3205/2018/JE

NJT RENDSZERBŐL LETÖLTVE
2018.09.07-ÉN. RL

2.52. melléklet

3. számú melléklet

BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
KORMÁNYMEGBÍZOTT

Kérem intézze: VGO
2018 SZEPT 07.

Dr. Demjanovich Orsolya
Jegyző Asszony
részére

Budapest Főváros XX. kerület
Pesterzsébet Önkormányzata

Kérem iktatni!
2018 SZEPT 10.
Intézze: bódi Á

Iktatószám:	BP/1010/00414-2/2018
Ügyintéző:	dr. Donkó Szilvia
Telefonszám:	328-5864
E-mail:	Donko.Szilvia@bfkh.gov.hu
Tárgy:	Szakmai segítségnyújtás Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének a fás szárú növények védelméről, kivágásáról és pótlásáról szóló rendelet-tervezetével kapcsolatosan

Tisztelt Jegyző Asszony!

Budapest Főváros Kormányhivatalának (a továbbiakban: Kormányhivatal) megküldte véleményezésre Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata Képviselő-testületének a fás szárú növények védelméről, kivágásáról és pótlásáról szóló önkormányzati rendelet-tervezetét (a továbbiakban: Tervezet), amellyel kapcsolatosan a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (3) bekezdésében foglalt szakmai segítségnyújtási jogkörömben eljárva az alábbiakról tájékoztatom.

A Kormányhivatal vizsgálata arra terjedt ki, hogy a Tervezet tartalma megfelel-e a hatályos jogi szabályozásnak, a magasabb szintű jogszabályi rendelkezésekkel összhangban áll-e, különösen, hogy a Képviselő-testület a Tervezetben foglaltak szerinti rendelet megalkotásával nem terjeszkedik-e majd túl a magasabb szintű jogszabályokban kapott jogalkotási hatáskörén.

Mindemellett tájékoztatom Tisztelt Jegyző Asszonyt, hogy a Kormányhivatal szükségesnek tartja az illetékes minisztérium megkeresését a Tervezet vizsgálata során felmerült egyes kérdéseknek a helyes jogértelmezés keretében történő megválaszolásához, így a jelen szakmai segítségnyújtásban nem érintett – különösen a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 6. - 8. §-aival összefüggő – rendelkezésekkel kapcsolatos kormányhivatali álláspontról a minisztériumi válasz beérkezését követően fogom tájékoztatni.

A fás szárú növényekkel kapcsolatos önkormányzati jogalkotási eljárás kereteit az alábbi rendelkezések jelölik ki.

1139 Budapest, Teve u. 1/a-c. – 1364 Bp., Pf.: 234.
Telefon: +36 (1) 896-2433 – Fax: +36 (1) 237-4882
E-mail: kabinet.budapest@bfkh.gov.hu – Honlap: www.kormanyhivatal.hu

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 48. § (2) bekezdése alapján *„a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó egyes fás szárú növények védelme érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozhat meg".*

- A Kr. 8. § (4) bekezdése szerint *„amennyiben a fás szárú növény pótlása a földrészlet adottsága miatt nem vagy csak részben teljesíthető, a pótlást a jegyző által kijelölt más ingatlanon történő telepítéssel kell teljesíteni. Amennyiben ilyen ingatlan a település beépítettsége miatt nem jelölhető ki, a jegyző a használót a települési önkormányzat által rendeletben meghatározott kompenzációs intézkedés megtételére kötelezi."*

A Tervezetben foglalt rendelkezéseket áttekintve az alábbi megállapításokat teszem.

1. A rendeletalkotás során kiemelt figyelmet kell fordítani a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszr.) előírásaira.

„Jszr. 53. § (2) Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni."

„Jszr. 54. § (1) A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják."

A Jszr. 53. § (2) bekezdése alapján a bevezető részben eredeti jogalkotó hatáskörben megalkotott helyi önkormányzati rendelet esetében az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell feltüntetni, a Jszr. 54. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét.

A felhatalmazó rendelkezés pontos megjelölése az önkormányzati rendelet bevezetőjében az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. Emellett – ahogy azt a Kúria Köf.5.021/2013/4. számú határozatában kifejtette – a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék is, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá.

Összegezve a fentieket, amennyiben van olyan konkrét törvényi rendelkezés, amely a jogszabályalkotásra felhatalmazást ad – mint jelen tárgykörben a Kvtv. 48. § (2) bekezdése – abban az esetben a jogalkotási felhatalmazás eleve származtatott, így eredeti jogalkotói hatáskörre nem lehet hivatkozni.

