



AGRÁRMINISZTERIUM

DR. NAGY ISTVÁN
miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

IV/2243-10/2017

Érkezett:

2019 DEC 31.

Példány:

1

Kezelőiroda:

Melléklet:

0 db

Jul

Iktatószám: JgF/1192/2019.

Alkotmánybíróság

Budapest


Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény végrehajtásával kapcsolatos alkotmánybírósági megkeresés

A IV/2243-9/2017. ügyiratszámú, 2019. november 15-én kelt végzésében a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vsz.) hatálya alá tartozó területek kisajátításának helyzetéről kéri állásfoglalásomat.

1. A megkereséséhez mellékletként csatolt indítvány szerint alaptörvény-ellenes állapotot eredményez a Vsz. hatálya alá tartozó földterületek kapcsán a kisajátítási kártalanításhoz való jog tényleges érvényesülése érdekében szükséges törvénymódosítás elmulasztása, valamint a Vsz. alapján szükséges kisajátítási eljárások elhúzódása.

Az indítvánnyal kapcsolatban mindenekelőtt tájékoztatni kívánom  hogy az Agrárminisztérium kiemelt célja a Vsz. hatálya alá tartozó ingatlanok tulajdoni

helyzetének mielőbbi rendezése, továbbá tiszta és egyértelmű tulajdonviszonyok létrehozása. Ennek érdekében folyamatban van egy átfogó törvénymódosítás (a továbbiakban: Tervezet), amelynek egyik fő célja a több mint 20 éve lezáratlan részarány-földkiadási eljárások lezárása, és ezáltal a Vsz. hatálya alá tartozó jogosulti körbe tartozó területek tulajdonjogi helyzetének rendezése is. A Tervezet megoldást javasol a Vsz. hatálya alá tartozó magántulajdonban lévő területeket érintő kisajátítási eljárások számának csökkentésére is.

1. 1. Mint ahogy az [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] előtt is ismeretes, a Vsz. megalkotását egy alkotmányellenes helyzet orvoslása indokolta. A rendszerváltást követően megindult földprivatizációs eljárások (részarány-földkiadás, kárpótlási árverés) lefolytatása érdekében a szövetkezeteknek földalapokat kellett képezniük. A földalapok képzése során a védett és védelemre tervezett természeti területeket az állam tulajdonát képező földalap terhére kellett elkülöníteni. Az elkülönítéssel a szövetkezet közös használati joga a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Ámt.) 15. § (5) bekezdése értelmében megszűnt. Az Ámt. későbbi módosítása (1992. évi L. törvény) azonban bizonyos esetekben mégis lehetővé tette – a természetvédelmi hatóság hozzájárulásával – a védett és védelemre tervezett természeti területek földalapokba történő kijelölését, és ezáltal e területeknek a földprivatizációs eljárások keretében történő magántulajdonba kerülését.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában azonban kimondta, hogy ez a módosítás sérti az Alkotmányt, és egyidejűleg kötelezte a jogalkotói egy olyan törvény megalkotására, amely biztosítja a jogellenesen magántulajdonba került védett és védelemre tervezett ingatlanok ismételt állami tulajdonba kerülését.

Az Alkotmánybíróság a fenti AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog az állam azon kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében részletesen kifejtette, hogy az egészséges környezethez való jog olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Mindazokat a feladatokat, amelyeket más esetben az alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciákkal kell megvalósítania. Az Alkotmánybíróság elvi éllal állapította meg, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. A hivatkozott AB határozat a fentiekre tekintettel visszamenőleges hatállyal – többek között – megsemmisítette az Ámt. 15. § (4) bekezdését, és a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (a továbbiakban: Fkbt.) – a védett és védelemre tervezett, volt mezőgazdasági termelőszövetkezeti földhasználati joggal érintett földrészletek alkotmányos sértő magántulajdonba adását lehetővé tévő – egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, továbbá felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság azt is

rögzítette, hogy az időközben magántulajdonba került, vagy a földalapokba elkülönített védett és védelemre tervezett természeti területek kisajátításának nincs alkotmányjogi akadálya.

Az AB határozatban foglaltakra tekintettel lépett hatályba 1995. november 25-én a Vszt. Az Országgyűlés az 1995. november 25-e óta hatályban lévő Vszt. megalkotásával, valamint az Fkbt. módosításával az alkotmányellenes állapotot orvosolta.

