

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3633/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

A bejelentő 2013. április 3-án kelt, a Budapesti Közlekedési Központnak (a továbbiakban: BKK) címzett közérdekű bejelentésében egy gyalogosok közlekedésbiztonságát veszélyeztető helyzetre hívta fel a figyelmet, amelyet egy korábban kivágott gesztenyefa után maradt gödör okozott.

A bejelentő 2015. május 25-én kelt beadványában azért kérte közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert beadványa keletkezése idején még nem pótolták a fát, és nem tartotta elfogadhatónak, hogy az általa megkeresett szervek – a BKK, Budapest II. kerületi önkormányzatának jegyzője, majd Budapest Főváros Kormányhivatala – nem intézkedtek megfelelően közérdekű bejelentésének kivizsgálása során az eltelt két évben.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadványokkal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam és az ügyben érintett szervek tájékoztatását kértem.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet
- a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről szóló 432/2012 (XII. 29.) Korm. rendelet
- a fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépitések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII. 15.) Főv. Kgy. rendelet
- a Budapest Főváros Önkormányzata vagyonáról, a vagyonelemek feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 22/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. rendelet
- a kiemelt közcélú zöldterületekről szóló 14/1993. (IV. 30.) Főv. Kgy. rendelet

Megállapított tényállás

A bejelentő 2013. április 3-án kelt, a BKK-nak címzett közérdekű bejelentésében egy gesztenyefa kivágását követően fennmaradt gödör gyalogosok közlekedésbiztonságát veszélyeztető mivoltára hívta fel a figyelmet. Beadványában azt kérte, hogy a helyzetet szüntessék meg a járda aszfaltozásának helyreállításával vagy a fa pótlásával.

A bejelentő szerint a BKK az ügyben több alkalommal hatáskör és illetékesség hiányára hivatkozott, azonban a bejelentés áttételéről nem intézkedett.

A bejelentő a fa pótlására irányuló beadványával együtt számos, a II. kerületet érintő témában a kerület jegyzőjéhez is fordult, a fa pótlására irányuló beadvány benyújtásának pontos időpontját azonban – a kiterjedt levelezés ellenére – nem lehetett megállapítani a rendelkezésre álló iratokból. Ugyanakkor kétséget kizáróan megállapítható volt a hivatal arra irányuló törekvése, hogy a bejelentő minden egyes bejelentését tételesen megválaszolják.

A jegyző 2014. január 16-i válaszában arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy tudomása szerint a BKK a bejelentő forgalomtechnikai kérdéseket felvető bejelentésére részletes tájékoztatást adott, illetve a járda aszfaltozásával kapcsolatban – mint a közútkezelői feladatok ellátására hatáskörrel rendelkező szerv – ismét a BKK Zrt.-hez irányította, tekintettel arra, hogy a kérdéses közterület a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában van.

A válaszokat kifogásolva a bejelentő 2014. március 3-án Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult a balesetveszély megszüntetése, vagy a fa szakszerű pótlása érdekében. Tekintettel arra, hogy a bejelentő számos, a II. kerületet érintő, azonban a Kormányhivatal hatáskörét nem érintő ügyben tett közérdekű bejelentéseket (2014. január 21., március 3., április 15., június 2., november 10.), a Kormányhivatal 2014. december 4-én áttette az ügyet Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat jegyzőjéhez.

A jegyző az áttételt követően 2014. december 22-i levelében ismételten a BKK Közút Zrt. hatásköréről tájékoztatta a bejelentőt, illetve jelezte, hogy a BKK Közút Zrt. Út- Híd- és Műtárgyfenntartási Igazgatósága arról informálta a jegyzőt, hogy 2015. május 1. napjáig elvégzi a kivágott fa pótlását.

A bejelentő 2015. május 25-én kelt beadványában azért kérte közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert beadványa keletkezése idején még nem pótolták a fát.

Az ügy körülményeinek tisztázása és a tényállás minél teljesebb körű megállapítása érdekében megkerestem az érintett Budapest Főváros II. kerületi Polgármesteri Hivatalát, Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalát, valamint Budapest Főváros Kormányhivatalát, és a közérdekű bejelentések kezelésére irányadó gyakorlatokról, a konkrét ügyben tett intézkedéseikről kértem tájékoztatásukat.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat 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 (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. A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

Budapest II. Kerület Polgármesteri Hivatala, Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala, valamint Budapest Főváros Kormányhivatala is a közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára jogosult szervek, illetve az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szervek, tehát vizsgálatukra az alapvető jogok biztosja hatásköre kiterjed.

