakban: Pkbt.) alapján²⁷ a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A bárki által megtehető közérdekű bejelentés – a Pkbt. fogalom meghatározása szerint – főszabályként arra szolgál, hogy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, melyet a bejelentést tevő szerint orvosolni vagy megszüntetni kellene, amelyhez – kiegészítő jelleggel – javaslat is kapcsolódhat. A törvény előírásai alapján az eljárásra jogosult szerv elbírálja a beadványt, vizsgálatot folytat le, a megtett intézkedéséről vagy mellőzéséről – indokolással – értesíti a bejelentőt. A közérdekű bejelentés tehát közösségi érdeket szolgál, a bejelentés befogadását követően a hatóság hivatalból indítja meg eljárását.

A kérelem ezzel szemben az egyéni érdekek érvényesítésének eszköze, amelyben a kérelmező a saját érdekét szolgálva a maga részére kéri (fakivágás esetén) a kivágás engedélyezését. Erre tekintettel a hatóság a kérelemre indítja meg az eljárását.

A Ket. szerint²⁸ a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. A panaszos bejelentését kérelemnek nevezte, ugyanakkor a beadvány tartalmából egyértelműen következik, hogy a fák csonkolását, illetve kivágását nem saját részére kérelmezi, hanem – beadványának címzettjeként – az önkormányzat intézkedését kéri az ügyben. Erre tekintettel a panaszos beadványát nem lehet fakivágási engedély-kérelemnek tekinteni, annak elbírálása csupán közérdekű bejelentésként lehetséges.

A Jegyző ezt az alapvető kérdést – ti. az eljárás kérelemre vagy hivatalból folyik – nem tisztázta, azonban eljárása²⁹ tartalmilag hivatalból indult eljárásnak tekintendő, ugyanis a beadvány alapján megindított eljárásában egyrésztől nemcsak a beadványban megjelölt hat fával kapcsolatosan hozott döntést, hanem a teljes fasorra, 17 fára vonatkozóan folytatta le eljárását és adta ki határozatát. Erre a beadvány kérelemként minősítése esetén nem lett volna lehetősége, hiszen a panaszos a háza és két szomszédjának háza előtti fák állapotát sérelmezte. Másrészről a fasor egyes egyedeinek kivágása kapcsán a határozat intézkedésének címzettje Balatonalmádi Önkormányzata, nem pedig a kérelmező. (A hivatalból indított eljárást támasztja alá az is, hogy a Jegyző a bejelentőtől nem kért eljárási illetéket.)

Az eljáró hatóság felkérte Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának Városüzemeltetési Irodáját, hogy adjon szakvéleményt a kérelemben foglalt fákról. A Városüzemeltetési Iroda képviselője a helyszíni szemlét követően az utcában álló teljes vadgesztenye fasorról adott szakmai véleményt az eljáró hatóság részére. A hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségének eleget tett, a szakértői véleményben foglaltak alapján értékelte a helyzetet, és ennek megfelelően hozta meg döntését.

Az eljárási (elő)kérdések tisztázatlanságán túlmenően a meghozott döntéssel összefüggésben az alábbi hibákra kell felhívni a figyelmet:

1. A Jegyző a határozat rendelkező részében foglaltak szerint a beadványozó „fakivágás iránti kérelmének részben helyt ad”, ami ellentmondásban van egyrészt eljárásával, másrészt döntésének tartalmi részével. A panaszos egyértelműen nem saját részére kérte a fákkal kapcsolatos beavatkozások elvégzésének engedélyezését, így értelmezhetetlen a panaszos beadványának való részbeni helyt adás olyan esetben, amikor az eljárás tárgya nem azonos a beadvány tartalmával.

2. A határozat szövegezése szerint „Kérem Balatonalmádi Város Önkormányzatát, hogy (...) a megjelölt fákat kivágnatni szíveskedjenek”, miközben a határozat valójában egy kötelezési eljárásban hozott döntés, amelyben a hatóságnak az illetékes önkormányzatot a döntésben foglalt fák kivágására köteleznie kell.³⁰

²⁷ Pkbt. 1. § (3) bekezdés

²⁸ Ket. 37. § (1) bekezdés

²⁹ Tekintettel arra, hogy az Önkormányzat a Ket. kizárásra vonatkozó szabályai miatt nem járhatott el, a Kormányhivatal a Jegyzőt jelölte ki elsőfokú hatóságként.

