

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-113/2014. számú ügyben  
(kapcsolódó ügy: AJB-2417/2014.)**

Előadó: dr. Herke Miklós  
Közreműködő: dr. Berkes Lilla

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában az ingatlana mellett, Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata által épített gyalogút és híd, valamint a szomszédságában épülő játszótér létesítését sérelmezte. Előadta, hogy az önkormányzati tulajdonú területeken 2013 októberében megkezdett építkezésről a környező lakosságot nem tájékoztatták, a Rák-patak rekonstrukciójába, a szükséges engedélyezési eljárásokba (vízügyi, építési, fakivágási, stb.) nem vonták be. Kifogásolta, hogy a szomszédos – korábban használatukban volt – Ady Endre utcai önkormányzati tulajdonú ingatlanon előzetes értesítése nélkül kezdték meg a munkálatokat, az önkormányzat az építkezés kapcsán az együttműködéstől elzárkózott, a játszótér építésével kapcsolatban nem került sor lakossági fórum megtartására. A játszótér létesítése és a híd építése ellen állampolgári petíciót is csatoltak a panaszhoz.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat megindítását követően a mederrendezéshez és gyalogút létesítéséhez kapcsolódó fakivágások miatt egy másik szomszédos ingatlan tulajdonosa is hivatalomhoz fordult. Sérelmezte, hogy a szomszédos önkormányzati területen lévő 15 méter magas diófákat, szépen termő gyümölcsfákat és fenyőt kivágták, a korábbi ápoltság és gondozott területet a beruházás lepusztította, helyettük egyetlen fa, bokor vagy virág telepítésére sem került sor. A kifogások négy tárgykör körül csoportosíthatók, nevezetesen a Rák-patak rekonstrukciója, a patakon átívelő híd és gyalogút (járda) építése, a játszótér létesítésének szükségessége és a lakosság tájékoztatásának elmaradása, legvégül az önkormányzati tulajdonú 8376/2 hrsz-ú ingatlant érintő fakivágás.

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében tájékoztatást kértem Soron Megyei Jogú Város Jegyzőjétől, az Észak-dunántúli Vízügyi Hatóságtól, a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalától és a Járási Hivatal Járási Földhivatalától, továbbá Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségétől.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”);
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”);

- *A jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)*

### **Vonatkozó jogszabályok**

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI törvény (továbbiakban Inyvt.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet (Korm.r.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inyvhr.).

### **Megállapított tényállás**

A Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) Sopron-Bánfalva területén a Rák-patak mederrendezéséhez kapcsolódóan a Bánfalvai út, Malom utca oldalán, a 8552/1 és 8552/3 hrsz-ú ingatlanokon játszóteret, a patak felett gyalogos hidat és a 8376/2 hrsz-ú ingatlanon gyalogutat alakít(ott) ki. Ezzel megnyitotta a családi házakkal övezett – korábban elzárt – tömbbelsőjét és összekapcsolta a környező utcákkal, így az Ady Endre utcával is.

A soproni 8376/2 hrsz-ú önkormányzati tulajdonú ingatlan a panaszosok lakóházas ingatlanai között helyezkedik el. Sopron-Bánfalva hatályos szabályozási terve<sup>1</sup> az ingatlanon utat jelöl, míg az ingatlan-nyilvántartás<sup>2</sup> „közterület” megnevezéssel tartja nyilván.

Ezt a területet az egyik panaszos volt férje, mint a szomszéd ingatlan társtulajdonosa bérelte az Önkormányzattól, azonban a 2008. március 8-án megkötött határozott idejű használati szerződés – annak lejártja miatt – 2012. december 31-én megszűnt.<sup>3</sup> A megállapodás azt is tartalmazza<sup>4</sup>, hogy a használó „*építési engedéllyel engedélyezett kerítést és kaput épített gépkocsi behajtás céljára*”, továbbá „*A használati szerződés megszűnése esetén a használó köteles az eredeti állapotot helyre állítani és a közterületet tisztán átadni az Önkormányzatnak. Jelenleg 9 db fa áll füvesített területen. (...)*”.

A fenti szerződéses jogviszony ugyan megszűnt, azonban a gyalogoshíd és gyalogút 2013. őszén megkezdett építése előtt a 8376/2 hrsz-ú ingatlant még a panaszos használta saját ingatlanával együtt, be- és elkerítve.

1. Megkeresésemre az Észak-dunántúli Vízügyi Hatóság (a továbbiakban: Vízügyi Hatóság) arról tájékoztatott<sup>5</sup>, hogy a Rák-patak mederrendezése több ütemben, több vízjogi létesítési engedély alapján történt. A legutóbbi mederrendezésre a 25.143-4/2003. számú vízjogi létesítési engedély alapján a 3+360 – 5+830 km szelvények között került sor.

<sup>1</sup> Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatának 26/2008. (X. 1.) sz. rendeletével módosított Sopron - Bánfalva és Kutyahegy Szabályozási Tervéről és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 29/2005. (VII. 8.) sz. rendelet – Lásd: [http://portal.sopron.hu/upload/onkormanyzat/szab%C3%A1lyoz%C3%A1s/banfalva\\_terkep.pdf](http://portal.sopron.hu/upload/onkormanyzat/szab%C3%A1lyoz%C3%A1s/banfalva_terkep.pdf)

<sup>2</sup> A Soproni Járási Földhivatal tájékoztatása szerint a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan 399 m<sup>2</sup> nagyságú, megnevezése „közterület” és az Önkormányzat tulajdonában áll.

<sup>3</sup> A 58505/2008./VGO számú használati szerződés 2. és 6. pontjai szerint „*A használati jogviszony 2008. január 1-től 2012. december 31-ig /5 évre/ jön létre*”, illetve „*(... ) Amennyiben a területet a használó a szerződésellenesen tovább használja, az nem eredményezi a jelen szerződés határozatlan idejűvé alakulását*”.

<sup>4</sup> A használati szerződés 1. és 6. pontjai.

<sup>5</sup> 1280-3/2014.

Az engedélyt a Kapuvári Vízitársulat kapta, amelyet 2008-ban az Önkormányzat nevére írtak át. A kivitelezési munkák az engedély hatályán belül (2012. december 31.) megvalósultak. A kivitelezés célja a patak adott szakaszának jókarba helyezése, az árvizek levonulásának elősegítése és a korábbi levonulási nehézségek kiküszöbölése volt.

Az elkészült vízi létesítmények rendeltetésszerű használatára, üzemeltetésére és fenntartására adott 9199-8/2012. számú vízjogi üzemeltetési engedély 2012. december 30-án emelkedett jogerőre. A határozat alapján az engedélyes Önkormányzat feladata a meder fenntartása, az árvízvédekezés ellátása és az esetleges vízkárok helyreállítása, továbbá a 3,0-3,0 méteres parti sávon a vízgazdálkodási feladatok ellátása. A létesítési engedélyezési terv<sup>6</sup> szerint a szomszédos ingatlanokat nem vették igénybe, a mederrendezés a városi szabályozási terv által kijelölt beépítési vonalon belül történt.

Közölték, hogy a vízügyi hatósági eljárásokban a Ket. előírásain túl az ügyféli jogállást a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet határozza meg. Ez alapján a vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárás idején, azaz 2012-ben hatályos előírások alapján a vízimunkával, illetve a vízilétesítménnyel érintett ingatlan tulajdonosa, vagy kezelője, továbbá az építető — külön vizsgálat nélkül — ügyfélnek minősül. A szomszédos ingatlanok tulajdonosait a jelenleg hatályos előírások szerint sem kell a vízügyi hatósági eljárásokban értesíteni, csak a vízimunkával, vízhasználattal vagy vízilétesítménnyel érintett ingatlan tulajdonosát.