A BKK Zrt. mint közszolgáltató nem tartozik az Ajbt. 18.§ (1) bekezdés a)-k) pontjaiban taxatív felsorolt szervek közé, ezért – a közérdekű bejelentések intézése körében – az ombudsman felülvizsgálati jogköre sem terjed ki rá.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

Az ügy érdemében

1. A jogszabályi háttér

A bejelentő által kifogásolt helyzet alapvetően az érintett utca járdájába ültetett fa kiszáradását, majd kivágását követő, gyalogosok közlekedését veszélyeztető állapot megszüntetésére irányult. Elsőként tehát annak tisztázása szükséges, hogy a kérdéses utca tekintetében a helyi, II. kerületi önkormányzat, vagy a Fővárosi Önkormányzat minősül-e a közút kezelőjének.

A Kkt. 33. § (1) bb) pontja értelmében az út kezelője helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik.

A II. kerületi jegyző tájékoztatása szerint a II. kerületi Galóca utca a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában áll. Ugyanakkor a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről szóló 432/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. melléklete – amely felsorolja a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő, a kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalakat – nem nevesíti a Galóca utcát, csupán a Galóca utca teljes hosszát „C” alakban körülvéő Hidegkúti utat.

A II. Kerületi Polgármesteri Hivatal Beruházási és Városüzemeltetési Irodája munkatársa telefonon történt tájékoztatása szerint a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában és kezelésében lévő utak kijelölésekor a Hidegkúti út íves kanyarodása miatt húzhatták be a Galóca utcát is a fővárosi kezelésű utakhoz.

A fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépitések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII. 15.) Főv. Kgy. rendelet 3. § (8) c)-e) pontjai szerint a Budapest Közút Zrt. látja el az olyan operatív jellegű közútkezelői feladatokat, mint a felújítási feladatok megvalósítása a Fővárosi Önkormányzattal kötött szerződésben és a rendelet 27. §-ában meghatározottak szerint, azaz az út-, híd-, műtárgy és forgalomtechnikai üzemeltetési és forgalomtechnikai fenntartási feladatok ellátása. A hivatkozott fővárosi önkormányzati rendelet 27. § (1) bekezdése értelmében tehát a Budapest Közút Zrt. gondoskodik arról, hogy az e rendelet hatálya alá tartozó fővárosi közutak a biztonságos közlekedésre alkalmasak legyenek, közvetlen környezetük esztétikus és kulturált legyen.

Tekintettel azonban arra, hogy a kérdéses út (járda) közlekedésre alkalmas állapotának hiányát eredendően a kivágott fa után ott maradt gödör okozta, ezzel kapcsolatban szükséges a közterületen lévő fás szárú növények kivágására és pótlására, a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet irányadó szabályainak az áttekintése.

A Kormányrendelet 6. §-a szerint *a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi. Amennyiben nem helyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlanról van szó, a jegyző hivatalból beszerzi az érintett fás szárú növénytel rendelkező (tulajdonos) kivágáshoz hozzájáruló nyilatkozatát.*

A továbbiakban a Kormányrendelet a fa állapota miatt fennálló sürgős esetre vonatkozó szabályokat részletezi. Ebben az esetben a fa kivágásához a Kormányrendelet 7. §-a szerint előzetes engedély kérése nem szükséges, azonban az (1) a) pont szerint a kivágás tényét az azonnali intézkedést foganatosítónak 3 napon belül be kell jelentenie a kivágás helye szerint illetékes jegyzőhöz, valamint a b) pont szerint, ha a pótlás környezeti feltételei adottak, *a jegyző a tulajdonost a pótlásra kötelezi.*

A pótlási kötelezettség teljesítésére vonatkozó szabályokat a 8. § paragrafus részletezi. E szerint a közterületen lévő fás szárú növény kivágását követő 1 éven belül a használó köteles gondoskodni a növény helyben történő szakszerű pótlásáról. A telepítendő cserje esetében 3 éven belül kell biztosítani a legalább azonos területi borítást. A pótlás céljából történő telepítést meg kell ismételni, ha a telepítést követő vegetációs időszak kezdetén a fás szárú növény nem ered meg. *A szakszerű pótlás teljesítését a jegyző ellenőrzi.*