³⁰ A Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése szerint az érintett földrészlet fekvése szerinti települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat) jegyzője (továbbiakban: jegyző) a használt az (1)-(3) bekezdésben és a 4. §-ban meghatározott fenntartási és kezelési feladatok, továbbá a 2. § szerinti telepítési előírások teljesítésére kötelezheti, továbbá a Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése alapján a fás szárú növényvel rendelkezni jogosultat a fás szárú

3. A hatóság a kötelezett Balatonalmádi Önkormányzat részére nem írt elő teljesítési határidőt. Ez a későbbi eljárási cselekmények ismeretében azért is releváns, mivel a határozat visszavonásáig az Önkormányzat a határozat szerint kivágandó 11 db fa helyett két fát érintően tett eleget a határozatban foglaltaknak. A Ket. szerint³¹ a határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – *tartalmaznia kell a rendelkező részben a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit.* A fenti előírásnak a határozat nem felelt meg.

4. Az előzőeken túlmenően a Jegyző az eljárásába csak a beadványozót és a tulajdonos önkormányzatot vontta be, a határozatot kizárólag a panaszosnak, Balatonalmádi Önkormányzatának, illetve a Városüzemeltetési Irodának küldte meg. Az elsőfokú határozat indokolásában eközben azt rögzítette, hogy „a kivágási kérelemmel érintett fás szárú növény Balatonalmádi szempontjából kiemelt szakmai, tudományos, település- és kultúrtörténeti értéket nem képvisel”.

A Korm. rendelet a fakivágási eljárásokra vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza: *a település szempontjából kiemelt szakmai, tudományos, település- és kultúrtörténeti értéket képviselő fás szárú növény kivágásának kérelmezése esetén a jegyző az eljárás megindításáról szóló értesítést öt napon belül hirdetményi úton, valamint – ha a település ilyennel rendelkezik – a település hivatalos honlapján is közzéteszi a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben meghatározott ügyféli jogok biztosítása céljából.*³²

A Ket. rendelkezései alapján³³ ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

A Nagykommentár szerint *a Ket. általános ügyfélfogalma a lehető legtágabb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyfélképeséget, azaz mindazon személyek és szervezetek számára, amelyek rendelkeznek valamilyen jogszabályban elismert jogképességgel. A kódex anyagi jogias megközelítést alkalmaz, amely az adott személy saját jogának, jogos érdekének érintettségét teszi az ügyfélképeség mércéjévé. (...) Ennek megfelelően az ügyfélképeség általános feltétele lett a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte.*

Szintén a Ket. ügyféli jogot érintő rendelkezéseit elemezte az Alkotmánybíróság 12/2015. (V. 14.) határozatában. A határozat szerint *a Ket. 15. § (1) bekezdése mérlegelési jogot biztosít az eljáró közigazgatási hatóságok részére azáltal, hogy általánosságban definiálja az ügyfél fogalmát. (...) A gyakorlat alapján az ügyfélképeség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte. (...) Valakinek a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekelttsége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot (kötelezettséget) a hatóság megállapít[ja]-e, és ha igen, milyen tartalommal.*

*Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. ügyfél definíciójának célja az, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit. A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és abehelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekintendő ügyfélnek - egyebek között -, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.*³⁴

A hatósági eljárásokban a Ket. szabályainak megfelelően a hatóságnak vizsgálnia kell az esetlegesen bevonandó ügyfelek körét. A vonatkozó jogszabályhely³⁵ alapján, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, *az eljárás megindításáról a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.*

A Jegyző a kérelmező közérdekű bejelentését kiterjesztve az egész fasor állapotát vizsgálta meg, amellyel egyetértünk, mivel a természetileg egy egységet alkotó fasort mind jogilag, mind szakmailag indokolt egységesen elbírálni.

A kapott tájékoztatások alapján megállapítható, hogy Balatonalmádi Önkormányzata az elsőfokú határozatot követően, 2015 januárjában kezdte meg – társadalmi kezdeményezés

növény kivágására *kötelezi*, ha a fás szárú növény az élet- vagy vagyónbiztonságot veszélyezteti, és e veszély másként nem hárítható el.

³¹ A Ket. 72. § (1) bekezdésének df) alpontja

³² Korm. rendelet 6. § (5) bekezdés

³³ A Ket. 15. § (1) bekezdése

³⁴ 12/2015. (V. 14.) AB határozat [22], [31]

³⁵ Ket. 29. § (3) bekezdés b) pont

hatására – a fasor védetté nyilvánításának előkészítését, szakértő igénybevételével felmérést készítettett, továbbá természetvédelmi kezelési tervet dolgozott ki. A fasorról társadalmi vita folyt, amely során helyszíni egyeztetés, közmeghallgatás, valamint levelezés zajlott, ez eredményezte a későbbi védetté nyilvánítást is.