Mindemellett tájékoztatom, hogy az önkormányzati rendeletek tekintetében a feladatkör megjelölésére a Jszr. 55. § (1) és (5) bekezdése irányadó.

„Jszr. 55. § (1) A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.

[...]

(5) Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköreként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a

feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni."

Jelen tárgykörben a Kvtv. 46. § (1) bekezdésének c) pontját – amely szerint a települési önkormányzat *„a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz"* – kell feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezésként megjelölni.

Fentiek alapján a Kormányhivatal álláspontja szerint a Tervezet bevezető része az alábbi megfogalmazással felel meg a jogszabályoknak.

„Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzatának Képviselő-testülete a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 46. § (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el."

2. A Tervezet 3. §-a az *„értelmező rendelkezések"* címszó alatt felsorolja, egyben magyarázza a Tervezet alkalmazásához szükséges fogalmakat. Ezt áttekintve megállapítható, hogy a szabályozás ellentétes a Jszr. több pontjával.

2.1 A Jszr. 69. § (3) bekezdése kimondja, hogy ***„az egyes fogalmakat ábécésorrendben,*** *arab számmal megjelölt pontokba* ***kell rendezni*** *[...]".*

Egy jogszabály gyakran nagyszámú értelmező rendelkezést tartalmaz. A hivatkozott törvényi előírás célja, hogy segítse a fogalmak áttekinthetőségét azzal, hogy azok az ábécé sorrendjében követik egymást.

A Tervezetben írt tizenegy fogalom felsorolása nem követi az ábécésorrendet, így nem felel meg a hatályos jogszabály-alkotási kritériumoknak.

2.2 A Tervezet 3. § 10. pontja meghatározza az eredménytelen pótlás fogalmát. Eszerint *„Eredménytelen pótlás: a hatósági határozattal elrendelt fapótlás, mely a hatósági határozatban megadott időpontig nem ered meg."*

A Jszr. 70. § (1) bekezdésében foglaltak szerint *„felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó* ***jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető,*** *és az értelmező rendelkezés nem ismételhető meg".*

A Jszr. miniszteri indokolása kifejti továbbá: *„A jogrendszer koherenciája alapvető követelmény, mely alapján a jogalkotónak ügyelnie kell arra, hogy a jogszabály álljon összhangban más jogszabályokkal, illeszkedjen az egységes jogrendszerbe. Amennyiben az egyes fogalmakat az ugyanazon vagy hasonló szabályozási tárgyú jogszabályok eltérően értelmezik, ez a szerves egység megbomlik, a jogszabályok pedig alkalmazhatatlanná válnak. Különösen fontos követelmény, hogy amennyiben a magasabb szintű jogszabály meghatároz egy fogalmat, azt az annak felhatalmazása alapján megalkotott alacsonyabb szintű jogszabály nem értelmezheti eltérően. Az értelmező rendelkezés alacsonyabb szinten történő megismétlése pedig felesleges ismétlés, ugyanis rendszertani értelmezéssel az esetek jelentős részében levezethető, hogy a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabály alapján, az abban definiált fogalmak ismeretében kell értelmezni a felhatalmazás alapján kiadott jogszabályt."*

Bár a Kr. nem alkalmaz értelmező rendelkezéseket, azonban a 8. § (1) bekezdésében egyértelműen kimondja, hogy a pótlás mikor tekinthető eredménytelennek: *„[...] a pótlás céljából történő telepítést meg kell ismételni, ha a telepítést követő vegetációs időszak kezdetén a fás szárú növény nem ered meg [...]".*

Fentiek alapján **a Tervezet 3. § 10. pontja magasabb szintű jogszabálytól eltérő értelmezést ad meg az *„eredménytelen pótlás"* fogalmának meghatározásakor.**

3. A Tervezet 6. § (5) bekezdése a *„jogszabállyal védetté nyilvánított, vagy jogszabállyal megtartandónak minősített fás szárú növény"* védelmével kapcsolatosan fogalmaz meg szabályokat.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) 42. § (1) bekezdése szerint *„tilos a védett növényfajok egyedeinek veszélyeztetése, engedély nélküli elpusztítása, károsítása, élőhelyeinek veszélyeztetése, károsítása"*. Tekintettel arra, hogy **a védett növényfajok megóvásával kapcsolatosan magasabb szintű jogszabály tartalmaz rendelkezéseket, és** a Tvtv. 42. § (5) bekezdése szerint *„védett fasorban lévő, valamint egyes védett fák és cserjék természetes állapotának megváltoztatásához, **kivágásához a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges"*** **így a Tervezet ebben a tárgykörben nem szabályozhat.** Mindemellett megállapítható, hogy a Tervezet hivatkozott rendelkezése ellentmond a Tervezet 2. § (2) bekezdés b) pontjának, amely a Tervezet hatálya alól – helyesen – kiveszi a külön törvény hatálya alá tartozó fákat és fás szárú növényeket.