A „használó” definícióját a Kormányrendelet csupán áttételesen határozza meg a 2. § (4) bekezdésében: ha a pótlás az 1. mellékletben szereplő inváziós fás szárú növény kivételként meghatározott kertészeti változataival történik, *az ingatlan tulajdonosa, vagyonekezelője, vagy az ingatlanon lévő fás szárú növényekkel bármely jogviszony alapján rendelkező jogosult használója (a továbbiakban együtt: használó) köteles gondoskodni a fás szárú növény továbbterjedésének megakadályozása érdekében az újulat eltávolításáról.*

A Kormányrendelet hivatkozott rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, hogy a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi, és/vagy a kivágásról utólag szerzett tudomását követően a jegyző a tulajdonost pótlásra kötelezi.

A hivatkozott jogszabályok alapján a bejelentő által kifogásolt probléma közútkezelői és a fa pótlására vonatkozó feladatokra választható ketté, ugyanakkor a helyzet kiindulási pontjából – azaz a fa kivágásából eredően – egyértelműen kirajzolódott a fa pótlására irányadó eljárás elsőbbsége.

Éppen ezért ezen eljárási gyakorlat tisztázatlanságai, valamint a közérdekű bejelentés jogszabály szerinti kezelésére vonatkozóan – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva – a felmerült alapjogi sérelem miatt kértem az érintett szervek tájékoztatását.

2. A megkeresett szervek válaszai

Budapest II. Kerületi Önkormányzat jegyzője megírta, hogy a bejelentőt a kiszáradt vadgesztenyefa pótlása ügyében több ízben tájékoztatta, hogy a Galóca utca, valamint az utcában lévő fák a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában és a BKK Közút Zrt. Út-, híd-, műtárgyfenntartási Igazgatóság kezelésében vannak, és a bejelentés kapcsán az önkormányzat illetékes irodájának munkatársa többször is felvette a kapcsolatot a BKK Közút Zrt.-vel.

A bejelentő panasza nem tartalmazott arra vonatkozóan utalást, hogy a II. kerületi polgármesteri hivatalhoz mikor fordult először a kérdéses ügyben, csupán a BKK-hoz és a Kormányhivatalhoz küldött bejelentéseinek dátuma szerepel pontosan.

A jegyző válaszához csatolt iratok nem tartalmazták a bejelentő fa pótlására vonatkozó eredeti kérelmét. A tetemes mennyiségű és a bejelentő számos közérdekű bejelentésével foglalkozó válaszlevelekből sem volt pontosan megállapítható, hogy a jegyző mikor válaszolta meg az erre vonatkozó bejelentést, ezért e tekintetben visszasság nem volt megállapítható.

A jegyző a továbbiakban arról informált, hogy a bejelentőt tájékoztatta a fa pótlásának várható időpontjáról, illetve a bejelentő minden e tárgyban küldött megkeresését továbbították a BKK Közút Zrt. felé. A jegyző kihangsúlyozta, hogy annak további vizsgálata, hogy a fa pótlását az illetékes szerv mikor végzi el, nem tartozik a hatáskörébe.

Budapest Főváros Kormányhivatala a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy a bejelentő számos alkalommal fordult a Kormányhivatalhoz a Budapest II. kerületi utcákra vonatkozó közérdekű bejelentéssel. A közérdekű bejelentő beadványaiban olyan összetett körülményeket panaszolt visszatérően – amelyek teljes körű megoldása az illetékes önkormányzat és a közlekedés kialakításáért és biztonságának fenntartásáért felelős szervek együttes intézkedésén múlt – melyekre vonatkozóan a Kormányhivatal nem rendelkezik hatósági felügyeleti hatáskörrel. Ezért a Kormányhivatal több alkalommal döntött a beadványok különböző hatóságokhoz történő áttételéről, és erről egyidejűleg tájékoztatta a közérdekű bejelentőt. A Kormányhivatal válaszában megírta, hogy a bejelentő *2014. március 3-án* kelt beadványában fordult először a Kormányhivatalhoz, a Galóca utcában kivágott fa pótlási kötelezettségének előírása ügyében. A Kormányhivatal megállapította, hogy az előadott fakivágáshoz kapcsolódó pótlási kötelezettség előírása iránti eljárás lefolytatására Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat jegyzője (mint elsőfokú hatóság) rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, ezért a közérdekű bejelentés áttételéről döntött a BPB/007/01197-9/2014. számú, *2014. december 4-én* kelt végzésében. A döntés indokolásában felhívta az elsőfokú hatóság figyelmét arra, hogy a közérdekű bejelentő zárt adatkezelést kért, és kérte, hogy az elsőfokú hatóság eljárásának eredményéről adjon tájékoztatást. A Kormányhivatal levélben ismertette intézkedését a közérdekű bejelentővel.