A tárgyi ügy összes hatósági eljárási cselekményét nézve kétséget kizáróan megállapítható, hogy a fák metszése, kivágása, pótlása nemcsak a panaszos és a tulajdonos Balatonalmádi Önkormányzatának jogos érdekét érinti, hanem legszűkebben értelmezve is befolyásolja mind a szomszédok, mind pedig azon lakosok érdekét, amely ingatlanok előtt az eljárás tárgyát képező fák állnak. A később megalkotott helyi védettségből pedig az is kiderül, hogy Balatonalmádi Önkormányzatának véleménye szerint ez a fasor a település szempontjából meghatározó, kiemelt település- és kultúrtörténeti érték, és így a közösség egészét érinti.

A fasorral kapcsolatos események igazolják, hogy a fasorral összefüggő hatósági döntések érintik az ottani ingatlan-tulajdonosokat, a helyi önkormányzat védetté nyilvánító rendelete pedig alátámasztja azt, hogy a fasor Balatonalmádi szempontjából a Korm. rendeletbe foglalt kategóriába tartozik.

Az előzőek alapján a hatóságnak a Ket., és a Korm. rendelet szabályai szerinti valamennyi ügyfél bevonásáról gondoskodnia kellett volna.

Véleményünk szerint a hatóság e mulasztásának alapvető szerepe van az ügy utóéletét érintően. Amennyiben az elsőfokú eljárásban a hatóság megfelelően gondoskodik az eljárás megindításáról való értesítésről, valamint lehetőséget biztosít arra, hogy az eljárásban az érdekelték kifejtsék véleményüket, a fákról kialakult vita a hatósági eljárásban folyhatott volna, megelőzve az ezt követő közel két éves további hatósági eljárás-sorozatot. Az ombudsmani hivatal következetesen képviseli azt a véleményt, amely szerint a vonatkozó nemzetközi egyezmény³⁶ és a hatályos jogszabályok értelmében megalapozott és társadalmilag elfogadott közigazgatási döntéseket csak az érintett személyek bevonásával lehet hozni.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a Jegyző elsőfokú határozatával *a jogállamisággal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

III.2. Az elsőfokú határozat visszavonása

A Jegyző 2014. április 3-án kelt jogerős határozatát – közel egy évvel később – 2015. február 4-én visszavonta. A visszavonás indokolásában a Kormányhivatal egy az ügytől teljesen független, másik fakivágási ügyben – fellebbezés alapján – hozott másodfokú határozatában foglaltakra hivatkozott. E szerint „*az ügyfél fakivágási ügyében keletkezett ügyiratot átvizsgálva megállapítottam, hogy a kérelem a Balatonalmádi Fadrusz utcai gesztenyefák csonkolására, s nem azok kivágására irányult. A kérelem tartalma sem felel meg a Kormányhivatal végzésében foglalt tartalmi követelményeknek és azon az ügyfél nem róta le az eljárási illetéket sem. Mindezeket túlmenően az önkormányzatot nem értesítettem a Ket. 29. § (3) bekezdésben foglaltak alapján, bár ennek indoka az, hogy álláspontom szerint a Korm. rendelet rendelkezései alapján az önkormányzat fakivágáshoz történő hozzájárulását a kérelemmel érintett ügyben nem kell megkérni. A Korm. rendelet hatálya a fakivágási engedélyezési eljárásra terjed ki, a fák csonkolására nem.*”

A Jegyző visszavonó határozatát a Ket. 114. § (1) és (2) bekezdésére³⁷ alapozta.

A Kormányhivatal a visszavonó határozattal összefüggésben kifejtette: „*Minden ügyet egyedileg kell megvizsgálni, és csak a jogszabályi előírások, valamint a tényállás tisztázása után lehet döntést hozni. Másik ügyben hozott döntés nem lehet a visszavonás hivatkozási alapja.*”

³⁶ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény. Az Egyezményt a 2001. évi LXXXI. törvény hirdette ki.

³⁷ A Ket. 114. § (1) és (2) bekezdései alapján ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. A döntést közölni kell azzal, akivel a módosított vagy visszavont döntést közölték. Az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására - az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével - a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult. Ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.

A Kormányhivatal álláspontjával egyetértünk, egyedi határozat visszavonása nem alapulhat egy másik ügyben hozott másodfokú döntés érvelésén. Jelen helyzetben egy tíz hónapja jogerős, és részben végrehajtott határozatot vont vissza a Jegyző három indokra alapozva, amelyekkel kapcsolatosan az alábbiakat jegyezzük meg.

