

OLAJOS István*

A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés
tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami
tulajdonú területek kezelése kapcsán**

1. A természeti védettség alkotmányos alapjai

A természeti védettség alatt álló állami területek problémái a szövetkezeti átmeneti törvény végrehajtása kapcsán jelentkeztek először a magyar jogban. A természetvédelmi jellegű szabályozás általánossá válásakor, és a Nemzeti Parkok rendszerének kialakítása kapcsán rögtön megjelent az az elv, hogy a területi védettséggel együtt, a nemzeti park igazgatóságoknak egy speciális kezelői joga keletkezik a Nemzeti Park lehatárolt területein. E területeken, a területi védettség elvét megfelelően érvényesítve, a terület használatában a természetvédelmi érdekek lesz alárendelve a területhasználat. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy például a Hortobágyi Nemzeti Park területén, ha egy mesterségesen létesített halastavon speciális, máshol nem pótolható ökoszisztéma jött létre, akkor természetvédelmi érdekből, a kisajátítási eljárás lefolytatása után, megtilthatóvá vált az ökoszisztéma védelmével össze nem egyeztethető intenzív halgazdálkodás.¹

Mindez a folyamat a rendszerváltozásig (1991-es kárpótlási,² szövetkezeti átalakulási,³ majd 1992-es szövetkezeti, valamint az 1993-as földkiadó és földrendező

István Olajos: The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas – A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 157-189 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.157

* PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Lásd: A Hortobágyi Halgazdaság folyási kirendeltségének nemzeti parki törzsterületté való nyilvánításának folyamatát 1993-1996 között.

² A kárpótlás, mint folyamat és annak jogi vetületének feldolgozásáról lásd: Kovács Csaba: Átalakítás vagy szétverés?: a szocialista jellegű mezőgazdaság végnapjai és a kárpótlás utáni gazdálkodás néhány sajátossága, *Levéltári Közlemények*, 2011/1, 239-260.; Gulácsy Katalin: A kártérítés, a kártalanítás és a kárpótlás adójogi megítélése, *Adó*, 2009/8, 15-18.; Menczer Gusztáv: A kárpótlás, mint jogintézmény, *Gazdaság és Jog*, 2005/4, 13-19.; Szirmai Márton: A magyar kárpótlás gyakorlati problémái, *Tudományos Közlemények*, 2000/2, 167.; Fertő Imre – Mohácsi Kálmán: A politikai kárpótlás folyamata és következményei, *Európa Fórum*, 1996/2, 85-106.

³ A szövetkezeti átalakulás kapcsán lásd: Karner Ottó: Átalakulás és működés (Szövetkezeti jogi praktikum), *Gazdaság és Jog*, 1998/2, 21-23.; Becz Miklós: A szövetkezeti átalakulás, *Gazdálkodás*,

bizottságokról szóló törvények⁴ elfogadását értem alatta) viszonylag egyszerű folyamat volt, mert az állami és szövetkezeti tulajdon primátusára építő földtörvény jogi keretei között, ez a folyamat, mellyel az állami vagyonkezelés e természetvédelmi jellege érvényesült, egyszerű földcserével, a kisajátítás folyamatát mellőzve is megoldható volt.

A rendszerváltozás jogi alapjának számító kárpótlási, szövetkezeti átmeneti és az 1992-es szövetkezeti törvény folyamataiban csak másodlagosan érvényesült a természetvédelmi jellegű és nézőpontú szabályozás. A szabályozás lényege: a szövetkezeti tulajdon megszüntetése mellett egy kárpótlási, tagi-alkalmazotti, tagi és állami földalapba átirányítani a szövetkezeti földtulajdont. A földalapak kijelölése kapcsán a szövetkezet abszolút nem volt tekintettel saját megkötött szerződéseire sem, így több évre, ültetvénytelepítéssel terhelt, és más kizárólagos használatában álló területeket is kijelöltek akár kárpótlási földalapba. A földek használatának egyéb, például természeti védettséget garantáló korlátait nem vették figyelembe ennél a folyamatnál.⁵ Így kerülhettek addig természeti védettség alatt álló területek is úgy magántulajdonba, hogy a speciális földhasználatra vonatkozó kitételrel az új tulajdonos csak a későbbi, Nemzeti Park Igazgatóságok által meghozott, a tulajdonjogát korlátozó rendelkezésből értesült.