4. A Tervezet közterületre vonatkozó 11. § (1) bekezdése szerint *„amennyiben az azonos helyrajzi számon történő pótlásra nincs lehetőség, vagy nem jelölhető ki a pótlás helyszínéül más ingatlan, vagy a kijelölt helyszínen történő pótlás a kérelmezőnek aránytalan nehézséget jelentene, a 10. § (1) bekezdés szerinti pótlási kötelezettséget pénzben kell teljesíteni"*.

Ez a rendelkezés nem áll összhangban a Kr. rendelkezéseivel, tekintettel arra, hogy a Kr. fent hivatkozott 8. § (4) bekezdése egyértelműen meghatározza, hogy miként kell eljárni abban az esetben, ha az érintett földrészleten a pótlás nem, vagy csak részben teljesíthető.

Ennek alapján **amennyiben mód van a kivágott fás szárú növény helyben történő pótlására, úgy azt a jegyző által kijelölt ingatlanon pótoltatni kell, egyéb körülmény – úgymint az aránytalan nehézség – nem vehető figyelembe.** Megfelelő földrészlet hiánya esetén a pénzben történő megváltást – mint kivételes esetet – kell alkalmazni, az ettől történő eltérésre a jogszabály nem nyújt lehetőséget.

5. A Tervezet 11. § (3) bekezdése a közterületen történő engedély nélküli fakivágást szabályozza, azonban Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 23/2015. (IX. 21.) Önkormányzati rendeletének 8. § (1) bekezdés a) pontja a közterületen történő engedély nélküli fakivágást a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartásnak minősíti, és a 8. § (3) bekezdése szankciót fűz hozzá.

Az azonos magatartás két rendeletben történő meghatározása esetén kettős szabályozás valósulna meg, és a magatartás elkövetőjével szemben kettős jogkövetkezmény lenne alkalmazható. Ennek elkerülése érdekében szükséges annak átgondolása, hogy az engedély nélküli fakivágás szabályozása melyik rendeletben történjen.

6. A Tervezet 1. mellékletében került rögzítésre az alábbi kompenzációs intézkedésként meghatározott megváltási ár:

Fapótlási kötelezettség megváltásának összege

A	*B*
Fasori-és parkfa telepítése esetén egyaránt	*nettó 28 000 Ft / db*

A Tervezet 2. mellékletében került rögzítésre az alábbi kompenzációs intézkedésként meghatározott megváltási ár:

Cserjepótlási kötelezettség megváltásának összege

A	B
Lombhullató és örökzöld cserje telepítése esetén egyaránt	*nettó 6000 Ft/m2 (3 db 40/60 méretű konténeres cserje)*

Jogszerű jogalkotás mellett tehát a használó kompenzációs intézkedés megtételére köteles, amennyiben telepítéssel nem pótolható a fás szárú növény.

A kompenzációs intézkedésekkel kapcsolatosan **megfontolandónak tartom meghatározni a fapótlási költségtérítés mértékét, számítási módját.** Jelenleg ez hiányzik a Tervezet szabályozásából, így nem állapítható meg, hogy a 28.000,-Ft, illetőleg a 6.000,-Ft/m^2 összegű megváltási ár miből tevődik össze.

A fák ellenértékének naprakész meghatározásához hiányoznak a konkrét számítások, illetőleg az annak alapjául szolgáló meghatározások, mértékek. Pl.: pénzbeli megváltás összege: fa ára (kármeghatározáskor érvényes átlagos faiskolai ára) + ültetés költsége (mértéke az adott időszak átlagos telepítési költsége reálértéken) + fa fenntartásának, ápolásának 3 évre vetített költsége. Figyelembe vehetőek továbbá egyéb szempontok is, így például a fa kora vagy a lombkorona állapota.

A Kr. 6. - 8. §-aival összefüggésben történő, fentebb jelzett minisztériumi megkereséssel kapcsolatosan szíves türelmét kérem, a válaszról annak beérkezését követően tájékoztatni fogom.

Budapest, 2018. „ 09.04. "

Tisztelettel:

Budapest Főváros Kormányhivatala
Kormánymegbízott
1.

dr. György István