1. A *kérelem* nem megfelelő értelmezése. Véleményünk szerint a kérelemnek nevezett beadványt a hatóság elsőfokú eljárásában jól értelmezte. A kérelem a veszélyhelyzet elhárítására irányult, azzal, hogy annak formájának (metszés, vagy kivágás) eldöntése a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe eső szakmai kérdés. A Jegyző határozatában ezzel összhangban vizsgálta meg a beadványban jelölt egyedek mellett a teljes fasort, és a szakértői véleményben foglaltaknak megfelelően döntött a megjelölt fák kivágásáról és pótlásáról.

2. Az ügyfél illetékfizetési kötelezettsége. Álláspontunk szerint a hivatalból indított hatósági eljárásban az ügyfél illetékfizetésének nem volt jogszabályi alapja, a hatóság az eljárás során megfelelően járt el.

3. Az Önkormányzat értesítési kötelezettségének megsértése. Az ügyfelek értesítésével kapcsolatosan az elsőfokú hatóság – a fentebb megfogalmazottak szerint – véleményünk szerint is mulasztást követett el, ugyanakkor az Önkormányzat értesítésének elmulasztása álláspontunk szerint nem indokolja a jogerős határozat visszavonását. Balatonalmádi Önkormányzatának a hatósági határozat kötelezettjeként lehetősége lett volna fellebbezési jogának gyakorlásával a határozatban foglaltakat (többek között az értesítés elmulasztását) kifogásolni, ugyanakkor az Önkormányzat jogorvoslati jogával nem élt.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a határozatának visszavonásával a Jegyző *a jogállamisággal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

III.3. A Kormányhivatal megsemmisítő végzése

A panaszos a visszavonó határozat ellen fellebbezést nyújtott be, amelyben kérte annak megsemmisítését.

A Kormányhivatal a másodfokú eljárást lezáró végzésében a visszavonó határozatot megsemmisítette, valamint az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A másodfokú hatóság végzésének indokolásában elemezte a Korm. rendelet szabályait a kérelemre, valamint a hivatalból indított eljárások sajátosságai szempontjából. Megállapításai szerint *„nem tisztázta a hatóság, hogy kérelemre, vagy hivatalból induló eljárásról van-e szó.”* E körben leszögezte, hogy az a tény, hogy a panaszos *„kérte a fák kivágását, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az eljárás kérelemre folyik, hiszen a bejelentés irányulhatott a Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése szerinti hivatalbóli kivágásra kötelezésre vonatkozó eljárásra is.”* A panaszos *„elsődlegesen a fák csonkolását kérte, és másodlagosan kérte a fák kivágását, tehát a kérelem erre is kiterjedt, ellentétben a visszavonó határozat megállapításával.”*

A III.2. pontban megfogalmazott indokok alapján egyetértünk a Jegyző visszavonó végzésének megsemmisítésével, ugyanakkor a Kormányhivatal által felsoroltak szerint nem látjuk indokoltnak az új eljárás lefolytatását. A határozatban foglaltakkal és a Kormányhivatal – tényállásban ismertetett – tájékoztatásában felsorolt három érv kapcsán az alábbiakat kell megjegyeznünk:

1. A hatóság az elsőfokú határozatának indokolásában – ahogy korábban már megállapítottuk – valóban nem tért ki arra, hogy eljárására miként tekint: kérelem alapján lefolytatott eljárásra, vagy pedig a kérelmet bejelentésnek értelmező, majd az eljárást hivatalból lefolytatott eljárásra. Véleményünk szerint azonban a határozatból ez egyértelműen kiderül. A kérelmező beadványában az ingatlana és a szomszédos ingatlanok előtti 6 fa állapotát kifogásolta, míg a hatóság a teljes fasort, azaz 17 egyedet vizsgált. Ebből az következik, hogy a hatóság kizárólag hivatalból vizsgálhatta a teljes fasort, mivel a kérelem ennek pusztán egy részére irányult, mindemellett az elsőfokú hatóság eljárásának sajátosságai (illetékfizetés, intézkedés címzettje) is a hivatalbóli eljárást igazolják.

2. Mind a visszavonó határozat, mind pedig a megsemmisítő végzés foglalkozik a kérelem értelmezésével, hogy a beadványozó a fák kivágását, vagy csonkolását kérte-e elsődlegesen. A kérelem alapján ugyanakkor álláspontunk szerint egyértelműen azonosítható, hogy a panaszos

beadványa nem a módszert, hanem az eredményt helyezi előtérbe: a veszélyhelyzet megszüntetését kéri, amely során a fokozatosság elve alapján preferálja a metszést, és csak ultima ratio jelleggel a kivágást és pótlást. Ennek eldöntése ugyanakkor nem a kérelmező, hanem a környezetvédelmi hatósági eljárás feladata, amelynek az elsőfokú érdemi hatósági határozat megfelelt.