1994/1, 17-22.; Varga Gyula: A mezőgazdaság és a szövetkezetek átalakulása, *Társadalmi Szemle*, 1993/4, 32-41.; Váradi Monika Mária: Keskeny az ösvény. Esettanulmány a 'Harmónia' Mgtsz átalakulásáról, *Replika*, 1998/33-34, 121-135.; Rácz Zoltán – Kenderes György – Tatár Irén – Szilágyi Sándor: *Mezőgazdasági szövetkezetek átalakulási kézikönyve*, Miskolc, Regiocon, 1992, 227.

⁴ Államtitkári köszöntő a "Részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetése projekt tapasztalatai" konferencián, *Geodézia és Kartográfia*, 2015/11-12, 28.; Halász Imre László: Gondolatok és tapasztalatok a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének eljárásáról, *Geodézia és Kartográfia*, 2006/11, 37-39. A földkiadó bizottságnak csak a törvényben meghatározott határozata minősül érdemi határozatnak, bíróság által csak ezek vizsgálhatók felül: 1993. évi II. tv. 6. §, 11. § (1) bek. a)-d) pont, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 1996/5, 71-72. A földkiadó bizottságok a törvény által meghatározott körben hatóságként működnek: 1993. évi III. tv. 11. §, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 1999/3, 5-7. A haszonbérleti vételi joga részarány-földalapba kijelölt ingatlanal szemben nem gyakorolható. A földkiadást elrendelő földkiadó bizottsági határozatot megsemmisítő határozat nem keletkeztet jóhiszeműen szerzett jogot: Legf. Bír. Kfv. VI. 28 309/1998, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2004/4, 27-31.

⁵ Lásd: az 1992. évi L. törvény 4.§-ának azon rendelkezését, hogy kárpótlási földalap céljaira természetvédelmi magterület és nemzetközi egyezményben természeti védettség alá kerülő terület kivételével természeti védettség alatt álló terület is kijelölhető. Ez a módosítás enyhítette az 1992. évi II. törvény – Ámt. és az ezzel párhuzamos 1991. XXVI. Kpt. azon rendelkezéseit, amit a természeti védettség alatt álló területeket a nemzeti park igazgatóságok kezelésébe adta, és helyükbe állami csereföld biztosítását írta.

A kétfajta földhasználat és a földhasználat alapjául szolgáló két szemléletmód összeütközését először az első ciklus Alkotmánybírósága észlelte, és értelmezte a visszalépés tilalmának elvét⁶ megalapozó 28/1994 (V.20.) határozatában. A határozat alapjául szolgáló kérelem azon rendelkezésén alapult, mely a megnövekedett kárpótlási igények kielégítésére kárpótlási földalapba immár természeti védettség alatt álló terület is kijelölhető. Itt a visszalépés egy addigi kialakult természetvédelmi szabályozással és gyakorlattal is tökéletesen ellentétes volt. A természetvédelmi szabályozás háttérbe szorult az egyre fokozottabban jelentkező kárpótlási igényekkel szemben, melyet a kormányzat hajlamos volt elfogadni. A földterületek természetvédelmi kezelése azonban már az 1970-es évektől kezdve a magyar jogrendszer része volt. Környezetvédelmi szabályozásunk megszületésénél az Alkotmánybíróság akkori elnöke, Sólyom László⁷ bábáskodott, aki saját jogalkotói gyakorlatából észlelte milyen nehéz volt kialakítani természetvédelmi szemlélet érvényesülését a földek használata során. A nemzeti parkok speciális vagyonkezelési jogát olyan értéknek tekintette, mely megőrzendő értéknek minősült és a magyar környezetvédelmi szabályozás egy fontos, intézményi jellegében is egyedi szabályozásának volt tekinthető. A már említett 28/1994. (V.20.) AB határozat az egészséges környezethez való jogot nem csupán alanyi alapjognak, hanem „önállósult és önmagába vett intézményvédelem”-nek tekintette. Ennek kapcsán az állam környezetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését és