Jelezték azt is, hogy a játszótér, a gyalogjárda és a híd építése kapcsán a vízügyi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel.

2. Sopron Megyei Jogú Város Jegyzőjének (a továbbiakban: Jegyző) válasza<sup>7</sup> szerint az Önkormányzat a Rák-patak rekonstrukciójával kapcsolatos beruházásról, a telekhatárok szükséges rendezéséről 2009. május 22-én Sopronban a Bánfalvi könyvtárban tartott lakossági fórumot, amelyen a lakók a tervet is megtekinthették.

A pályázatot 2010-ben nyújtották be a Rák-patak felújítására, amelyhez rendelkeztek a szükséges tervekkel, vízjogi létesítési engedéllyel és a patak tulajdonosának, a Magyar Állam hozzájárulásával. A beruházás kivitelezése 2011. év végén kezdődött el és a rekonstrukció során a Kapuvári Vízitársulat mint a patak üzemeltetője írta elő az üzemi híd megépítését annak érdekében, hogy a patak közútról is megközelíthető és üzemeltethető legyen.

Tájékoztatott arról is, hogy Sopron-Bánfalva és Kutyahegy Szabályozási Tervéről és a Helyi Építési Szabályozásról szóló 29/2005. (VII. 8.) önkormányzati rendelet az Ady Endre utcai 8376/2 hrsz-ú önkormányzati tulajdonú ingatlan használatát hosszútávon is útként irányozza elő. A szabályozási terv ellen a kifüggesztés időtartama alatt a lakosság részéről nem érkezett panasz, bejelentés.

Közölte, hogy a híd az önkormányzati tulajdonban lévő 8376/2 hrsz-ú közterület igénybevételével közelíthető meg. A területet korábban – 2008. január 1. és 2012. december 31. között – a panaszos (volt) férje bérelte, azonban a szerződés lejártát követően a bérlő nem jelezte, hogy a területet továbbra is használni szeretné. Az Önkormányzat – az engedélyezési eljárások lezárását követően – a híd kivitelezésére 2013 novemberében kötött szerződést, az ingatlant korábban bérlő tulajdonostárssal 2013 októberében egyeztettek az érintett terület jövőjéről és a közterületet elzáró tolóajtós kerítéskapu használatáról.

A Jegyző legvégül azt közölte, hogy „A 8376/2 hrsz-ú területen nem volt védett faegyed, ezáltal fakivágási engedély megkérésre sem volt szükség. A területen csak gyümölcsfák és a cserjék kerültek kivágásra, a jelenlegi szabályozás alapján ehhez engedély nem szükséges.”

<sup>6</sup> Az Ökopartner - Sopron Mérnöki Iroda Bt. által 2002 októberében készített MV-04 rajkszámú helyszínrajz

<sup>7</sup> VI/58296-8/2014.

3. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalának (a továbbiakban: Járási Hivatal) tájékoztatása<sup>8</sup> szerint Sopron belterület, Rák-patak 5+563 km szelvényében tervezett gyalogos híd építése kapcsán közlekedési hatósági eljárás lefolytatására került sor.

Az építést a kérelmező Önkormányzatnak a GY-06B/1393-26/2013. számú, 2013. augusztus 12-én jogerőre emelkedett határozattal<sup>9</sup> engedélyezték. A kérelmező a jogerős és végrehajtható határozat birtokában kezdte meg a gyalogos híd építési munkálatait, a munka megkezdését bejelentették, a munkaterület átadás-átvételén a hivatal munkatársai részt is vettek. A Járási Hivatalhoz az építési munkák megkezdését követően semmilyen észrevétel, megkeresés vagy panasz nem érkezett.

*„A járási hivatal a jogszabályok adta lehetőségekre tekintettel (A Ket. 29. §. (3) és (6) bekezdés, valamint 80. §., a Korm.r. 14. §., valamint a Kkt. 29/B. § (1) bekezdés e) pontja alapján) hirdetményi úton értesíti az eljárásban érintett ügyfeleket az eljárás megindításáról és a döntés meghozataláról.”*

A hirdetményeket kiteszik a Járási Hivatal hirdetőablájára és továbbítják a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Törzshivatalához, amely gondoskodik azok hivatalos hirdetményi weboldalon<sup>10</sup> való megjelentetéséről. Miután a hirdetményt az építés helyén is ki kell függeszteni<sup>11</sup>, ezért azt Sopron Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának is megküldték, amely a hirdetőablán történő kifüggesztés mellett, a hivatalos hirdetményi weboldalára is feltette. Közölték továbbá, hogy a soproni 8376/2 hrsz-t érintő közlekedési hatósági eljárás nem volt folyamatban, és a Korm.r. 4. § (1) bekezdésére utaltak, amely a hatóság engedélye nélkül végezhető építési tevékenységeket szabályozza.

4. Megkeresésemre a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) igazgatója arról tájékoztatott<sup>12</sup>, hogy az Útügyi Osztályához 2014. április 4-én érkezett a Magiszter Építőipari, Szolgáltató Bt. beadványa a gyalogos hídépítés műszaki átadás-átvételi eljárása kapcsán, amelyben arról tájékoztatták a hatóságot, hogy ezen a napon kerül sor a helyszíni szemle lefolytatására.

Korábban a Felügyelőség nem rendelkezett információval a híd építésről, a helyszíni szemlén – mivel a beadvány a foganatosítás napján érkezett – nem tudott megjelenni. 2014. április 9-én a GY/UO/NS/A/596/1/2014. számú ügyiratban közölték, hogy az ügyben érdemi nyilatkozatot nem tudnak adni, mert az építésre az engedélyt nem a felügyelőség adta ki, ugyanakkor jelezték, hogy az átadás-átvétel lezárását követően kérelmet kell benyújtani, mert a felügyelőség hatáskörébe tartozik a forgalomba helyezés.

A híd ideiglenes forgalomba helyezésére vonatkozó kérelmét 2014. április 17-én nyújtotta be az építető Sopron Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala. A mellékletek alapján megállapították, hogy a jogerős építési engedélyt a Járási Hivatal GY-06B/HAT/1393-26/2013. számon adta ki, majd a hiányok pótlását követően 2014. május 8-án, a GY/UO/NS/A/668-3/2014. számú határozatban kikötésekkel – ideiglenesen – 2014. november 7-ig forgalomba helyezték a hidat (az építető legkésőbb eddig az időpontig köteles a végleges forgalomba helyezési kérelmet benyújtani).

A Felügyelőség igazgatója közölte azt is, hogy a határozatot postai úton megküldték az érintett szerveknek, míg a szomszédos ingatlanulajdonosokat és a hatásterületen élőket hirdetményi úton értesítette a döntés kiadásáról.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> GY-06B/HAT/1427-2/2014.

<sup>9</sup> 2013. július 3-án kelt

<sup>10</sup> A hirdetmények korábban a [http://www.kormanhivatal.hu/download/0/94/a0000/Rák\\_patak\\_gyalogos\\_híd.pdf](http://www.kormanhivatal.hu/download/0/94/a0000/Rák_patak_gyalogos_híd.pdf) és a [http://www.kormanhivatal.hu/download/9/fa/a0000/Rák\\_patak\\_engedélyezés.pdf](http://www.kormanhivatal.hu/download/9/fa/a0000/Rák_patak_engedélyezés.pdf) címszó alatt voltak megtalálhatók.