3. A Kormányhivatal azon érveléssel, amely szerint másik ügyben hozott döntés nem lehet a visszavonás hivatkozási alapja egyetértünk a tekintetben, hogy alátámasztja a visszavonó határozat megsemmisítését, ugyanakkor sem ez, sem pedig az előbb leírtak nem teszik indokolttá újabb elsőfokú eljárás lefolytatásának elrendelését.

4. A Kormányhivatal végzése az előzőekkel szemben a visszavonó határozat megsemmisítéséről és új eljárásra való utasításról döntött, azonban nem rendelkezett az alaphatározat megsemmisítéséről. Úgy utasította új elsőfokú hatósági eljárás lefolytatására a Jegyzőt, hogy eközben hatályban maradt a panaszos eredeti beadványa alapján indított eljárásban kibocsátott jogerős hatósági határozat is, ezáltal jogszerűen megvalósíthatatlan utasítást adott.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a Kormányhivatal végzésével a *jogállamisággal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes hatósági eljárással összefüggő visszaállást okozott.*

III.4. Az ügyben zajlott további hatósági eljárások

A Kormányhivatal az új eljárásra utasító végzésében – miközben magáról az alaphatározatról nem döntött – előírta, hogy az ügyfél alapkérelmét kell elbírálni, mivel a határozat visszavonásával a kérelem elbírálatlan maradt. A Jegyző ezzel kapcsolatosan a tényállásban részletesen ismertetett álláspontja szerint a végzés egy feloldhatatlan jogalkalmazási ellentmondást keletkeztetett, mivel a határozat saját hatáskörben történő újbóli visszavonására, vagy módosítására nem volt lehetősége, mert a Ket. 141. § (2) bekezdése szerint a határozat visszavonására a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult, ugyanakkor a hatályban levő elsőfokú határozat miatt új eljárás ugyanabban a tárgyban, ugyanabból a tényalapról származó ugyanazon jog iránt ismételt jogvita vagy eljárás nem indítható.

A Jegyző azon álláspontjával, amely szerint a Kormányhivatal végzésével jogalkalmazási ellentmondást okozott, egyetértünk, a Jegyző a hatályban maradt jogerős elsőfokú határozat mellett ugyanabban a tárgyban nem indíthatott eljárást. Véleményünk szerint azonban ebben az esetben a Jegyzőnek a jogalkalmazási ellentmondás jelzésével iránymutatásért a felettes szervéhez, a Kormányhivatalhoz kellett volna fordulnia, az áttétel nem adott megoldást a fennálló helyzetre.

A panaszos az áttétel miatt felügyeleti eljárás lefolytatását kezdeményezte a Kormányhivatalnál. A Kormányhivatal felügyeleti eljárásának megindítását követően 2015. május 27-én kelt levelében³⁸ megkereste a Jegyzőt, az ügyben keletkezett iratanyag megküldése, valamint a Jegyző üggyel kapcsolatos álláspontjának ismertetése érdekében.

A Jegyző válaszában kifejtette a Korm. rendelet alkalmazásával kapcsolatos aggályait, valamint felhívta a Kormányhivatal figyelmét az alábbiakra: „*Mindezekeken túlmenően a törvényességi felülvizsgálati eljárás során arra szeretném még külön felhívni a figyelmet, hogy a végzés a KOZP/4470/2/2014. számú határozatomat visszavonó KOZP/2795/1/2015. sz. határozatomat semmisítette meg, de nem rendelkezett az alaphatározatról, amely így továbbra is jogerős és végrehajtható.*”

A Kormányhivatal a felügyeleti eljárás során kiadott végzésében³⁹ a Jegyző áttételt elrendelő végzését – egyébként helyesen – megsemmisítette, és a Jegyzőt az eljárás lefolytatására kötelezte. A Kormányhivatal döntésének indokolásában megállapította, hogy „*az eljárás során nem került sor a Kormányhivatal VEB/005/497-2/2015. számú másodfokú végzésének végrehajtására, mert a kijelölt elsőfokú hatóság nem folytatta le a számára előírt eljárást és nem hozott érdemi döntést.*”

A Kormányhivatal ugyanakkor nem tért ki a Jegyző által jelzett jogalkalmazási ellentmondásra, a végzése ezzel kapcsolatos intézkedést nem tartalmazott. Fentiek szerint

³⁸ A Kormányhivatal VEB/005/497-4/2015. ügyszámú levele

³⁹ A Kormányhivatal VEB/005/497-9/2015. ügyszámú végzése

másodszor utasította új eljárásra a Jegyzőt úgy, hogy hatályban volt a Jegyző jogerős, 11 fa kivágásáról hozott döntése.