⁶ A visszalépés tilalmának értelmezéséről lásd: Fodor László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2006/6, 109-131.; Halmos Gergő: Ne legyen visszalépés!, *Madártávlat*, 2015/2, 3.; Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2, 159-181.; Csák Csilla: Környezetjog, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009.; valamint a terület teljes monografikus értékeléséről lásd: Fodor László: Környezetvédelem az alkotmányban, Debrecen, Gondolat Kiadó, 2006, 106-163.

⁷ Sólyom László környezetjogi jellegű írásai a következők: Sólyom László: The Rights of Future Generations, and Representing them in the Present, *Acta Juridica Hungarica*, 2002/1-2, 135-143.; Sólyom László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselete a jelenben, in: Jávor Benedek (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai*, Budapest, Védegylet, 2000, 37-46.; Sólyom László – Szabó Máté (szerk.): *A Zöld Hullám: Olvasókönyv a környezetvédelmi társadalmi mozgalmakról*, Budapest, ELTE, 1988, 282.; Sólyom László: A környezeti kockázatok elosztásának néhány előkérdése, *Jogtudományi Közöny*, 1987/5, 221-226.; Sólyom László: Hans Engelhardt: Bürger und Umwelt, *Jogtudományi Közöny*, 1986/10, 510-511.; Sólyom László: A társadalom részvétele a környezetvédelemben, *Medvetánc*, 1985/5-6, 217-242. Sólyom László: A polgári jogi bíróságok környezetvédelmi ítélkezése és a polgári jog lehetőségei a környezetvédelemben, in: Trócsányi László (szerk.): *Környezetvédelem és a jog*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1981, 148-179.; Sólyom László: Der zivilrechtliche Umweltschutz und die Möglichkeit einer Bürgerklage im ungarischen Recht, *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1980/1-2, 19-55.; Sólyom László: *Környezetvédelem és polgári jog*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980; Sólyom László: Egy környezetvédelmi populáris akció elvi lehetősége polgári jogunkban, *Jogtudományi Közöny*, 1978/11, 672-682.; Sólyom László: Biztosítás és egyéb technikák a környezeti károk fedezésére *Allam- és Jogtudomány*, 1978/3, 306-338.

ennek garanciáit az alapjogok szintjére emelte.⁸ „A természetvédelem jogszabályi biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányjog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkenése az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”⁹ Így fogalmazta meg az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvét, mely azóta is töretlenül érvényesül az Alkotmánybíróság joggyakorlatában, és az állam környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységének egyik legnagyobb korlátját jelenti. Ez a jog később kiterjedt az épített környezet védelmére (27/1995. (V.15.) AB határozat), ez jelentette a tulajdonjog környezetvédelmi okból való, jelentős mértékű korlátozásának a lehetőségét is (64/1993. (XII.22.) AB határozat).¹⁰ Ebből az elvből vezethető le az is, hogy a környezetvédelmi érdek nem rendelhető alá területfejlesztési érdekeknek: a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly fenntartása a fontos.

Az Alkotmánybíróság saját szerepének átértelmezését igényelte az elfogadott Alaptörvény megváltozott szövege. Ahol az Alaptörvény enyhítette az állam alapjogokért való felelősségét, ott a bírák nem tartották magukat elődjük szigorúbb jogértelmezéséhez. Mivel azonban a környezet védelme a Nemzeti Hitvalláson túl az Alaptörvény P) cikkében és a XXI. cikkében is megjelenik, összességében az Alkotmánytól erősebb tartalommal, így e jogterület kapcsán 3068/2013. (VI.17.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az eddigi határozatokat magára nézve kötelezőnek ismeri el. Ez abból vezethető le, hogy „az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezést tartalmaz, így az Alkotmány továbbfejlesztésének tekinthető.”¹¹