<sup>11</sup> Ket. 80. § (4) bekezdés.

<sup>12</sup> GY/UO/NS/A/920-1/2014.

<sup>13</sup> A Korm.r. 14. § (2) bekezdése és a Ket. 28/D. §-a

Jelezte továbbá, hogy az ideiglenes forgalomba helyezési határozattal szemben sem fellebbezés, sem egyéb észrevétel nem érkezett.

A Felügyelőség eljárása kizárólag a tárgyi hídra, mint pontszerű létesítmény forgalomba helyezésére vonatkozott. A járdák és a hozzájuk kapcsolódó műtárgyak építési és fennmaradási engedélyezési eljárásainak lefolytatása az illetékes járási hivatal hatáskörébe tartozik, míg ugyanezen közlekedési létesítmények forgalomba helyezése az illetékes megyei közlekedési felügyelőségek hatásköre.

*„A hatályos jogi szabályozás alapján tehát nem ugyanaz a hatóság helyezi forgalomba az adott létesítményt, mint amelyik építési engedélyt ad arra. Ebből következően előállhat olyan tényállás, amikor az illetékes megyei közlekedési felügyelőség az építési engedélyezés során, esetleges rendes jogorvoslati kérelem folytán mint másodfokú szerv vesz részt az eljárásban, míg a létesítést követően, a forgalomba helyezési eljárás során mint elsőfokú hatóság jár el.”*

4.1. Részletes tájékoztatást adott a hatályos jogszabályi előírásokról, így az érintett közlekedési hatóságokról, mely szerint *„meglévő út területén végzett, az út burkolatának erősítése, felújítása során nem kell beszerezni a hatóság engedélyét.”* A fogalmi meghatározások kapcsán jelezte: *„az út (járda) korszerűsítésének, illetve felújításának fogalmi nem írhatók körül egzakt módon tekintettel arra, hogy a jogalkotó erre vonatkozó pontosító, egyértelműsítő értelmező rendelkezést nem alkotott, ennél fogva álláspontunk szerint az R 3. fent idézett felújítás fogalma a jogértelmezéshez adhat támpontot.”*

Az engedélyezés szükségességével kapcsolatban kifejtette, *„abban az esetben, ha az adott út építéséhez nem volt szükség hatósági engedélyre, úgy azt annak forgalomba helyezésénél sem kell beszerezni”*. Az utak ingatlan-nyilvántartási átvezetésével kapcsolatban rögzítette, hogy az útépités engedélyezését, forgalomba helyezését követően az erről szóló döntést hozó szerv keresi meg az ingatlanügyi hatóságot. Továbbá közölte, a Kkt. előírása<sup>14</sup> alapján belterületen a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges.

A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § 7. pontja alapján út építésének minősül a műszaki előírások szerint meghatározott műszaki jellemzőkkel út kialakítása, átépítése, felújítása vagy korszerűsítése. Az út (járda) korszerűsítés, felújítás fogalmihoz segítséget az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet felújítás fogalma<sup>15</sup> adhatja, de az kifejezetten építményekre<sup>16</sup> – vagyis épületre és a műtárgyra – vonatkozik, amivel a gyalogút nem azonosítható. A konkrét ügy kapcsán arra hivatkozott: *„A Sopron 8376/2 hrsz ingatlan a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatok szerint „közterület”, címe: „9400 Sopron. Névnélküli út 8376/2 hrsz.”* Álláspontja szerint a polgári jogi megállapodás alapján a használó magánszemély tudott arról, hogy a szerződést a tervezett járdaépítés miatt nem hosszabbítják meg, ezért nem fellebbezett. *A tárgyi terület a jelölt időszakban nem vitatottan a közforgalom elöl elzárt területként funkcionált, azonban ez a határozott ideig tartó használati szerződésből, mint kötelmi jogviszonyból eredő és a „köz” tekintetében korlátozást megjelenítő tény a terület tulajdonjogi helyzetén nem változtatott, az közterület volt és maradt.* A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzati feladat a településfejlesztés, a településrendezés és a településüzemeltetés. Ez utóbbi körébe tartozik különösen a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása.

<sup>14</sup> Kktv. 42/A. § (1) bekezdés b) pontja

<sup>15</sup> 1. számú melléklet 36. pontja szerint a *„felújítás: meglévő építmény, építményrész, önálló rendeltetési egység, helyiség rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságának, valamint üzembiztonságának megtartása érdekében végzett az építmény térfogatát nem növelő építési tevékenység”*

<sup>16</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 1. § c) pontja

A közterület rendeltetése többek között a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének, a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.) biztosítása.<sup>17</sup> Hangsúlyozta, a tárgyi „ingatlan amellett, hogy közterület, ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett elnevezése szerint is „út” volt.” A Kkt. előírása<sup>18</sup> alapján az út egy speciális közterület, így szükséges kiemelni, hogy a használati szerződésben a használó azt gépkocsi bejárás, azaz kifejezetten közlekedés céljára vette igénybe abból a célból, hogy ezen az ingatlanon keresztül közelítse meg a garázsát. Mindezek alapján az ingatlan korábban és jelenleg is, ingatlan-nyilvántartási jogi jellege és hasznosítása szerint is, közlekedési célú közterület volt, azaz *meglévő útnak minősül*. Annak felújítása, korszerűsítése – amely építési-, illetve forgalomba helyezési engedélyezéshez nem kötött tevékenység – a híd építéséhez kapcsolódva valósult meg. Az engedélyezés alól kivett esetkör mérlegelése kapcsán megjegyezte, „a vonatkozó jogszabályi környezet nem ad kimerítő tételes jogi rendelkezést e körben, ennél fogva a kialakult gyakorlat alapján jutott a Járási Hivatal arra az álláspontra, hogy a burkolat megerősítése nem építési engedélyköteles tevékenység. A közterület és ezen belül a közút fenntartása, ide kapcsolódóan a növényzet gondozása a közút kezelő helyi önkormányzat feladata lesz a jövőben.”

4.2 A Felügyelőség tájékoztatását azzal egészítette ki<sup>19</sup>, hogy az Önkormányzat időközben a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon épített járdaszakaszra fennmaradási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Járási Hivatalhoz. Jelezte, hogy a fennmaradási engedély egyben az építményre vonatkozó forgalomba helyezési engedély is, ha mind a jogszabályi, mind a műszaki előírások szerinti feltételek fennállnak. Az eljárás megindulásáról a Kkt.<sup>20</sup> szerinti ügyféli kört – vagyis az építtetőt, a vagyonkezelőt, a közművek tulajdonosát, kezelőjét, továbbá az ügyféli minőség vizsgálata nélkül az ingatlantulajdonost, a bejegyzett jogszerű használót, akinek ingatlana a hatásterületen fekszik – a közlekedési hatóság az eljárásába bevonja, melynek során Ket. szerint ügyféli jogaikkal élhetnek.

5. Megkeresésemre a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatal Járási Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal) arról tájékoztatott<sup>21</sup>, hogy a soproni 8376/2 helyrajzi számú ingatlan megnevezése a számítógépes ingatlan-nyilvántartás szerint közterület, a nyilvántartásban közútként – sem a tulajdoni lapon, sem az ingatlan-nyilvántartási térképen – nem szerepelt.

