

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Művelési ág megváltoztatása, természetvédelmi hatósági engedélyezés gyakorlati szempontból

Szerző:

dr. Megyesi Dániel

jogtanácsos

Kézirat lezárva:

Kecskemét, 2022. április 11.

Bevezető

A területi természetvédelmi hatóságok¹ nagy számban folytatnak le engedélyezési eljárásokat, ezek között is kiemelkedő szerep jut a művelési ág megváltoztatására irányuló közigazgatási hatósági eljárásoknak. Számtalanszor tapasztaltam a területi természetvédelmi hatóságnál korábban végzett munkám során, azaz a hatósági jogalkalmazói feladatellátás során, hogy az ügyfelek nem tudtak érdemben különbséget tenni a természetvédelmi engedélyezési- és a köznyelvben csak „földhivatali”, azaz az ingatlanügyi hatóság² által lefolytatott eljárások között. Ez néha még a jogi képviselő kollégáknak sem biztos, hogy egyszerű feladat, figyelemmel a hatósági eljárások széles spektrumára. Noha mind a két nevezett hatóság egy szervezetbe, azaz a kormányhivatal struktúrájába tartozik, hatáskörök alapján jelentős különbségek adódnak a két szervezeti egység feladatai között.

A művelési ág megváltoztatása, avagy annak szükségessége sokszor csak akkor kerül ténylegesen napirendre, amikor az ingatlan tulajdonosának (vagy aktuális birtokosának, használójának) már mindenképpen szükséges a természetbeni állapotokat átvezettetnie a közhiteles adatbázisba/nyilvántartásba. Tipikus példa, ha mondjuk egy legelő már hosszú évek óta szántó művelési ágban hasznosított, ám adminisztratív szempontokat figyelembe véve még nem volt szükség a változás lekövetetésére a nyilvántartásokban. Nem ritka alkalmak közé sorolnám azt se, amikor egy ingatlant megosztanak, mert például építési telket (telkeket) alakítanak ki, ám csak az első érdemi intézkedéseknél, kérelmek előterjesztésénél csodálkozik rá az ügyfél, hogy az ingatlana a tulajdoni lapon még mindig a téves művelési ágat tartalmazza. Nem utolsó sorban ez egy nagyobb volumenű beruházásnak is egy konkrét akadálya lehet.

Jogszabályi háttér

Az irányadó és egyben az egyik legfontosabb természetvédelmi jogi fundamentum *a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény* (a továbbiakban: Tvt.). Több ízben merülhet fel a művelési

¹ A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 8/A. § (1) bekezdése értelmében területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként megyei illetékességgel - meghatározott kivétellel - a megyei kormányhivatal jár el.

² A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 36. §

ág váltásának hatósági engedélyezése. Az egyik opció, ha **természeti terület** érintett, a másik ha **védett természeti területen** tervez ilyen típusú műveletet az érdekelt. Ezen túlmenően **védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek** esetében is elképzelhető (részleges) művelési ág megváltoztatási tevékenység, amit a vonatkozó jogszabály gyepfeltörésként szabályoz.³ Utóbbi fogalma nem kimondottan a művelési ág megváltoztatása, ám az érdemi tevékenység szempontjából már minősülhet annak, ezt esete válogatja.

Természetesen a jogalkalmazó hatóság nehéz helyzetbe kerülhet, ha az ügyfél ténylegesen nem tudja megnevezni, mit, hogyan és legfőképpen miért akar. Előfordulhat, hogy a kérelmező ügyfél gyepfeltörési tevékenységet ír a beadványában, mivel a köznap fogalmakból indul ki, noha a tervezett tevékenység tartalma szerint inkább művelési ág megváltoztatására irányul. Itt részben az nyújthat segítséget a természetvédelmi hatóságnak, hogy ha nem sommás eljárást kell lefolytatnia, akkor az ügyintézési határidő 90 nap⁴, valamint a hiánypótlás és a tényállás tisztázása⁵ feltehetően megfelelő eredményre vezethet, illetve megnyugtató válaszokat adhat a felmerülő kérdésekre. A területi természetvédelmi hatóságok az ilyen típusú eljárásaikban támaszkodnak a területileg illetékes kezelő szervezetekre, azaz a Nemzeti Parkok Igazgatóságaira.⁶ Ezen belül is a természetvédelmi örök hálózatra, valamint az általa üzemeltetett és frissített adatbázisokra.