2. Alapintézménynek tekinthető-e a nemzeti parkok speciális kezelői joga?

A kérdés legközelebb a 16/2015. (VI.5.) AB határozat kapcsán merült fel, melyben az a kérdés került az Alkotmánybíróság elé, hogy a védett területek tekintetében a 2015. évi CCIV. törvény, mely az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szól (a továbbiakban: Módtv.), meghozatalával van-e joga a jogalkotónak természeti védettség alatt álló területet vagyonkezelői jogának átruházására a Nemzeti Földalap részére.

A természetvédelmi vagyonkezelés szabályait jelenleg a 262/2010 (XI.17.) kormányrendelet (továbbiakban Nfavhr) 43/A és 43/B §-ai a következőképpen szabályozzák:

„A természetvédelmi célú vagyonkezelés elsődleges célja állami tulajdonban álló földrészeleteken természetvédelmi közcélok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése.

⁸ 28/1994. (V.20.) AB határozat 134. és 138., valamint Sulyok Katalin: Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelői jogkörének csorbítása tárgyában.

⁹ 28/1994. (V.20.) AB határozat 141.

¹⁰ Sulyok 2015, 19.

¹¹ Sulyok 2015, 19.

A természetvédelmi célú vagyongazdálkodás során a védett területen történő mező-, erdőgazdálkodási tevékenység (a továbbiakban: gazdálkodás) a természetvédelmi célokra tekintettel folytatható, előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását, biztosítani kell az őshonos és régen honosult háziállatok állományának génrezervátumként való fenntartását, valamint az állatállományok (megfelelő létszám, faj- és fajtaösszetétel esetén) útján a védett terület természetvédelmi érdekeknek megfelelő területfenntartását, gondozását.

A nemzeti park igazgatóság (a továbbiakban: igazgatóság) a vagyongazdálkodásban lévő védett területek nyilvántartását a Természetvédelmi Információs Rendszerben naprakészen vezeti.

Az igazgatóság a vagyongazdálkodási tevékenységét a természetvédelemért felelős miniszter által jóváhagyott hosszútávú (10 éves) természetvédelmi célú vagyongazdálkodási terv, valamint az annak alapján elkészített éves természetvédelmi célú vagyongazdálkodási terv figyelembevételével végzi.

Az igazgatóság a vagyongazdálkodásban álló vagyongazdálkodásba kerülő védett területet érintően a birtoklás, a használat, és hasznosítás jogát saját maga gyakorolja (a továbbiakban: saját használat), ha

(a) a védett terület klimax és abhoz közeli állapotú társulásokkal borított természetvédelmi oltalom alatt álló terület, amelyen a természetvédelmi szempontok - a kiemelkedő jelentőségű, értéknél védett természeti területek és értékek - miatt gazdálkodási tevékenység nem lehetséges; vagy amelyek nem igényelnek természetvédelmi fenntartási tevékenységet, ezért a védett terület hasznosítása tilos, vagy igen nagymértékben korlátozott (így különösen egyes bioszféra-rezervátum magterületek, tudományos rezervátumok, egyes természeti övezetbe tartozó területek, egyes fokozottan védett természeti területek);

(b) a védett területen a természetvédelmi érdekek érvényesítése speciális tevékenység végzését, vagy különleges szakismeret, esetleg eszköz meglétét kívánja meg, és ezek nélkül a védett terület használatba adása előreláthatólag a természeti értékek károsodásával, szaporodásuk veszélyeztetésével, vagy pusztulásával járna;

(c) ha a védett területen a természetvédelmi célkitűzések az igazgatóság rendelkezésére álló vagy reálisan megszerzhető eszközökkel és személyi állománnyal – az igazgatóság többi állami feladatának ellátásával összhangban – racionálisan megvalósíthatók, valamint elengedhetetlenül szükségesek az igazgatóság tulajdonában, vagyongazdálkodásában, valamint használatában lévő állatállomány fenntartásához, ellátásához;

(d) a védett terület az ingatlan-nyilvántartás szerint erdő művelési ágban van nyilvántartva, vagy ennek hiányában, amelyre az ingatlan-nyilvántartásban az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott védett terület jogi jelleg ténye van feljegyezve, és az Országos Erdőállomány Adattárban foglaltak szerint elsődlegesen gazdasági rendeltetésű erdőnek minősül, vagy

(e) a védett területen a természetvédelmi hatóság a hasznosítási kötelezettséget felfüggesztette.”