Álláspontja szerint az Inyvr.<sup>22</sup> szinonim fogalmakként kezeli a közterület és az út megnevezést a közlekedéssel kapcsolatban művelés alól kivett területek között. A megnevezés ingatlan-nyilvántartási módosítására a tulajdonos kérelme és a Közlekedési Felügyelőség útrendeltetést igazoló hatósági bizonyítványa alapján lenne lehetőség.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **Hatásköröm tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 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 (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

<sup>17</sup> Étv. 54. § (4) bekezdése

<sup>18</sup> Kktv. 47. § 7. pontja

<sup>19</sup> 2014. augusztus 12-én kelt GY/UO/NS/A/920-2/2014. számú ügyirat

<sup>20</sup> Kkt. 29/B. § (2) bekezdés a) pontja

<sup>21</sup> 39078/3/2014.07.28

<sup>22</sup> 50. § (4) bekezdés a) pontja

Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A tényállásban megállapítottak szerint a Rák-patak mederrendezésével kapcsolatos eljárás több mint egy éve lezárult, míg a panaszos közvetlen érintettsége a patak túloldalán megvalósuló játszótér kapcsán nem merül fel, így az ezzel kapcsolatos eljárásokat nem vizsgálhatom, miként az önkormányzati és a szomszédos ingatlanok közötti, a híd és a járda építésével kapcsolatos polgári jogi igényeket sem.

Ugyanakkor a gyalogút és híd létesítésével, a közterületi fák kivágásával kapcsolatos hatósági eljárásokra (hiányukra) és az ügyféli jogok érvényesítésével kapcsolatos kérdések vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

Az Ajbt. továbbá lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

### **A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem 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”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.<sup>23</sup>

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, 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*” (56/1991. (XI.8.) AB határozat).

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*”

---

<sup>23</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat



*A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>24</sup>

*A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is.*

Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jobbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*<sup>25</sup> Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.<sup>26</sup>

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”*

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

4. 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 Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, 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 túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

<sup>24</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>25</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>26</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

### **Az ügy érdemében**

1. Valamennyi megkeresett szerv egyetért abban, hogy az ingatlan „közterület”, ugyanakkor a közterület jellege kapcsán az álláspontok eltértek. A Jegyző és a közlekedési hatóságok szerint<sup>27</sup> ez a közterület az ingatlan-nyilvántartásban „út”, míg az ingatlanügyi hatóság szerint ez az állítás téves.

Az Inyvtv. előírásai<sup>28</sup> szerint a belterületi ingatlanok adatai között szerepel – többek között – az ingatlan címe és a megnevezése (az 1 hektárnál kisebb terület esetén a művelés alól kivett terület elnevezése) vagy művelési ága.

Az ingatlan-nyilvántartást vezető Földhivatal által megküldött teljes tulajdoni lap másolat szerint a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan tulajdoni lapjának I. részén, vagyis az ingatlan adatainál (művelési ág / kivett megnevezés) a „Kivett, közterület” megnevezés szerepel, míg – a Jegyző és a közlekedési hatóságok által hivatkozottak – „9400 Sopron Névnélküli út 8376/2 HRSZ” az ingatlan címnél található. Vagyis – az előzőekkel szemben – az ingatlan-nyilvántartás szerint ez az ingatlan nem „közút”, hanem „közterület”, az előzőre csak az *ingatlan címénél* történik utalás.

Az ingatlan-nyilvántartási előírások<sup>29</sup> alapján egy művelés alól kivett „közterületi” ingatlan a valóságban akár „közpark” vagy „közút” is lehetne, azonban a Földhivatal tájékoztatása szerint a tárgyi ingatlanra a „közút” megnevezés nem került feltüntetésre, azt az ingatlan-nyilvántartási térkép sem tartalmazza.

A Ptk. 5:177. § (1) bekezdése szerint „az *ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat kell irányadónak tekinteni*”, míg az Inyvtv. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*az ellenkező bizonyításáig az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, az ingatlan-nyilvántartásból törölt ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az nem áll fenn*”.

Mindezek alapján megállapítom, hogy egy közterületet nem lehet közútnak tekinteni, ha ez csak az ingatlan címénél kerül feltüntetésre, ezért a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan a hatósági eljárásokban „közterületként” kezelendő.

---

<sup>27</sup> Lásd válaszokat.

<sup>28</sup> Az Inyvtv. 14. §-a szerint „Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza:

- a) a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület megjelölése), a *belterületen lévő ingatlannál az utca (tér, krt. stb.) nevét és a házszámot*, a helyrajzi számát és területnagyságát,
- b) művelési ágát és a *művelés alól kivett terület elnevezését*,
- c) minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét,
- d) ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát.”

<sup>29</sup> Inyvhv 50. § (1) bekezdése szerint „*Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a (2)-(7) bekezdésekben meghatározott területeket.*”

„(2) *A településekkel kapcsolatban művelés alól kivett területek: (...)*

- a) a település belterületén az egy hektárt meg nem haladó beépített és beépítetlen földrészlet, függetlenül attól, hogy azon mező- vagy erdőgazdasági művelést folytatnak, (...)
- c) a közparkok, a közkertek és a belterületi élőfa-gyűjtemények (arborétumok). (...).”

„(4) *A közlekedéssel és a hírközléssel kapcsolatban művelés alól kivett területek:*

- a) az országos közutak, a *helyi közutak (utcák, járdák, közterek, egyéb közterületek)*, a ... nem állandó jellegű erdészeti magánút kivételével a magánutak, az utakhoz tartozó műtárgyak és az utak tartozékai által elfoglalt területek, valamint a 3 méternél szélesebb tanyai bejáró utak, (...).”

**1.1.** Az Inyvtv. előírásai<sup>30</sup> szerint a földhivatal az ingatlan adatainak megváltozását az érdekelt bejelentése vagy megkeresés alapján vezeti át. Amennyiben az ingatlan adataiban hatósági határozattal következik be változás, akkor annak átvezetése iránt az erről szóló döntést hozó szerv keresi meg az ingatlanügyi hatóságot. Miként a Felügyelőség válasza is tartalmazza, az ingatlanügyi hatóságot az útépítés engedélyezését, forgalomba helyezését követően az erről döntő hatóság keresi meg. Az ügyben megkeresett szervek a tárgyi ingatlan kapcsán nem jelöltek meg olyan közlekedési hatósági döntést, amely a területre a „közúti mivoltot” állapította volna meg. A 2005-ben elfogadott Sopron-Bánfalva és Kutyahegy szabályozási terve a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon „út” jelet szerepeltet és az a Rák-patakon átvezető hidat is feltünteti. Egy konkrét ingatlan megítélése kapcsán a helyi településrendezési eszköz tartalma azonban nem minden esetben tekinthető ügydöntőnek, hiszen az jellegéből adódóan tervi elemeket is tartalmaz, így szerepelhet rajta akár évekkel később megvalósuló objektum (mint például a most megépült gyalogos híd).

A Kkt. 47. § 7. pontja szerint „*út*: a járművek és a gyalogosok közlekedésére, vagy csak a járművek, illetve *csak a gyalogosok közlekedésére szolgáló, e célra létesített vagy kijelölt közterület, vagy magánterület (közút, magánút)*; magánútnak kell tekinteni az állam vagy az önkormányzat tulajdonában álló területen lévő, közforgalom elől elzárt utat is”.