A törvény kimondja, hogy természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges a gyep és nádas művelési ág megváltoztatásához.⁷ A Tvt. jogalkotói indokolása ennek kapcsán szűkszavúan fogalmaz: *„A természeti területek és értékek védelme érdekében szükséges hatósági és szakhatósági jogköröket a javaslat taxatív módon felsorolja, összhangban más, ágazati jogszabályokban meghatározott eljárásokkal.”*

Továbbá - a tárgykört tekintve relevánsan kapcsolódó témakörben - szintén a természetvédelmi hatóság engedélye kell a védett természeti terület esetében a termőföldnek nem minősülő földterület rendeltetésének, termőföld művelési ágának a megváltoztatásához.⁸ A jogalkotói indokolás mindezek kapcsán - többek között - a következőkre helyezte a hangsúlyt: *„Védett*

³ Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés a) pontja

⁴ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 50. § (3) bekezdés és a Tvt. 76. § (1) bekezdés

⁵ Ákr. 44. és 62. §-ai

⁶ Rendelet 3. és 16. fejezetei

⁷ Tvt. 21. § (1) bekezdés a) pontja

⁸ Tvt. 38. (1) bekezdés d) pontja

természeti területen nem feltétlenül szükséges mindenfajta tevékenység ex lege tilalmának vagy korlátozásának kimondása, ehelyett egyes tevékenységek engedélyhez vagy szakhatósági hozzájáruláshoz köthetők. Védett természeti terület esetén általánosan jellemző az engedélyhez, szakhatósági hozzájáruláshoz kötött, kivételes a szabad tevékenység gyakorlása. A javaslat meghatározza a védett természeti területen található erdőkre vonatkozó különleges szabályokat, felsorolja a védett természeti területen természetvédelmi hatósági engedélyhez, vagy hozzájáruláshoz kötött tevékenységek körét. Fokozottan védett természeti területen - a természetvédelmi kezeléssel kívül - más tevékenység általában nem végezhető. A védelem többnyire a fentieknek megfelelően a tulajdon, használat szükséges korlátozásával jár együtt, ami általában nem haladja meg a rendes gazdálkodás kereteit. A tulajdonjogi, használati korlátozások körét a javaslat részletesen felsorolja, megjelölve a kártalanítási kötelezettséget is.”

A jogszabály természeti területnek tekint valamennyi olyan földterületet, melyet elsősorban természetközeli állapotok jellemeznek.⁹ A pontosabb értelmezés érdekében máris rá kell mutatnia a jogalkalmazónak és a jogkereső közönségnek, hogy mi minősül természetközeli állapotnak. Utóbbi fogalma a törvény értelmében az az élőhely, táj, életközösség, amelynek kialakulására az ember csekély mértékben hatott (természeteshez hasonlító körülményeket teremtve), de a benne lejátszódó folyamatokat többségükben az önszabályozás jellemzi, de közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak.¹⁰

Az ingatlan-nyilvántartásokra vonatkozó jogszabály rendelkezése szerint ahol más jogszabály gyepterület megnevezést használ, ott e törvény hatálybalépésétől kezdődően rét, legelő művelési ág megnevezést kell használni, vagyis a gyepterület, a rét és a legelő művelési ág egy, és ugyanazon fogalom.¹¹

Ha tehát a művelési ág megváltoztatására irányuló kérelmekben szereplő ingatlanok védett természeti, Natura 2000 területnek nem képezik részét, akkor még vizsgálat alá szükséges vennie a természetvédelmi hatóságnak a természeti terület státuszát is, különös tekintettel az érzékeny természeti területekre vonatkozó rendelkezéseket.