A Jegyző által ezt követően megindított hatósági eljárásban Balatonalmádi polgármestere arról tájékoztatta⁴⁰ az eljáró hatóságot, hogy „2015 januárjában helyi kezdeményezésre megkezdődött a fasor helyi jelentőségű természeti emlékké nyilvánítási eljárása, melyet önkormányzatom a jogszabályi előírásoknak megfelelően lefolytatott. Az eljárás lezárásaként Balatonalmádi Város Önkormányzata Képviselő-testülete a Balatonalmádi Fadrusz utcai fehérvadgesztenye fasort a 2016. január 28. napján tartott testületi ülésen a rendelet elfogadásával védetté nyilvánított. A rendelet 2016. február 1. napjától hatályos.”

A panaszos a megismételt eljárás során benyújtott nyilatkozattételében kiemelte, hogy „célom az eljárás kezdeményezésével az, hogy T. Jegyző Úr (mint kijelölt hatóság) hatósági jogkörben eljárva kötelezze Balatonalmádi Város Önkormányzatát (továbbiakban: Használót), mint az ingatlanommal szomszédos közterületi ingatlanon álló fás szárú növények tulajdonosát arra, hogy szüntesse meg a balesetveszélyes helyzetet, amely azért alakult ki, mert a Használó évek óta elmulasztotta teljesíteni a vonatkozó jogszabályokban előírt növénygondozási- és kezelési feladatait. (...) A balesetveszélyes helyzet megszüntetése érdekében elsősorban a fák csonkolására (illetve gallyazására), másodlagosan pedig (ahol a veszély másként már nem hárítható el) az érintett fák kivágására kértém kötelezni Használót.”

A Jegyző végzésében az eljárást megszüntette, mivel a fasor védetté nyilvánítását követően a vonatkozó Korm. rendelet alapján⁴¹ annak hatálya nem terjed ki a fasorra, így környezetvédelmi hatósági eljárást az ügyben nem lehet lefolytatni. A Jegyző a végzésben az alábbiakat fejtette ki: „Az ügyféli kérelem azon része vonatkozásában, amelyben az ügyfél a szakvéleményekben egységesen számozott fák közül az 5-7. sorszámmal jelölt fák ügyféli ingatlan fölé benőtt ágai eltávolítására kérte kötelezni az önkormányzatot, az eljárást a Ket. 31. § (1) bekezdés a) pontjában⁴² foglaltak szerint, utalva a Ket. 30. § b) pontjára⁴³ – hatáskör hiányában –, a kérelem azon része vonatkozásában, amely a Korm. rendelet 5. § (4) bekezdésben foglaltak szerinti kötelezésre irányul, az eljárást a Ket. 31. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint, utalva a Ket. 30 § b) pontjára, továbbá a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 42. § (5) bekezdésében foglaltakra, a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontjára, valamint az Ör. 7. §-ában és a 2. melléklet 3. pontjában foglaltakra – részben hatáskör, részben pedig illetékesség hiányában – megszüntettem.”

A fentiek szerint a Jegyző a beadvány alapján indított eljárást két indokból szüntette meg: egyrészt a beadvány birtokvédelmi vonatkozású részében az eljárást hatáskör hiányában, míg a Korm. rendelet szerinti fenntartási és kezelési feladatok elvégzése tárgyában – a fasor természetvédelmi törvény hatálya alá tartozása miatt – hatáskör és illetékesség hiányában.

A beadvány birtokvédelmi körben történő megszüntetésével egyetértünk, mivel ennek a kérdésnek a megítélése polgári jogi eljárásban lehetséges. A fenntartási és kezelési munkálatok elvégzését érintően a környezetvédelmi eljárás megszüntetésével a hatáskör gyakorlójának megváltozása okán szintén egyetértünk, ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy a Jegyzőnek a beadvány természetvédelmi hatósághoz történő áttételéről gondoskodnia kellett volna. A Jegyző által hivatkozott Tvt.-beli jogszabályhely alapján⁴⁴ védett fasorban lévő, valamint egyes védett fák és cserjék természetes állapotának megváltoztatásához, kivágásához a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges.

A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

⁴⁰ Balatonalmádi Város Polgármesterének 7/138/2016. számú levele

⁴¹ A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint e rendelet hatálya nem terjed ki a külön törvény hatálya alá tartozó fás szárú növényekre.

⁴² A Ket. 31. § (1) bekezdés a) pontja alapján a hatóság az eljárást megszünteti, ha a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.