A kivitelezés megvalósulása miatt a közlekedési hatóságok – utólag – csak a jelenlegi helyzetről, a nem szilárd burkolatú (murvás) gyalogút megvalósulásáról, valamint – a tévesen értelmezett – ingatlan-nyilvántartási állapotról tudtak nyilatkozni.

Az ingatlan valós állapotát és tényleges hasznosítását – az Önkormányzat és az egyik szomszédos ingatlan tulajdonosa között – 2008-ban létrejött használati szerződés tartalmazza. Az, hogy a használó a bérbe adott ingatlanra korábban engedéllyel „kerítést és kaput épített gépkocsi bejárás céljára”<sup>31</sup>, nem a terület „út mivoltát” (közlekedési használatát) tanúsítja, hanem épp azt cáfolja, hiszen az a szomszédos 8563 hrsz-ú (lakó)ingatlannal együtt volt le (és el) kerítve. Az út létét az – Önkormányzat által előírt – eredeti állapotban történő visszaadásra vonatkozó szerződési kikötés is alapjaiban kérdőjelezi meg, mert füvesített területet kellett visszaszolgáltatni, amin 9 db fa áll.<sup>32</sup> A panaszos által csatolt fényképek egyértelműen bizonyítják a terület zöldterületi – füvesített és fásított – jellegét, ahogy azt is, hogy a növényzetet az építési munkálatok megkezdését kötődően távolították el.<sup>33</sup>

Az előzőek szerint, amíg a patakon való átkelés nem volt biztosítva (a gyalogos híd nem létezett), addig a területet közlekedési célra – útként – nem használták. Ezen túlmenően – álláspontom szerint – a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan korábbi állapota nem felelt meg sem a gyalogút<sup>34</sup>, sem a közforgalom elől elzárt magánút<sup>35</sup> törvényi kívánalmainak. A Kkt. 32. § (2) bekezdése<sup>36</sup> továbbá taxatíván előírja, hogy *a közutakat az ingatlan-nyilvántartásban közútként kell feltüntetni*, amely kötelezettség az önkormányzati utakra is vonatkozik.

<sup>30</sup> Inyvtv. 27. § (1) és (6) bekezdései

<sup>31</sup> Lásd 58505/2008./VGO számú használati szerződés 1. pontját.

<sup>32</sup> Lásd 58505/2008./VGO számú használati szerződés 6. pontját.

<sup>33</sup> Ez a jegyzői válaszból is kitűnik: „(...) *A területen csak gyümölcsfák és a cserjék kerültek kivágásra (...)*”

<sup>34</sup> A Kkt. 47. § 17. pontja szerint „*gyalogút*: jelzőtáblával gyalogútként megjelölt, vagy olyan helyi közút, amely kizárólag a gyalogosok közlekedésére szolgál, és az úttesttől tartós fizikai akadály (árok, korlát, kerítés, sövény stb.) vagy két méternél nagyobb távolság választja el”.

<sup>35</sup> A Kkt. 47. § 8. pontja szerint „*közforgalom elől elzárt magánút*: a sorompóval, kapuval vagy más fizikai eszközzel lezárt, vagy „Mindkét irányból behajtani tilos” jelzőtáblával és a „magánút” feliratot tartalmazó kiegészítő táblával jelzett út, amely az ingatlan-nyilvántartásban magánútként van bejegyezve”.

<sup>36</sup> „*A közutakat az ingatlan-nyilvántartásban közútként kell feltüntetni*. Nem kell az ingatlan-nyilvántartásban közútként feltüntetni a közparkokban elhelyezhető épületek megközelítéséhez és a közparkok, valamint a területükön elhelyezkedő létesítmények parkolási igényének kielégítéséhez szükséges utakat és parkolókat, továbbá a közparkokban levő vagy azokon keresztülvezető gyalogutakat, gyalog- és kerékpárutakat, valamint kerékpárutakat.

A jogalkotó közutak esetén – az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó voltát „meghaladóan” – kötelezően előírja e tény és megnevezés ingatlan-nyilvántartási feltüntetését (az érintett tulajdonosoknak, közlekedési hatóságoknak). Ez által e tény feljegyzése jogi jelentőséget, garanciális (az „alkalmazandó jog” meghatározása kapcsán) és (harmadik személyek irányában) közhitelességi jelleget is kapott, vagyis e törvényi kötelezettség megsértése a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelmét okozza.

Megjegyzem, a hatályos előírások<sup>37</sup> szerint a jegyző az önkormányzati ingatlanokról vagyongatástert vezet, amelyben valós állapotuk szerint kell nyilvántartani az ingatlanokat, így a közlekedési területeket az „U” betétlapon, azonban a változásokat – az ingatlan-nyilvántartási átvezetésig – földhivatallal rendezendő tételként kell szerepeltetni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az ingatlan eredeti természeti állapota egyrészt alapjaiban kérőjelezi meg annak „út” mivoltát, másrészt a „közútként” való ingatlan-nyilvántartási feltüntetés hiánya a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének érvényesülése kapcsán visszásságot okoz.

**2.** A közutakat ingatlan-nyilvántartási feltüntetésének hiánya nem csak a jogbiztonság követelményének sérelmét okozza, hanem az adott ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárások jogszerű lefolytatásában is gondot okozhat. A korábban hivatkozott ingatlan-nyilvántartási adatokra vonatkozó Ptk. és Inyvtv. előírások<sup>38</sup> szerint a hatósági eljárásokban az ingatlan ingatlan-nyilvántartási adatait – az ellenkező bizonyításáig – irányadónak kell tekinteni, amiből viszont következik, hogy az át nem vezetett területek „közúti mivolta” csak – előzetes – bizonyítást követően vehető figyelembe, ennek hiányában a „közútra” vonatkozó előírások a hatósági eljárásokban joghatályosan nem érvényesíthetők. Ennek megsértése az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz való (alapvető)jogainak sérelmét okozza.

**2.1.** Mind a Járási Hivatal, mind a Felügyelőség arra hivatkozott, hogy a soproni 8367/2 hrsz-ú ingatlant érintő gyalogos út kapcsán azért nem került sor közlekedési hatósági eljárás lefolytatására, mert az meglevő közút „korszerűsítésének” minősül, ami hatóság engedélye nélkül végezhető építési tevékenység. A Kkt. előírásai<sup>39</sup> szerint a közút, közforgalom elől el nem zárt magánút létesítéséhez, korszerűsítéséhez (továbbiakban együtt: építés), forgalom részére történő átadásához, megszüntetéséhez, elbontásához – mint fontos közérdekű és közcélú tevékenység végzéséhez – a közlekedési hatóság engedélye szükséges.