⁹ Tvt. 4. § b) pont

¹⁰ Tvt. 4. § d) pont

¹¹ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 91. § (7) bekezdése

A fentebb foglalt szabályozási körben található az egyik legérdekesebb (egyések szerint akár ellentmondásosnak is nevezhető) természetvédelmi jogszabályi rendelkezés. Ugyanis a szakmai közegben jobbra csak „ÉTT rendeletnek” hívták jogszabály a következőket mondja ki: az e rendelet szerint létrehozott ÉTT-re (érzékeny természeti területek) a Tvt. természeti területekre vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.¹² Így már kikövetkeztethető, hogy a 2/2002. Kr. visszautal a Tvt. 21. § (1) bekezdés a) pontjára, amennyiben érzékeny természeti területen gyeplélegelő művelési ágának megváltoztatását kérelmezik. Ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy a hivatkozott rendelet nem pontos területeket, hanem térségeket és közigazgatási helységneveket, illetve településeket sorol fel.¹³ Talán nem túlzás azt állítani, hogy ez alapján az ország jelentős része érzékeny természeti területnek minősül, aminek persze számtalan szakmai indoka lehet.

Miért érzékeny természeti terület? A jogszabályi rendelkezés szerint az érzékeny természeti területek bevezetésének célja a természeti (ökológiai) szempontból érzékeny földrészteléken olyan természetkímélő gazdálkodási módok megőrzése, fenntartása, további földrésztelék kijelölése, amelyek támogatással ösztönzött, önként vállalt korlátozások révén biztosítják az élőhelyek védelmét, a biológiai sokféleség, a tájképi és kultúrtörténeti értékek összehangolt megőrzését.¹⁴ Ha tehát a Tvt. természeti terület és a hivatkozott kormányrendelet szabályozását nézzük, akkor a matematikában jól ismert egymás metsző köröket (halmazokat) vázolhatnánk fel. Az persze „tűri a vitát”, hogy melyik a kisebb, melyik a nagyobb és vannak-e közös metszéspontok, vagy inkább célszerűbb, illetve logikusabb lenne az egymásban található halmazokat felvázolni. Egy dolog azonban biztos, a 2/2002. Kr. mellékletében foglalt, földrajzi-közigazgatási egységek szerint megadott kiterjedés széles kiterjedésű, ami jelen szabályozási környezetben garantálja, hogy számos olyan helyszín, területrész is benne foglaltatik, amely már régóta nem minősülhet gyeplélegelőnek. Ám mindez csak a konkrét természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárásokban derülhet ki, a tényállás tisztázása során.

¹² Az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról szóló 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet (a továbbiakban: 2/2002. Kr.) 7. §-a

¹³ 2/2002. Kr. 1. és 2. számú melléklet

¹⁴ 2/2002. Kr. 1. § (1) bekezdés

Következtetés

Mindaddig, amíg nincs egy célzottan erre készült, vagy erre is felhasználható folyamatos-naprakész adatbázis, ami díjmentesen elérhető és orientáló jellegű az ügyfelek számára, addig az egyes ingatlan-nyilvántartási eljárásokban a kérelmezőket meglepetésként érheti, hogy a már sok éve megváltozott természetbeni állapotot utólag, pótlólagos jelleggel még a természetvédelmi hatóságnál is engedélyeztetni szükséges. Ebben a tárgykörben azonban felmerül még annak a kérdése is, hogy utólagosan (ex tunc) adható-e hatósági engedély egy már megvalósított tevékenységre? A válasz jobbra nemleges és ilyen esetben a területi természetvédelmi hatóságok az erre irányuló eljárásokat vagy megszüntetik, vagy már a kérelmet annak előterjesztését követően visszautasítják.¹⁵ Ebben az esetkörben azonban a következő, ügyfelek tekintetében neuralgikus kérdés, hogy a jogszabály által rögzített jogintézménnyel, azaz az eredeti állapot helyreállításának következményével, pontosabban szankciójával a természetvédelmi hatóságnak kell-e élnie, amennyiben az szakmailag is kellőképpen indokolt.¹⁶ Továbbá a végleges hatósági engedély nélküli tevékenységre tekintettel természetvédelmi bírság kiszabására is sor kerülhet.¹⁷

¹⁵ Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja, és a 47. § (1) bekezdés a) pontja

¹⁶ Tvt. 77. §-a

¹⁷ Tvt. 80. § (1) bekezdés a) és e) pontja