Elemezve a fenti szakaszokat: a vagyongazdálkodás történhet úgy, hogy a vagyongazdálkodással megbízott igazgatóság az állami tulajdonú területet másnak haszonbérbe adja, illetve úgy is, hogy saját eszközeivel ezt racionálisan meg tudja oldani az igazgatóság, ha a terület speciális védelem van feljegyezve, ha a terület erdő, vagy a védett területen a más gazdálkodó számára előírt hasznosítási kötelezettséget, annak nem megfelelő volta miatt, felfüggesztette.

A Módtv. 1-6. §-ai szerint a természeti területek speciális vagyongazdálkodói joga megszűnik, és az általános szabályok szerint a Nemzeti Földalap gyakorolhatja volna vagyongazdálkodói jogot, és a 8. § alapján elővásárlási jogot is az ilyen területeken. A többi területen a vagyongazdálkodói jog csak olyan területekre korlátozódott volna, amelyek a nemzeti park igazgatóságok alapfeladatainak ellátásához közvetlenül kapcsolódnak vagy alapító okiratukban, illetve alapszabályukban közvetlenül szerepelnek.¹²

Értelmezve ezt a rendelkezést, a Nemzeti Földalap nem kap természetvédelmi jellegű vagyongazdálkodói jogot, ez az intézmény megszűnik, és beleolvad a Nemzeti Földalapot korábban is megillető általános vagyongazdálkodói jogba. Ez a megállapítás azért nem helytálló tökéletesen, mert az általános vagyongazdálkodói jog kibővül egy elővásárlási jogosultsággal, és a természetvédelmi magterületeken, illetve feladataik ellátása kapcsán megmarad a nemzeti parkoknál. A nemzeti park tehát, ha e szabályozás hatályba lépett volna, természetvédelmi jellegű szabályozó és korlátozó tevékenységét csak a természeti védettség legmagasabb szintjén álló területeken gyakorolhatta volna, és nem lett volna joga arra, hogy a természeti környezet változását figyelemmel kísérve természeti védettséget más tulajdonában álló vagy más vagyongazdálkodásában lévő területekre is kiterjessze. Terjeszkedési lehetőségei tehát erősen behatároltak lennének. A szabályozás nemcsak jogi kereteit vesztené el, de legalábbis minimálisra szűkítené, hanem megdőlné az 1999-es kidolgozása óta az agrár-környezetvédelem egyik alapjának tekintett, a földhasználati piramis elvén kidolgozott földhasználati zónarendszer is.¹³

A zónarendszer tudományos alapjaként Magyarország földjei egyszerre esnek át egy agrárgazdasági használatot megalapozó agrár- és a természeti védettségi szintjüket meghatározó természetvédelmi minősítésen. Az olyan területek, amelyek gazdálkodási

¹² 16/2015. (VI.5.) AB. hat. 4-9.