Ezzel egyezően a Korm.r. úgy rendelkezik, hogy az utak építéséhez, a forgalomba helyezéshez és a megszüntetéshez – kivételekkel – a közlekedési hatóság engedélye szükséges.<sup>40</sup> A Korm.r. 4. § (1) bekezdése<sup>41</sup> határozza meg azokat az eseteket – meglevő út

<sup>37</sup> Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet

<sup>38</sup> A Ptk. 5:177. § (1) és az Inyvtv. 5. § (2) bekezdései

<sup>39</sup> Kkt. 29. § (7)-(8) bekezdései

<sup>40</sup> Korm.r. 3. §-a

<sup>41</sup> „4. § (1) Ha a munkálatok során közműátépítés nem szükséges és a beavatkozás az út közúthálózatba sorolását nem változtatja meg, nincs szükség a hatóság engedélyére a meglevő út területén végzett következő munkák esetében:

a) kül- és belterületen:

aa) a szilárd burkolatú út, híd és egyéb műtárgy javítása,

ab) a híd és egyéb műtárgy korrózió elleni védelme, szigetelésének, dilatációs szerkezetének, korlátjának vagy pályaburkolatának - a teherbírást és geometriát nem befolyásoló - cseréje,

ac) a közúti jelzés, berendezés tartószerkezetének, magasságkorlátozó kapunak az elhelyezése,

ad) az út műtárgyai közül az áteresztételek építése,

ae) az úttartozékok közül a vezetőoszlop, a korlát, az útfenntartási és közlekedésbiztonsági célokat szolgáló műszaki és egyéb építmények, berendezések - kivéve a pihenőhely - építése, továbbá a hóvédő erdősáv, fasor, cserjesáv telepítése,

af) az elektronikus útdíjszedési és díjellenőrzési létesítmények építése, átépítése, üzemeltetése és karbantartása;

b) külterületen:

területén végzett meghatározott munkák – amikor mellőzhető a hatósági engedélyezés, ha a munkálatok során közműátépítés nem szükséges és a beavatkozás az út közúthálózatba sorolását nem változtatja meg.

A közlekedési hatóságok válasza szerint a Korm.r. 4. § (1) bekezdés ca) alpontja alapján *meglévő út területén végzett, az út burkolatának erősítése, felújítása során nem kell beszerezni a hatóság engedélyét.* Vagyis nem kell engedélyt kérni, ha az építető már meglévő járdát (gyalogutat) szeretné felújítani, korszerűsíteni.

A megkeresett közlekedési hatóságok jelezték azt is, hogy a „felújítás” fogalma jogilag bizonytalan és nem kellően egzak, ugyanakkor – a tulajdoni lap téves értelmezése miatt – nem foglalkoztak azzal az alapvető kérdéssel, hogy a tárgyi ingatlan egyáltalán meglévő útnak minősül-e.

A soproni 8367/2 hrsz-ú ingatlan önkormányzati megítélése sem egységes, mert a területet hatósági eljárásában „útnak” tekintette, miközben a Kkt. szerinti rendezését és ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetését nem végezte el, ugyanakkor tulajdonosi jogkörében eljárva azt „zöldterületként” kezelte. Ez az ellentmondás – amely a terület közúti „mivoltával”, ingatlan-nyilvántartási helyzetével és nem utolsó sorban természeti állapotával kapcsolatos – felszínre kerülhetett volna, ha a közlekedés hatóság hatáskörébe tartozó járdaépítés engedélyezési eljárás megindult volna.

A korábbiakban megállapítottak szerint a tárgyi ingatlan sem jogilag, sem természetbeni állapotát tekintve nem volt „közútnak” tekinthető, így annak kapcsán – álláspontom szerint – nem lehet út (s különösen nem járda) felújításról, korszerűsítésről beszélni. Ezt igazolja az a tény is, hogy a járdaszakasz fennmaradására – eljárásom megindítását követően – közlekedési hatósági eljárás<sup>42</sup> indult, ami szintén azt igazolja, hogy az építési munkához korábban engedélyt kellett volna kérni.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon történt járdaépítés kapcsán a közlekedési hatósági eljárás elmaradása a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

**2.2.** A Jegyző tájékoztatása szerint a vonatkozó jogszabályi előírások szerint *„fakivágási engedély megkérésre sem volt szükség”,* mivel azok nem voltak „védett” faegyedek, *„csak gyümölcsfák és a cserjék kerültek kivágásra”.*

A Kr. előírásai<sup>43</sup> szerint a rendelet hatálya a fákra és cserjékre – vagyis a fás szárú növényekre – terjed ki. A Kr. nem tesz különbséget a fák között aszerint, hogy azok gyümölcsfák vagy sem, továbbá téves az a jegyzői álláspont, mely szerint csak a „védett fákat” illeti meg a jogi védelem.

---

*ba)* a meglévő szilárdburkolatú út pályaszerkezetének erősítése, felújítása,

*bb)* az út burkolatának további forgalmi sáv - beleértve a többlet- és különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó szélesítése,

*bc)* a meglévő csomópontnak további forgalmi sáv - beleértve a többlet- és különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó átépítése, forgalomirányító lámpával való ellátása, kivéve a körforgalmú csomóponttá történő átépítést,

*bd)* legfeljebb ötven méter hosszúságú sárrázó létesítése;

*c)* belterületen:

*ca)* a meglévő út burkolatának további forgalmi sáv - beleértve a különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó szélesítése, pályaszerkezetének erősítése, felújítása,

*cb)* a meglévő csomópontnak további forgalmi sáv - beleértve a többlet- és különleges forgalmi sávot is - létesítésével nem járó átépítése, forgalomirányító lámpával való ellátása; kivéve a körforgalmú csomóponttá történő átépítést.”

<sup>42</sup> A Korm.r. 24. § (1) bekezdése szerint *„Ha az engedélyhez kötött építési munkát*

*a) engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végezték el,*

*b) engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végezték, de az építés még nem fejeződött be, fennmaradási engedélyt kell az építetőnek a hatóságtól a közlekedési építményre kérnie.*

<sup>43</sup> Kr. 1. § (1) bekezdése

A Kr. 6. § (1) bekezdése szerint *a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi.* A Kr. szerint közterület az az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló, közhasználatra szolgáló földterület, *amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.*<sup>44</sup>

A Kr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a rendelet hatálya nem terjed ki a külön törvény hatálya alá tartozó fás szárú növényekre. A Kkt. előírása<sup>45</sup> szerint a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges. Megkeresésem kapcsán a Jegyző ilyen közútkezelői hozzájáruló nyilatkozatot nem csatolt, annak ellenére sem, hogy véleménye szerint az ingatlan közútnak tekintendő.<sup>46</sup>

Amint korábban megállapítottam, a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlan – egyedi közlekedési hatósági döntés és az ingatlan-nyilvántartási feltüntetés hiányában – nem tekinthető közútnak, így a rajtalévő – helyesebben volt – fás szárú növények (legalább 9 db fa<sup>47</sup> és bokor) kivágására csak jogerős jegyzői engedély birtokában kerülhetett volna sor.

A Kr. hatálya alá tartozó fás szárú növények védelmével és a jogi szabályozás gyakorlati alkalmazásával több ombudsmani jelentés<sup>48</sup> is foglalkozott. Ezekben a biztosok hangsúlyozták, hogy a közterületen és így köztulajdonban álló fás szárú növények, mint természeti értékek védelme – és ezen keresztül az egészséges környezethez való alapjog érvényesülése – érdekében a jogalkotó azok kivágását hatósági engedélyhez és garanciális jellegű eljárási szabályok betartásához köthette.

A Kr. általános és eljárási előírásai garantálják, hogy a célzott védelmi funkció érvényesüljön, vagyis azok érvényesítése a jogszerűség biztosításához elengedhetetlen. Ezért a Kr. részletesen szabályozza a közterületen lévő fás szárú növények kivágásának és pótlásának előírásait, a követendő eljárási rendet.