1. 2. A következőkben arról a tervezett jogszabály-módosításról kívánom tájékoztatni, amely a Vszt. hatálya alá tartozó ingatlanok tulajdoni helyzetét rendezi, illetve a kisajátítási eljárások alóli mentesülést lehetővé tevő rendelkezéseket tartalmazza.

1. 2. 1. A Vszt. hatálya alá tartozó ingatlanok két alapvető kategóriába sorolhatóak. Az egyik kategóriába a jogosulti kör tagjait érintő földrészletek, a másik kategóriába a magántulajdonba került területek tartoznak.

A jogosulti kör tagjait érintő földrészletek – éppen a Vszt. hatályba lépése miatt – nem kerülhetnek magántulajdonba. Az ilyen területek esetében a jogosultak kártalanításával történik meg a Magyar Állam tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzése. A jogosultak kártalanításáig az ilyen földrészleteknek nincs az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosa, jellemzően a korábbi (vagy még jelenleg is működő) szövetkezetek földhasználati jogát tartalmazza csak a közhiteles ingatlan-nyilvántartás.

A jogosulti körbe tartozó, magántulajdonba nem adható, a nemzeti park igazgatóságok tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó földrészletek állami tulajdonba kerülése – a jogosultak egyidejű kártalanításával – kiemelkedően fontos célja a Tárcának. Álláspontom szerint a Vszt. hatálya alá tartozó földrészletek közül elsősorban a jogosulti kör tagjait érintő földrészletek tekintetében szükséges mielőbb a pénzübeli kártalanítás, hiszen az ő nevükön a termelőszövetkezeti különlapon AK értékben kifejezett részarány-tulajdon van nyilvántartva, amely ellenében eddig sem ingatlan tulajdonhoz, sem kártalanításhoz nem jutottak. Ennek megvalósítása érdekében, a fent hivatkozott Tervezet megszünteti valamennyi termelőszövetkezeti földhasználati jog alatt álló, eddig magántulajdonba nem került földrészlet rendezetlen tulajdonjogi helyzetét azáltal, hogy ezen ingatlanok felett az állam ex lege, a törvény erejénél fogva szerez tulajdont, az érintett részarány-tulajdonosok megfelelő pénzübeli kártalanításával (a tervezet egységes kártalanítási mértéket határoz meg Ft/AK értékben).

Ahogy már fentebb hangsúlyoztam, kiemelt kormányzati cél a részarány-földkiadási eljárások befejezése a részarány-tulajdonosok kártalanításával egyidejűleg. A Tárca folyamatosan vizsgálja az ehhez szükséges források biztosításának lehetőségét, ennek érdekében folyamatban van a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosítása is, amely szerint a földrészletek hasznosításából származó bevételeket a részarány-tulajdonosok kártalanítására is fordítani kell.

A hivatkozott Tervezet rendelkezései tehát azt a célt is szolgálják, hogy jelentősen egyszerűsödjön, és ezáltal gyorsabbá váljon a Vszt. végrehajtása a jogosulti körbe tartozó területeket illetően.

1. 2. 2. A Vszt. hatálya alá tartozó ingatlanok másik kategóriája a magántulajdonba került földrészletek köre. Ezen magántulajdonban lévő területeket a magántulajdonosok használják, hasznosítják, mezőgazdasági támogatásokat vehetnek igénybe, sőt, akár el is adhatják a területeket azzal, hogy az ingatlanokat állami tulajdonba vételi kötelezettség terheli. Az állami tulajdonba vétel elsődleges eszköze a kisajátítás, illetve a kisajátítást pótló adásvételi szerződés, amelyre a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős nemzeti park igazgatóságok jogosultak. Hangsúlyozni szükséges, hogy a kisajátítási eljárásra csak akkor kerül sor, ha az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel – törvényben meghatározott esetben csere – útján nem lehetséges.