¹³ Ángyán József – Podmaniczky László – Ónodi Gábor: Agrár-környezetgazdálkodás és vidékfejlesztés: az európai agrárfinanszírozás új útja a gyakorló gazda szemszögéből, *Falu Város Régije*, 2003/8, 3-12.; Pálvölgyi Kálmán: Mit tehet az agrár-környezetgazdálkodásban (AKG) résztvevő gazdálkodó, ha nem tudja, vagy nem akarja vállalni a szerződésben foglalt kötelezettségeit?, *Agrárágazat*, 2006/8, 8-9.; Dömsödi János: A földértékelés, földminősítés módszertani elemzése, rendszerezése, továbbfejlesztése, *Geodézia és Kartográfia*, 2007/3, 26-33.; Szilágyi János Ede: Common Agricultural Policy, new rules of WTO and regional equilibrium, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2008/5, 3-18.; Farkas Csamangó Erika: Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2008/1-17, 151-182.; Gyarmati Ágnes: Az agrár-környezetgazdálkodás támogatása a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv bevezetése kapcsán, *Acta Agraria Debreceniensis*, 2006/20, 52-59.; Csák Csilla – Olajos István: The application of the single payment by national administrations and national courts, *JAEL*, 2008/5, 31-42.; Szilágyi János Ede: Magyar Nemzeti Jelentés a gazdálkodók tevékenységének diverzifikációját érintő jogi ösztönzőkről és jogi akadályokról, *JAEL*, 2010/8, 3-48.; Horváth Gergely: Gondnokság – Az agrár-környezetjog funkciója és felépítése, *Jog, Állam, Politika*, 2012/2, 107-127.; Csák Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2012/2, 423-433.; Csák Csilla: A fenntartható természeti erőforrás-gazdálkodás jogi szabályozása, *Műszaki földtudományi közlemények*, 2013/2; 73-86.; Marticsék József – Molnár Dániel – Mozsgai Katalin – Podmaniczky László – Skutai Julianna – Tóth Péter: Az agrár-környezetgazdálkodási támogatási rendszer fejlesztési lehetőségei (Hogyan tovább agrár-környezetgazdálkodás?), *Természetvédelmi Közlemények*, 2015, 21. kötet, 232-242.

szempontok mellett természetvédelmi szempontból is jelentősnek minősülnek, a jelenlegi besorolás szerint további támogatást igényelhetnek azért, hogy természetvédelmileg jelentős jellegük megmaradjon. E területeken a termelés és az ehhez kapcsolódó agrár-alaptámogatások mellett agrár-környezetgazdálkodási vagy Natura 2000 alapú támogatások is igényelhetők, melyek feltétele a termelés folytatása mellett a speciális területre jellemző környezetvédelmi tevékenység átvállalása az államtól. Itt tehát a termelő saját termelésének korlátozása mellett állami környezetvédelmi feladatokat vállal át, állami környezetvédelmi feladatokat végez, és a környezetvédelmi tevékenység költségeinek fedezésére jár a Vidékfejlesztési Operatív Program részeként e speciális támogatás.¹⁴ A feladatellátás tényleges ellenőrzését és a változó környezetnek megfelelően a kapcsolódó termelői kötelezettség erősödését vagy gyengülését a nemzeti park igazgatóságok határoztak meg és ellenőrizték. Ha a termelő az egyre szigorodó környezetvédelmi előírásoknak már nem tudott eleget tenni, kérhette a védettségi szint helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vsz.) rendelkezései alapján területének kisajátítását, és a kártalanítási összeg felvétele után az adott területre, mint állami tulajdonra a nemzeti park igazgatóságok speciális vagyongazdálkodási joga került bejegyzésre.

Ezt tehát csak a területhasználó és a kisajátítást kérő, illetve annak anyagi fedezetével is rendelkező nemzeti park igazgatóságok konszenzusa alapján lehetett kezdeményezni a teljes, azonnali és feltétlen kártalanítási összeg megfizetése után. A kisajátítások mértékét mindig természetvédelmi célra rendelkezésre álló költségvetési források határozták meg.¹⁵ A kisajátítás kezdeményezésének ezen lehetősége szűnt volna meg a Módtv. elfogadása kapcsán, és került volna a defenzív állami földpolitikát folytató (Izd. Földet a gazdáknak program) Nemzeti Földalap hatáskörébe. E lehetőség nem eredményezte volna az állam tulajdonának további bővülését, viszont a természetvédelem szerepének további csökkenésével járt volna együtt, ugyanis az önálló minisztériumi struktúráját elvesztő nemzeti park igazgatóságok feladat meghatározó, ellenőrző funkciója is csökken és a természetvédelmi jellegű vagyongazdálkodás lehetősége kizárólag a magterületekre korlátozódik.