A jogalkotó a fakivágási eljárás kapcsán előírta a fakivágással összefüggő tények „bemutatásának” kötelezettségét, ami alapját képezi az eljáró hatóság által mérlegelendő szempontoknak. *Különösen jelentős ezek között a kivágás indoka, valamint a fapótlás előírására vonatkozó kötelezettség.* Ez alapján a környezetvédelmi hatóság kizárólag abban az esetben engedélyezheti a fakivágást, ha annak indokát valósnak és – a Ket. tényállás tisztázására vonatkozó szabályai<sup>49</sup> szerint – igazoltnak találja, ezen túlmenően a kivágott fák pótlását (azok mennyiségét, méretét, fajtáját) is elő kell írnia. Az Kr. előírásai szerint a pótlás megtörténtét a jegyzőnek ellenőriznie kell.

Az előzőek szerint Sopron Megyei Jogú Város egyik közterületi ingatlanáról úgy vágtak ki több fás szárú növényt, hogy a Kr. szerinti eljárási rendet, a kivágásra és különösen a pótlására vonatkozó jogszabályi normákat nem tartották be. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanon lévő fás szárú növények kivágásához kapcsolódóan semmilyen engedélyezési eljárás nem került lefolytatásra, a közterületi fák kivágása és pótlása tekintetében a Kr. előírásai nem érvényesültek, ami az egészséges környezethez való jog és a nemzet közös öröksége védelmének sérelmét okozta.*

<sup>44</sup> Kr. 1/A. §-a

<sup>45</sup> Kkt. 42/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges „belterületen – a közút mellett – ipari, kereskedelmi, vendéglátó-ipari, továbbá egyéb szolgáltatási célú építmény építéséhez, bővítéséhez, rendeltetésének megváltoztatásához, valamint a helyi építési szabályzatban, vagy a szabályozási tervben szereplő közlekedési és közműterületen belül nyomvonal jellegű építmény elhelyezéséhez, bővítéséhez, továbbá a közút területének határától számított két méter távolságon belül fa ültetéséhez vagy kivágásához”.

<sup>46</sup> Lásd az AJB-8646/2012. számú jelentést

<sup>47</sup> Lásd 58505/2008./VGO számú használati szerződés 6. pontját.

<sup>48</sup> Lásd például a JNO-257/2010. és JNO-258/2011. számú állásfoglalásokat, az AJB-3201/2012., az AJB-6237/2012. és az AJB-8646/2012. számú jelentéseket.

<sup>49</sup> Ket. 50. §-a.

3. A tényállás szerint a Járási Hivatal<sup>50</sup> a Rák-patak 5+563 km szelvényében – a soproni 8376/2 hrsz. alatt – létesített gyalogos híd építése kapcsán folytatott le engedélyezési eljárást.<sup>51</sup> Az eljárás megindítását és a meghozott döntést a közlekedés hatóság a hatásterületen élőkkel hirdetményi úton közölte.

Az eljárás megindításáról és a döntés meghozataláról szóló hirdetményekben<sup>52</sup> a hatásterületen élő ügyfelek hirdetményi úton történő közlésének jogalapjaként a Ket. 80. § (3) és a Korm.r. 14. § (2) bekezdéseit jelölték meg, amit – megkeresésemet követően – a Járási Hivatal a Ket. 29. § (3) és (6) bekezdéseivel, valamint a Kkt. 29/B. § (2) bekezdése e) pontjával egészített ki.

A Ket. 80. § (3) bekezdése<sup>53</sup> a hirdetményi úton történő közlés előírásait tartalmazza<sup>54</sup>. míg a 29. § (3) és (6) bekezdései<sup>55</sup> – ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg – a hatásterületen élő ügyfelek hirdetményi úton történő értesítését teszik lehetővé.

A Korm.r. 14. § (2) bekezdése<sup>56</sup> a hirdetményi kézbesítés alkalmazását csak a rendelet szerinti eljárásban meghozott döntések esetén biztosítja, azt az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán nem teszi lehetővé.

A Kkt. 29/B. § (2) bekezdése e) pontja<sup>57</sup> határozza meg a közúti közlekedési hatásterületet, ami alapján a Járási Hivatal a gyalogos híd építésének hatásterületét az építéssel közvetlenül szomszédos ingatlanokban jelölte meg. Ez jelen ügyben – a Rák-patakot is ideértve – 7 db ingatlant érint. Ebből 1 db az állam, 4 db az Önkormányzat tulajdonában, a fennmaradó 2 db ingatlan (részben a panaszosok) magántulajdonában van.

A Kkt. szerinti hatásterület lényegében minden közúti közlekedési hatósági ügyben megállapítható, ami azt eredményezi, hogy – a Ket. 29. § (6) bekezdése alapján és eltérő ágazati előírás hiányában – mindig hirdetményi kézbesítésre kerül sor. Megjegyzem, a Kkt. a közúti közlekedési hatásterületet úgy határozza meg, hogy nem definiálja a tényleges hatásokat és a területi kiterjedés megállapításának módját.

---

<sup>50</sup> Az R. 4. § (4) bekezdés b) és ba) pontjai alapján közlekedési hatóságként járdák, gyalogutak és azok műtárgyai építésének, korszerűsítésének, fennmaradásának és megszüntetésének (elbontásának) engedélyezése, valamint ezek nem közlekedési célú igénybevételével kapcsolatban (ide nem értve a gyalog- és kerékpárutakat, valamint a közút építésével összefüggő járdaépítést) első fokon az illetékes járási hivatal jár el.

<sup>51</sup> GY-06B/HAT/1393/2013.

<sup>52</sup> GY-06B/HAT/1393-3/2013. (2013. május 3.) és GY-06B/HAT/1393-21/2013. (2013. június 20.)

<sup>53</sup> „Hirdetményi úton történő közlésnek van helye a hatásterületen élő ügyfelek és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezetek esetén, ideértve, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani, továbbá abban az esetben, ha a 28/D. § alapján törvény vagy kormányrendelet hirdetményi úton való kapcsolattartást ír elő. (...)”

<sup>54</sup> A Ket. IV. (A hatóság döntései) fejezete „A döntés közlése és nyilvános közzététele” címe alatt.

<sup>55</sup> „(3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról  
a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől,  
b) a kérelemre indult eljárásban - az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve - az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.”

„(6) Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.”

<sup>56</sup> „A közúti közlekedésről szóló törvényben meghatározott hatásterületen élő és az (1) bekezdésben nem említett ügyféllel az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntés hirdetmény útján közölhető.”

<sup>57</sup> „Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott (...)

e) az engedélyezési eljárásokban hatásterületnek minősül azon ingatlanok területe, amelyeket a tervezett tevékenység terület-igénybevétellel érinti, vagy amely a tevékenységgel igénybevett ingatlan tervezési határok közötti területével közvetlenül határos, vagy amelynek a kapubejárója az eljárás tárgyát képező útszakaszhoz közvetlenül csatlakozik.”

Így valójában nem a „hatások területét” határozza meg, hanem egy fiktív (tapasztalati) területet határol le, amivel szemben így nincs bizonyításnak helye.