Meg kívánom jegyezni, hogy a Vszt. hatálya alá tartozó magántulajdonba került területek állami tulajdonba vételét – a Vszt. hatálybalépése óta eltelt közel 20 év tapasztalataira tekintettel – egyes esetekben természetvédelmi szakmai szempontok már nem indokolják. Be kell látni, és az elmúlt két évtized tapasztalatai egyértelműen alátámasztják, hogy önmagában az állami tulajdon semmilyen többlet garanciát nem jelent a védettség megőrzése tekintetében. Az állami intézményrendszer ugyanis elégtelen ezen területek megfelelő állami használatának biztosítására, így a természetvédelmi okból jelenleg is állami tulajdonban álló területek döntő részének használati jogosultsága magángazdálkodók részére kerül átengedésre. Ez azt jelenti, hogy egyes, a Vszt. hatálya alá tartozó ingatlanok védettségi szintje nem csökkent azáltal, hogy magántulajdonban állnak. A korábbi években több átfogó felülvizsgálatra is sor került az érintett területek kapcsán és – bár a Vszt. alapján jelenleg csak nagyon szűk körben van rá lehetőség – a törvény alapján lehetséges, szakmailag indokolt esetekben a kisajátítás alóli mentesítésre is sor került.

A fentiekre tekintettel folyamatban van a Vszt. olyan tartalmú módosítása, amely lehetővé teszi azon földrészletek kisajátítás alóli mentesülését, amelyek esetében megállapítható, hogy az ingatlan kedvező természeti állapota a védett természeti terület természetvédelmi kezeléséért felelős szerv állásfoglalása alapján a magántulajdonba kerülés óta nem romlott, és így joggal feltételezhető, hogy a védettségi szint fenntartása az állami tulajdonba vétel mellőzésével, a magántulajdon keretei között is megvalósítható. A Vszt. hatálya alá tartozó földrészletek magántulajdonba kerülése óta eltelt hosszú időre való tekintettel indokolatlan a tulajdoni viszonyokba való beavatkozás azokban az esetekben, ahol a védett természeti terület természetbeni állapota a magántulajdonba kerülés óta nem romlott. Természetesen a mentesülés csak azokban az esetekben és azon tulajdonosok vonatkozásában lehetséges, akik a természetvédelmi kezelési elvek érvényesülését alátámasztó garanciális elemeknek is megfelelnek, és akik igazolják, hogy a védett vagy védelemre tervezett ingatlanok kezelése a magántulajdonban maradás esetén is teljes mértékben megoldott.

Álláspontom szerint a fenti módosítás alkalmas a Vszt. hatálya alá tartozó, magántulajdonban lévő ingatlanokat érintő kisajátítási eljárások számának csökkentésére, miközben a természetvédelmi szakmai szempontok is maradéktalanul érvényre jutnak.

2. Megkeresésében különösen a következő kérdésekben kéri állásfoglalásomat, amely kérdésekkel kapcsolatban a következőkről kívánom tájékoztatni.

2. 1. A nemzeti park igazgatóságok nyilvántartása szerinti, a Vszt. hatálya alá tartozó földrészetek, valamint ezen belül a „jogosulti körbe” tartozó ingatlanok területnagyságát (2019. januári adatok szerint, igazgatóságok szerinti bontásban) a levelemhez mellékelt táblázatok tartalmazzák.

2. 2. Megkeresésében tájékoztatást kér arról, hogy milyen szempontok alapján határoznak az egyes nemzeti park igazgatóságok a Vszt. hatálya alá tartozó területek esetében a kisajátítási eljárások megindításáról.

2. 2. 1. A Vszt. előírásai alapján a kisajátítás megindítását a nemzeti park igazgatóságok kötelesek kezdeményezni. Bár az igazgatóságok kiemelt ügyként kezelik ezeknek az ingatlanoknak az állami tulajdonba kerülését, szükséges megjegyezni, hogy számos akadály nehezíti mindezt. A magántulajdonban lévő ingatlanokra az osztatlan közös tulajdon jellemző, egy ingatlan vonatkozásában nem ritkán több tíz adásvételi szerződés megkötése szükséges az 1/1 állami tulajdon eléréséhez. Emellett számos jogosult lakcíme ismeretlen vagy elhunyt, és a törvényes örökösök felkutatása időt vesz igénybe. Emiatt a kisajátítási eljárások akár évekig is húzódnak.

2. 2. 2. Ahogyan azt a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, az egészséges környezethez való jog magában foglalja azt, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti. A környezethez való jog olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó, és amely jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére.