⁴³ A Ket. 30. § b) pontja alapján a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye.

⁴⁴ Tvt. 42. § (5) bekezdés

Amennyiben tehát a hatóság eljárást folytatott le⁴⁵ a tárgyi ügyben, a védetté nyilvánítás miatt másik hatóság hatáskörébe tartozó beadványt a hatáskörrel rendelkező hatósághoz át kellett volna tennie.

A Jegyző megszüntető végzése ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be. Fellebbezésében kifogásolta, hogy „*az eljárás alá vont önkormányzat jogalkotási hatalmát felhasználva elérte, hogy kivonja magát a közigazgatási hatóság eljárása alól azáltal, hogy azt a területet Balatonalmádiban, a Fadrusz utcában, ahol a vadgesztenyefák állnak „helyi jelentőségű védett természeti területté” nyilvánította, a kijelölt hatóság pedig erre hivatkozva, hatáskör hiányában az eljárást megszüntette.*”

A Kormányhivatal másodfokú döntésében⁴⁶ a Jegyző megszüntető végzését helybenhagyta. Indokolásában a hatóság a Jegyző által hivatkozott jogszabályhelyeket ismertette, majd kifejtette, hogy „*a fenti jogszabályi rendelkezések értelmében Veszprém Megyei Jogú Város Jegyzője az ügyben hatáskör és illetékesség hiányában nem járhat el, tehát az eljárást megszüntető végzés jogszerű.*”

A Kormányhivatal jogszerűnek fogadta el a Ket. áttételről szóló rendelkezése alkalmazásának hiányát, amellyel kapcsolatos aggályunkat fentebb indokoltuk. Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a Jegyző és a Kormányhivatal *a jogállamisággal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

III.5. A védetté nyilvánítás

Balatonalmádi Önkormányzata a fasort – a tényállásban leírtak szerint – 3/2016. (I.29.) önkormányzati rendeletében (a továbbiakban: Ör.) helyi védett természeti területté nyilvánította.

Amint azt hivatalunk számos jelentésében kifejtette, a természeti értékek megőrzése kiemelt feladata a mindenkori döntéshozóknak. Mind a települési zöldfelületek, mind a védelemre érdemes értékek megőrzése a jövő nemzedékek szempontjából elengedhetetlen.

A fasorral kapcsolatos közgondolkodás során az ügyben eljáró szakértők szakvéleményei ismeretében a fasor részleges, valamint teljes megújításának szükségességét ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni. A szakvélemények 5 éven belül, 10 éven belül kivágandó fákat jelölnek meg, illetőleg a műszeres vizsgálatot végző szakértő szerint a fák három évenkénti ellenőrzése, ismételt vizsgálata indokolt.

A fasor kezelési tervének dokumentációja a következőképp határozta meg a fasorral kapcsolatos célkitűzést: „*Őrizze meg, tartsa fenn a fehérvadgesztenye fasor egyedeit, azok egészségi állapotát mindaddig, amíg lehetséges.*” Ennek érdekében az Ör. kezelési tervét tartalmazó 2. melléklete szerint a védett fa jelentős mértékű megváltoztatásának engedélyezéséhez a képviselő-testület hozzájárulása szükséges, kivéve, ha a fakivágás azonnali balesetveszély-elhárítás érdekében történik.⁴⁷ Emellett azt is rögzíti, hogy a védett fa kivágásához hozzájárulás csak annak biológiai pusztulása esetén adható ki, valamint akkor, ha annak állapota a környezetére károsodással járó veszélyt jelent.⁴⁸

A fentiekkel kapcsolatosan az alábbiakat emeljük ki:

1. Az önkormányzat céljai alapján nem lehet kétséges, hogy a fasorral kapcsolatos jövőkép annak minél hosszabb ideig – megújítás nélkül – való megőrzése. Amellett, hogy a fentebb kifejtettek szerint a természeti értékek megőrzésének szándékával egyetértünk, éppen a fasor – szakértői vélemények szerinti – jelenlegi állapotából fakadóan szükséges a fasor kezelési tervébe az ott élő ingatlantulajdonosok részére megfelelő garanciát beépíteni, amely a fasor fenntartásának biztonságát is alátámasztja. *A kitűzött célok akkor tekinthetők a valós helyzettel arányban állónak, ha a kezelési terv a fasor állapotának meghatározott időnkénti felülvizsgálatának kötelezettségét is szabályozná.* Ez jelenthet biztosítékot az ott élő ingatlantulajdonosok számára, hogy az önkormányzat rendszeresen és számon kérhetően ellenőrzi a fasor állapotát. A felülvizsgálati időszak meghatározásának alapját a már elkészült szakértői véleményben foglalt javaslat képezhetné. Fontosnak tartjuk továbbá, hogy a felülvizsgálati szakvéleményt az önkormányzat nyilvánossá és elérhetővé tegye.