A II. kerületi jegyző a 2014. december 22-i levélben a Pkbt. 2.§ (4) bekezdés szerinti, megtett intézkedésről való tájékoztatási kötelezettségét annyiban teljesítette a Kormányhivatal és a bejelentő felé, hogy levelében a BKK Közút Zrt. Út-, híd-, műtárgyfenntartási Igazgatóságtól kapott tájékoztatásra hivatkozott, miszerint a fa pótlását 2015. május 1-jéig elvégzik. A Kormányhivatal áttételt elrendelő végzésében foglaltak ellenére azonban kötelezés kiadására irányuló hatósági eljárás megindításáról, illetve annak mellőzése esetén az indokokról nem adott tájékoztatást. Az erre vonatkozó döntés a megküldött iratanyagban sem lelhető fel, Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal tájékoztatása szerint a BKK Közút Zrt. a pótlási kötelezettségről a II. kerületi önkormányzat ügyintézőjétől – feltételezhetően rövid úton – „értesült”. A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a panaszt, vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

A Kormányhivatal megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy a Kormányhivatal tényállás tisztázási és intézkedési kötelezettségének eleget tett. *Azzal azonban, hogy a bejelentés hatáskörrel rendelkező szervhez történő áttételi kötelezettségét több hónapos késedelemmel teljesítette, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszaállást idézett elő.* A fa pótlására vonatkozó eljárás – engedélyezés, pótlásra kötelezés, ellenőrzés – hatásköri tisztázatlanságaira vonatkozóan Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala tájékoztatását kértem. Megkeresésemben a közterületen lévő fás szárú növények kivágására és pótlására, a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendeletben foglaltak gyakorlati alkalmazására vonatkozóan tettem fel kérdéseket, különös tekintettel a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában, de egy adott kerület területén elhelyezkedő fák esetén.

Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala Városigazgatósági Főosztálya megkeresésemre adott válaszában megírta, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló fa kivágását a hivatkozott kormányrendeletnek megfelelően – a Margitsziget kivételével – a területileg illetékes kerületi jegyző engedélyezheti. A kerületi jegyzőnél indított fakivágási engedélyezési eljárás során a jegyző hivatalból megkéri a tulajdonos hozzájárulását, melynek kiadásáról – Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló fa esetén – a Budapest Főváros Önkormányzata vagyonáról, a vagyonelemek feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 22/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. rendelete alapján, a Fővárosi Közgyűléstől átruházott hatáskörben a tulajdonosi jogokat gyakorló bizottság dönt (jelenleg a Tulajdonosi, Gazdasági és Közterülethasznosítási Bizottság).

A tulajdonosi hozzájárulás birtokában a kerületi jegyző adja ki a fakivágási engedélyt a kérelmező részére, és egyben kötelezi a pótlásra. A kerületi jegyzőtől a tulajdonosi hozzájárulásra vonatkozó kérelem postai úton érkezik. Amennyiben a kérelemmel kapcsolatban további egyeztetés szükséges, azt a Főpolgármesteri Hivatal és az illetékes kerületi Polgármesteri Hivatal ügyben érintett munkatársai személyes, esetenként helyszíni egyeztetésen, illetve telefonon, vagy egyéb úton közvetlenül intézik. A tulajdonosi hozzájárulás szintén postai úton, esetleg személyes átvétellel kerül a kötelezett, illetve a kerületi jegyző részére átadásra.