Álláspontom szerint a Vszt. hatálya alá tartozó területeket érintő kisajátítási eljárásokban az igazgatóságoknál jelen lévő szakmai ismeretek jelentik a természetvédelemnek a hivatkozott AB határozatban megállapított alkotmányos és szakmai garanciáját. Az igazgatóságok rendelkeznek azzal a szakértelemmel, amelyek a természetvédelmi szempontok betartásához szükségesek, és amely szakértelemmel meg tudják állapítani, mely ingatlanok esetében indokolt a legsürgetőbb intézkedés annak érdekében, hogy az adott terület védettségi szintje ne csökkenjen, kedvező természeti állapota ne romoljon. Tehát a kisajátítási eljárások ütemezésében elsődlegesen szakmai szempontok játszanak szerepet, úgy mint az érintett terület természeti állapotának esetleges veszélyeztetettsége, a területen található természeti értékek súlya.

A tisztán természetvédelmi szakmai szempontokon túl azonban meg kell jegyezni, hogy a kisajátítási eljárások ütemezésében fontos szerepet játszik az eljárások pénzügyi fedezetének biztosítása is. Bár a Vszt. 6. §-a előírja, hogy a kisajátítási eljárások pénzügyi fedezetéről az éves költségvetési törvényben kell rendelkezni, ez a rendelkezésre álló forrás általában elégtelen.

Ahogy az 1. 2. 2. pontban kifejtettem, a Vszt. hatálya alá tartozó magántulajdonba került ingatlanok esetében a Vszt. végleges végrehajtásához többek között a magántulajdon fenntartásának lehetőségéhez kapcsolódó garanciák megteremtése szükséges. Tehát minden olyan terület, ahol a természetvédelmi szakmai szempontok – az igazgatóságok állásfoglalása alapján – a magántulajdon keretein belül is érvényesíthetőek, mentesüljön az állami tulajdonba vételi kötelezettség alól.

2. 3. Megkeresésében tájékoztatást kér arra vonatkozóan, hogy milyen lehetőségek állnak a jogosulti kör tagjai, a szövetkezetek, illetőleg a magántulajdonosok rendelkezésére annak érdekében, hogy a Vszt. hatálya alá tartozó területek kisajátítására vonatkozó eljárás megindításra kerüljön akkor, ha a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv nem intézkedik a terület kisajátítása iránt.

Az indítvány több ponton is hivatkozik arra, hogy a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján a tulajdonos is jogosult kezdeményezni a kisajátítási eljárást. Meg kívánom jegyezni, hogy ez a törvényi rendelkezés sem általánosságban, hanem csak bizonyos esetekben adja meg ezt a jogot a tulajdonosnak. Ami a Vszt. hatálya alá tartozó területeket illeti, mindenképpen szükségesnek tartom elkülöníteni a jogosulti kör tagjait és a szövetkezetet a magántulajdonosoktól.

A Vszt. hatálya alá tartozó jogosulti kör tagjait érintő földrészleteknek – ahogy az 1. 2. 1. pontban kifejtettem – nincsen bejegyzett tulajdonosa, jellemzően csak a korábbi szövetkezeti földhasználati jog szerepel az ingatlan-nyilvántartásban. A jogosulti kör tagjai és a szövetkezet esetében – tulajdonos és tulajdonjog hiányában – eleve nem értelmezhető a kisajátítási eljárás tulajdonos általi kezdeményezése. A Vszt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Vszt. hatálya alá tartozó és magántulajdonba még nem került földterületek földalapba történő kijelölése megszűnik. Tehát ezek a területek már nem vehetők figyelembe részarány-földtulajdonosi földalapba kijelölt területként sem, azok tulajdonjogát a Vszt. alapján kizárólag az állam szerezheti meg. Ezekre a területekre vonatkozóan a jogosulti kör tagjai (a részarány-tulajdonosok) tehát tulajdonjogi várománnyal nem rendelkeznek, és azok tulajdonjogát – a földalapba történt kijelölés megszüntetése következtében – nem szerezhetik meg, kizárólag pénzbeli kártalanításra jogosultak. Ahogy az már fentebb kifejtettem, a Tervezet szerint ezekben az esetekben az érintett földterületek ex lege, a törvény erejénél fogva kerülnek állami tulajdonba, tehát kisajátítási eljárásokra nem kerül sor.