⁴⁵ Utalva arra, hogy a Jegyző álláspontjával egyetértve az ügyben kiadott elsőfokú határozat hatályban van.

⁴⁶ A Kormányhivatal VEB/005/1556-2/2016. ügyszámú végzése

⁴⁷ Az Ör. 2. számú mellékletének 3.1.4. pontja

⁴⁸ Az Ör. 2. számú mellékletének 3.1.5. pontja

2. Az önkormányzat az Ör. kezelési tervébe foglalt rendelkezése szerint a védett fa jelentős mértékű megváltoztatásának engedélyezéséhez a képviselő-testület hozzájárulása szükséges.

A Tvt. vonatkozó szabálya szerint⁴⁹ védett faszorban lévő, valamint egyes védett fák és cserjék természetes állapotának megváltoztatásához, kivágásához a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges. A Tvt. szabályozása tehát a védett fákkal kapcsolatos beavatkozásokhoz, így azok természetes állapotának⁵⁰ megváltoztatásához, illetőleg a kivágásához hatósági engedély meglétét írja elő, ami azt jelenti, hogy az ezzel kapcsolatos kérdésekben a döntést a természetvédelmi hatóság gyakorolja.

A rendelet azonban a beavatkozások elvégzéséhez a képviselő-testület hozzájárulásának megkövetelésével még egy feltételt támaszt. Ez a feltétel – álláspontunk szerint – nem áll összhangban a természetvédelmi hatósági hatáskör gyakorlásának természetével, ugyanis felveti annak a lehetőségét, hogy az önkormányzat a képviselő-testület hozzájárulása megtagadásának útján akadályozza a kijelölt természetvédelmi hatóság szakmai szempontú döntésének érvényesülését.

A Tvt. védett természeti területre vonatkozó előírásai szerint tilos a védett természeti terület állapotát (állagát) és jellegét a természetvédelmi célokkal ellentétesen megváltoztatni.⁵¹ Ebből viszont az következik, hogy a természetvédelmi területen a beavatkozások kizárólag természetvédelmi célokat szolgálhatnak, ezért adott esetben a fák állapotával kapcsolatos beavatkozások is csak a természetvédelmi szempontúak lehetnek.

Véleményünk szerint az önkormányzatnak a jelenleg hatályos jogszabályi környezet megfelelő garanciát nyújt a faszor megőrzésével kapcsolatban, hiszen a Tvt. idézett rendelkezése (amely kizárólag a természetvédelmi indokból szükséges beavatkozásokra ad lehetőséget), valamint az önkormányzat ügyféli minősége biztosítja azokat.

Az Ör.-ben írt korlátozás tehát a természetvédelmi hatósági hatáskör gyakorlásának akadályát jelentheti, mivel a hatóság döntésének feltételeként szabályozza a képviselő-testületi hozzájárulás meglétét. Ezzel ellentmond a Tvt. rendelkezéseinek, és a jogállamisággal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeli bekövetkezésük elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

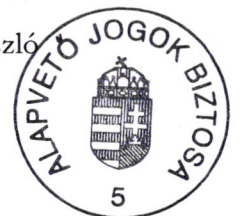
- az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkéri a Veszprém Megyei Kormányhivatal vezetőjét és Veszprém Megyei Jogú Város Jegyzőjét, hogy a jövőben a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássák el feladataikat;
- az Ajb. 37. § (1) bekezdése alapján felkéri a Balatonalmádi Város Önkormányzatának Polgármesterét, hogy a jelentés tartalmát ismertesse a soron következő képviselő-testületi ülésen, továbbá a jelentésben megfogalmazottaknak megfelelően tegyen intézkedést a faszor helyi védettséget tartalmazó önkormányzati rendelet szabályainak módosítására a rendszeres felülvizsgálat előírása, valamint a képviselő-testületi hozzájárulás megszüntetése tekintetében.

Budapest, 2017. december 15.

Bándi Gyula



Székegy László



⁴⁹ A Tvt. 42. § (5) bekezdése

⁵⁰ A Tvt. 4. § c) pontja szerint természetes állapot: az az élőhely, táj, életközösség, melynek keletkezésében az ember egyáltalán nem, vagy - helyreállításuk kivételével - alig meghatározó módon játszott szerepet, ezért a benne végbeműködő folyamatokat többségében az önszabályozás jellemzi

⁵¹ Tvt. 31. §