Amennyiben a fa állapota miatt sürgős beavatkozásra van szükség – baleset- vagy életveszély esetén – a fa kivágásához a kormányrendelet 7.§-a alapján előzetes engedély kérése nem szükséges, a kivágás tényét a kerületi jegyző felé 3 napon belül kell bejelentenie kivágást foganatosító szervezetnek. Ez esetben a kivágást nem előzi meg engedélyezési eljárás, így a Fővárosi Önkormányzat csak utólag értesül a fakivágásról, illetve a pótlási kötelezettségről. Azonban, mivel a jegyző által kirótt fapótlás nem a tulajdonos, hanem a használó kötelezettsége, sok esetben az erre vonatkozó végzés csak a kötelezettnek kerül megküldésre, a tulajdonos Fővárosi Önkormányzatnak nem. A Fővárosi Önkormányzat 2013-ban a tulajdonában álló fák kezelésével két szervezetet bízott meg: amennyiben a fa a kiemelt közcélú zöldterületekről szóló 14/1993. (IV. 30.) Főv. Kgy. rendelet hatálya alá eső területen áll, annak fenntartását a FŐKERT Nonprofit Zrt. végezte, amennyiben egyéb, közlekedési utak mentén található zöldfelületen áll, fenntartása a közútkezelői feladatokat ellátó BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. feladata volt, melyet a közút üzemeltetési feladatokat ellátó BKK Közút Zrt-n keresztül látott el.

A Fővárosi Önkormányzat megbízásából tehát a kezelésére bízott fák kivágása esetében a fenti szervezetek járhatnak el (ez nem zárja ki azt, hogy más szervezet, egyes esetekben magánszemély kérvényezi a fa kivágását, de ez esetben az nem a Fővárosi Önkormányzat megbízásából történik). *A fa pótlására a használót kötelezi az engedély, aki erről – a tulajdonosi hozzájárulás előírásai szerint – megfelelő igazolást, dokumentációt köteles küldeni a Fővárosi Önkormányzat részére.* A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló fák kivágásával kapcsolatban a Kormányrendelet az irányadó. A fa kivágását, pótlását annak helye szerinti kerületi önkormányzat helyi fakivágási rendelete szabályozza, a fakivágási engedély az abban előírtak alapján kerül kiadásra.

Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala Városigazgatósági Főosztálya megírta, hogy 2016-tól kezdődően – az előző évek tapasztalatai alapján – annak érdekében is, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló fák egységes, szakszerű kezelést kapjanak, a FŐKERT Nonprofit Zrt. közszolgáltatási szerződés alapján látja el mind a kiemelt közcélú zöldterületekről szóló 14/1993. (IV. 30.) Főv. Kgy. rendelet hatálya alá eső, mind a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről szóló 432/2012 (XII. 29.) Korm. rendelet szerint a Fővárosi Önkormányzat kezelésébe tartozó utak mentén lévő zöldfelületek és fák fenntartását. Ezzel egyszerűsödik mind a bejelentés, mind a pótlás és ellenőrzés a szakterületen. Amennyiben tehát *a Fővárosi Önkormányzathoz bejelentés, vagy hatósági kötelezés érkezik a tulajdonában vagy kezelésében álló fa kivágására, pótlására, az a fa helye szerinti fenntartónak kerül továbbításra* (a határidők betarthatósága érdekében általában e-mail útján.) A fakivágás, pótlás teljesítéséről az illetékes szervezet visszajelzést küld a Fővárosi Önkormányzat felé. *Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala* Városigazgatósági Főosztálya kihangsúlyozta, hogy mivel a fakivágási engedélyt a kerületi jegyző, mint elsőfokú hatóság adja ki, így az abban foglaltak végrehajtásának – azaz a *fakivágások után előírt szakszerű pótlás megtörténtének – ellenőrzése is a kerületi jegyző feladata.* A Fővárosi Önkormányzat ellenőrzési jogosultsága csak a tulajdonosi hozzájárulásban foglaltak betartásának ellenőrzésére terjed ki. A konkrét esetre vonatkozóan a *Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala* Városigazgatósági Főosztálya arról tájékoztatott, hogy a Galóca utcai fa kivágásáról, az ahhoz kapcsolódó engedélyezési eljárásról nincs tudomásuk, illetve *a tulajdonos Fővárosi Önkormányzat részére nem érkezett a fa pótlására kötelező határozat.* Az ügyben a társaságoktól bekért iratanyagból azt állapították meg, hogy a konkrét fát kiszáradás miatt vágták ki, de a kivágást nem a közút üzemeltetési feladatokat ellátó BKK Közút Zrt. rendelte meg.