Ami a magántulajdonban álló földrészeket illeti, hivatkoznék a 2. 2. pontban felvázolt problémákra, amelyek az állami tulajdonba vételi kötelezettségek teljesítését nehezítik. Véleményem szerint a szóban forgó területek kapcsán elsősorban a nemzeti park igazgatóságok joga és kötelessége annak megítélése, hogy mely ingatlanok esetében indokolt a legsürgetőbb intézkedés annak érdekében, hogy az adott terület védettségi szintje ne csökkenjen, kedvező természeti állapota ne romoljon, tehát mely ingatlanok esetében kezdeményezi a kisajátítási eljárást vagy a kisajátítást pótló adásvétel megkötését. Ezen területek vonatkozásában a kisajátítások ütemezéséről a nemzeti park igazgatóságoknak kell a már többször hivatkozott, elsődlegesen természetvédelmi és aztán költségvetési szempontok alapján döntést hozniuk. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság több alkalommal is megerősítette, az állam az egészséges környezethez való jog biztosításában elsődleges, kizárólagos szerepet tölt be. Álláspontom szerint nem elfogadható, hogy a tulajdonos kisajátítási eljárás iránti „igénye” felülírja az igazgatóság természetvédelmi, szakmai szempontok alapján hozott döntését.

A tulajdonosok kisajátítás iránti igényével kapcsolatban ismételtlen meg kívánom jegyezni, hogy a Vszt. hatálya alá tartozó magántulajdonban lévő ingatlanok esetében jelenleg a jogalkotói szándék a magántulajdon lehetőség szerinti fenntartása, az ehhez szükséges garanciák megteremtése minden olyan esetben, ahol a természetvédelmi szakmai szempontok, az elért védettségi szint fenntartása megoldható a magántulajdon keretein belül is.

3. Biztosítani kívánom [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], hogy az Agrárminisztérium továbbra is kiemelt célként fogja kezelni a Vszt. hatálya alá tartozó földterületek tulajdonjogi helyzetének, az érintett részarány-tulajdonosok és magántulajdonosok megfelelő kártalanításának rendezését, és ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének való maradéktalan megfelelést. Álláspontom szerint a tervezett jogszabály-módosításokkal rövid idő alatt megvalósítható lesz a Vszt. eddig elhúzódó végrehajtásának lezárása, és ezzel együtt a jogbiztonság követelményével ellentétes állapot megszüntetése. Az említett törvényjavaslatok Országgyűlés elé történő betérjesztésére a Kormány jogalkotási terve szerint 2020. év tavaszi ülészakában kerül sor.

Budapest, 2019. december „17.”

Tisztelettel:


Dr. Nagy István


1. A nemzeti park igazgatóságok nyilvántartása szerinti jogosulti körbe tartozó ingatlanok területnagysága (2019. januári adatok):

| <i>nemzeti park igazgatóság</i> | <i>terület (hektár)</i> |
|--|-----------------------------|
| Aggteleki Nemzeti Park Igazgatóság | 17,4248 |
| Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság | 850,0000 |
| Bükk Nemzeti Park Igazgatóság | 186,7859 |
| Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság | 0,2444 |
| Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság | 2845,8494 |
| Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatóság | 0,0000 |
| Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság | 3966,0798 |
| Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság | 61,4592 |
| Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóság | 1218,2654 |
| Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság | 0,0000 |
| Összesen: | 9146,1089 |

2. A következő táblázat a 2019. januári állapotokat tükrözi, az adott területen lévő ingatlanárak figyelembevételével.

| <i>Még a nemzeti park igazgatóságok működési területén található, a Vsz. hatálya alá tartozó ingatlanok</i> | | | |
|---|---------------------------------|---|--|
| | <i>összesen (ha, kerekítve)</i> | <i>ún. jogosulti körbe tartozó ingatlanok (ha, kerekítve)</i> | <i>állami tulajdonba kerüléshez szükséges becsült összeg (eFt)</i> |
| ANPI | 157,6906 | 17,4248 | 189 699,17 |
| BfNPI | 894,0000 | 850,0000 | 952 400,00 |
| BNPI | 11 736,0615 | 186,7859 | 11 680 025,73 |
| DDNPI | 7 787,0000 | 0,2444 | 10 242 000,00 |
| DINPI | 10 578,8293 | 2845,8494 | 9 468 179,00 |
| FHNPI | 3 226,1045 | 0,0000 | 3 226 104,40 |
| HNPI | 4 752,2420 | 3966,0798 | 4 100 000,00 |
| KMNPI | 1 890,4009 | 61,4592 | 1 890 400,88 |
| KNPI | 3 136,1332 | 1218,2654 | 7 872 935,00 |
| ÖNPI | 17 222,7000 | 0,0000 | 17 222 700,00 |
| Összesen: | 61 381,16 | 9146,1089 | 66 844 444,18 |
| n: | 61 381,16 | | |