Korábban épp a közúti közlekedési előírások kapcsán vizsgáltam<sup>58</sup> az eljárás megindításáról szóló értesítés postai úton történő kézbesítés indokait és garanciális jelentőségét. Ismételten hangsúlyozom, hogy egy jogállamban jogszerű hatósági eljárást csak az érintett ügyfelek bevonásával lehet lefolytatni, aminek előfeltétele, hogy e személyek tudjanak arról, vagyis a megindult eljárásról és a vonatkozó előírásokról – így többek között a majdani hirdetményi kapcsolattartásról – értesítést és tájékoztatást kapjanak. Amennyiben már az eljárás megindítását is – a jogszabályi előírások ellenére – hirdetményi úton közlik, úgy nincs garancia arra, hogy az ügyfelek a konkrét hatósági eljárásról ténylegesen értesüljenek. Ennek hiányában az érintett ügyfelek sem a konkrét hatósági eljárással, sem ügyféli minőségükkel nem lehetnek tisztában, a döntési folyamatot és a meghozandó döntést nem tudják nyomon követni. Mindez alapjaiban teszi kétségessé, hogy a hirdetményi úton közölhető döntés valójában eljut az ügyfelekhez és jogorvoslathoz való (alapvető) jogaikkal ténylegesen élni tudnak.<sup>59</sup>

A Ket. 29. § (6) bekezdése a hirdetményi kézbesítést hatásterület esetén ugyan feltételesen teszi kötelezővé, azonban más jogszabály további értesítési formát nem határoz meg, így ez az előírás – a gyakorlatban – minden hatásterületi kézbesítés főszabályává válik. Ugyanakkor a Ket. 28/D. § (1) bekezdése<sup>60</sup> nagyszámú ügyfelek esetén az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán – kifejezetten kizárja – a hirdetményi kézbesítés alkalmazhatóságát. A Ket. szerinti<sup>61</sup> hatásterület – mint jogintézmény – elsődlegesen a nagyobb létszámú ügyféli kör könnyebb megállapíthatóságát, az erre irányuló kötelező vizsgálat mellőzhetőségét szolgálja (az ott élőket e nélkül is ügyfélnek tekinti), nem pedig az ügyféli (és alapvető) jogaik kiüresítését, korlátozását.

A gyalogos híd építésének engedélyezése kapcsán 7 db ingatlan érintettsége merült fel, így nagyszámú ügyfélről egyáltalán nem lehet beszélni. Ennek ellenére a Ket. fenti előírása alapján – eltérő szabályozás hiányában – a tárgyi közlekedési hatósági eljárásban (nem csak a döntés közlése, de az eljárás megindításáról szóló értesítés során is) hirdetményi kézbesítést kellett alkalmazni, emiatt nem értesülhettek a panaszosok.

Az előzőek alapján aggályos az olyan jogi szabályozás, amely az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán – a gyakorlatban ténylegesen – kizárja a postai kézbesítést, és – a Ket. jogalkotói céljaival és előírásaival ellentétesen – generálisan a hirdetményi kézbesítést teszi kötelezővé.

A Ket. előírásai alapvetően kétféle ügyféli körben teszik lehetővé a hirdetményi kézbesítés alkalmazását, egyrészt ha az ügyfelek azért nem érhetők el, mert személyük, vagy tartózkodási helyük ismeretlen, másrészt, ha az ügyféli kör az ügygel érintett terület meghatározásával ugyan valószínűsíthető, de nagy számukra miatt egyenként történő megállapításuk (és más kapcsolattartás) jelentős többlet költséggel járna.

<sup>58</sup> AJB-4682/2013. számú jelentés. Lásd:

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+hirdetm%C3%A9ny+k%C3%A9zbes%C3%ADt%C3%A9s+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+4682\\_2013/13592277-e016-4975-98d5-f539fdd6e833?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+hirdetm%C3%A9ny+k%C3%A9zbes%C3%ADt%C3%A9s+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+4682_2013/13592277-e016-4975-98d5-f539fdd6e833?version=1.0)

<sup>59</sup> Az AJB-4682/2013. számú jelentésben a hirdetményi értesítés kapcsán a jogi szabályozás – a Kkt. 29/B. § (2) bekezdés b) pontja és a Ket. 28/D. § (1) bekezdése – kollízióját állapítottam meg, amivel a közigazgatási és igazságügyi miniszter is egyetértett.

<sup>60</sup> „Törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezhet, hogy *ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, akkor – az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tarthat kapcsolatot.*”

<sup>61</sup> A Ket. 15. § (3) bekezdésének második mondata szerint „Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”



A Ket. 80. § (4) bekezdése szerint a hirdetményt a hatóság és az érintett önkormányzat hirdetőtábláján, honlapján, illetve hivatalos lapjában kell elhelyezni. Vagyis a Ket. ugyanazt az eljárási rendet írja elő mindkét esetben a kapcsolattartásra, annak ellenére, hogy a két csoporthoz tartozók elérhetőségében lényeges különbség van.

A Hivatalomhoz érkező panaszok alapján megállapítható, hogy nem életszerű az a Ket. 80. § (4) bekezdésében elvárt magatartás, hogy a lakosság rendszeresen (legalább hetente) figyelje a hatóság hirdetőtábláját, kövesse honlapját és olvassa a hivatalos lapot, különösen, ha az eljárás megindításáról történő értesítése nem garantált. Véleményem szerint a hirdetmény elhelyezését meghatározó feltételeknél figyelemmel kell lenni arra, ha az ügy területi kiterjedése egyértelmű. A hirdetmény akkor képes betölteni kapcsolattartó funkcióját, ha elérhető azok számára, akiknek szól. Nem tekinthető elérhetőnek az a tájékoztatás, mely nincs tekintettel a potenciális ügyfelek életvitelszerű magatartására. Ahogy a választásokra vonatkozó hirdetményi felhívást is a választóközetekben helyezik el, úgy minden hirdetményt olyan helyen kell(ene) elhelyezni, ahol a potenciális ügyfelek azzal ténylegesen (mindennapjaikban) találkozhatnak. Jelezni szükséges azt is, hogy ez a megoldás sem nyújt megfelelő garanciát azok számára, akik nem helyben laknak.

Az előzőek alapján a hatásterületi hirdetményi kézbesítést alkalmazó hatóságok eljárásaival összefüggő visszássághoz vezethet, ha a jogszabályi előírások – az egyedi körülményektől és indokoltságától függetlenül – kizárólag ezt a kézbesítési formát teszik lehetővé, ha az érintett területen nem követelik meg a hirdetmények kötelező elhelyezését (és nem rendezik az elhelyezés szabályait).

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a Ket. 29. § (6) bekezdésének szabályozása – hatásterületek esetén az eljárás megindításáról szóló értesítés hirdetményi kézbesítése – és gyakorlati érvényesülése aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog érvényesülése tekintetében.*

### **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében *felkérem*

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalának vezetőjét, valamint Sopron Megyei Jogú Város Jegyzőjét, hogy a jövőben a jelentésben tett megállapítások szerint járjanak el, és fokozott figyelmet fordítsanak a Kkt., valamint a Kr. előírásainak alkalmazása tekintetében.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a soproni 8376/2 hrsz-ú ingatlanról kivágott fás szárú növényekkel összefüggő – a jogszabályi előírásoknak megfelelő – fapótlási kötelezettség előírása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.
3. az Ajbt. 37. §-a alapján az igazságügyi minisztert, hogy a Ket. készülő átfogó módosítása során tekintse át a Ket. és az ágazati előírások hatásterületre vonatkozó szabályinak összhangját, fontolja meg az eljárás megindításáról szóló értesítésekre vonatkozó előírások egységesítését, valamint a hirdetmény elhelyezésére vonatkozó szabályok kiegészítését.

Budapest, 2014. november

Székely László sk.