A pótlási kötelezettségről a II. kerületi Önkormányzat ügyintézőjétől értesültek 2014 decemberében, ekkor megrendelték a telepítést a FŐKERT Nonprofit Zrt.-től. A fa ültetésére 2015. december elején került sor, mivel a megrendelést követő első ültetési időszakban (2015 tavaszán) nem sikerült beszerezni a kért különleges fajtájú fát, így az azt követő, őszi ültetési szezonban került sor a telepítésre. A fa kivágással – engedélyezés, pótlásra kötelezés, ellenőrzés – kapcsolatos vonatkozó Kormányrendelet 6. § (1) bekezdése álláspontom szerint egyértelműen kijelöli a hatáskörrel rendelkező szervet: a közterületen lévő fás szárú növény helye szerint illetékes jegyzőt. A II. kerületi önkormányzat és a Fővárosi Önkormányzat fapótlás ellenőrzésére vonatkozó álláspontja tehát ellentmondó. A vonatkozó jogszabály 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy a szakszerű pótlás teljesítését a jegyző ellenőrzi. *Éppen ezért véleményem szerint aggályos, és ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal és a tisztességes hatósági eljárásból való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő a II. kerületi jegyző jogértelmezése, és jogalkalmazási gyakorlata, miszerint a pótlás ellenőrzése nem tartozik a hivatal hatáskörébe. Ugyanakkor a fa pótlásával kapcsolatban a hivatkozott jogszabályokban előírt hatósági eljárás lefolytatásának hiánya, továbbá kötelezést tartalmazó hatósági döntés meghozatala helyett a hatósági ügyintéző és a BKK Közút Zrt. közötti kommunikáció kötetlensége miatt szintén sérültek a bejelentő jogbiztonságához, tisztességes hatósági eljárásához és petíciós joghoz fűződő alapvető jogai.*

Összefoglalás

A bejelentő gyakori, különböző témájú, ismétlődő közérdekű bejelentései kapcsán szükségesnek tartom a Pkbt. vonatkozó rendelkezéseit kiemelni. A Pkbt. 2. § (5) bekezdése alapján az írásbeli értesítés mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszost vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták, aki a tájékoztatást tudomásul vette. A 2/A. § (1) bekezdés szerint pedig a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető. Fentiek alapján megállapítom, hogy a bejelentő sorozatosan, egy beadványban számos témakört érintő, esetenként megismételt, tartalmilag azonos közérdekű bejelentései jelentős mértékben megnehezítették az eljáró szervek ügyintézését, ebből kifolyólag – a rendelkezésre álló iratanyag alapján – az ügyintézési határidők is egybemosódtak.

Ugyanakkor az ismételt bejelentések ellenére sem indokolható – éppen ezért a jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljárásból való és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot eredményezett – a bejelentés Kormányhivatalhoz történt beérkezésétől (2014 márciusa) az áttételt elrendelő végzés (2014 decembere) meghozataláig eltelt idő hosszúsága. Ehhez kapcsolódóan álláspontom szerint a jogbiztonsággal ellentétes helyzetet idéz elő a közterületen lévő fás szárú növények kivágására és pótlására, a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet II. kerületi jegyző általi téves jogértelmezése, joggyakorlata, a konkrét ügyben a hatósági eljárás lefolytatásának, és ezzel összefüggésben a bejelentő erről történő – Pkbt. szerinti – megfelelő tájékoztatásának a hiánya. Mindennek ellenére fontosnak tartom azt is kihangsúlyozni, hogy a Galóca utcában az igényelt borbás berkenye fát végül 2015 decemberében elültették.

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

- **Budapest II. Kerületi Önkormányzat jegyzőjét**, hogy a jövőben körültekintően járjon el a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet értelmezése és alkalmazása során;
- **Budapest II. Kerületi Önkormányzat jegyzőjét és Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottját**, hogy intézkedjenek a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.