¹⁴ Hegyes Péter: Links Between Rural Development and Direct Payments Based on the “CAP Reform” of 2013, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 39-49.; Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th CAP reform, *JAEL*, 2015/19, 6-18.; Gyurán Ildikó – Olajos István: Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában, *JAEL*, 2012/12, 79.; Olajos István: The provisions of the Rural Development in connection with the agriculture in Hungary, *Agrár- és Környezetjog*, 2006/1, 3.

¹⁵ Andorkó Imre: A kisajátítás a tulajdonjog korlátainak rendszerében, *Iustum Aequum Salutare*, 2013/2, 241-253.; Horváth Paula: Néhány gondolat a kényszeradásvétel (kisajátítás) tervbe vett új szabályozásához, *Magyar Közigazgatás*, 2005/2, 121-124.; Kampis György: A kisajátítás jogi rendezése és az új Ptk., *Gazdaság és Jog*, 2001/4, 18-21.; Prugberger Tamás: Adalékok a kisajátítás jogintézményének a korszerűsítéséhez, *Magyar Közigazgatás*, 1991/2, 176-180.

3. Az NFA általános vagyonkezelői jogának gyakorlása-és a haszonbérleti pozícióban történő speciális joggyakorlás dilemmái

A szabályozás másik nagy problémája az, hogy a vagyonkezelői jog általános jellege a vagyonhasznosítás körében nem tartalmaz természetvédelmi szempontokat és ezzel nem bővül a Nemzeti Földalap feladat- és hatásköre. Tehát, ha egy terület természetvédelmi értéke a jövőben megnő, a földhasználat további szigorítására lenne szükség, azt a természetvédelmi vagyonkezelői jogát elvesztő nemzeti park hálózat már nem képes megtenni és szintén nem teheti meg a természetvédelmi jellegű feladat- és hatáskörrel nem rendelkező Nemzeti Földalap sem. Tehát a módosítás nem értelmezhető úgy, ahogy *Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményében kifejti¹⁶, hogy itt nem történik más, mint az egyik állami szervtől (nemzeti park igazgatóságok) egy másik állami szervhez (Nemzeti Földalap) kerülnek át jogosultságok és hatáskörök.

Szigorúan értelmezve tehát egyet kell értenünk azzal, hogy a jogszabályváltozás következtében elnehezedik a természetvédelmi intézményrendszernek azon jogosultsága, hogy saját szempontjai alapján más személyek földhasználatát befolyásolni tudja. A földhasználóknak szűkül az a lehetősége, hogy bekapcsolódhasson az agrár-környezetgazdálkodási program Unió által finanszírozott gazdálkodási kereteibe. Ezáltal pedig a magyar agrár-környezetgazdálkodási támogatásokat igénybe vevők köre jelentősen csökkenne, ezáltal a Vidékfejlesztési Operatív Programban komoly pénzmaradványok keletkeznének. Ez a vidékfejlesztéshez kapcsolódó tervezés újraindításával járna, amelynek kifizetése a 2020-ig rendelkezésre álló kétéves időszakban nehezen lenne befejezhető.

A Módtv. érintett szakaszai egy meglévő intézményi struktúrába avatkoztak be, vontak el hatáskört a természetvédelmi intézményrendszerrel és adtak át hatásköröket az általános agrár-vagyonkezelést biztosító Földalaphoz oly módon, amely által területi védettség és annak változó környezethez való változtatási lehetősége szűnt volna meg. Az általános vagyonkezelői jog a fent elemzett természetvédelmi vagyonkezeléshez képest sokkal szűkebb hatáskör. Az állami joggyakorló az NFA tv. alapján, itt is élhet speciális, csak számára meghirdetett többletjogokkal és ezért ennek gyakorlása kapcsán a vele szerződő félnek is speciális többletlehetőségeket biztosít. A Földforgalmi törvény elfogadása előtt állami földek tekintetében az államnak joga volt földekre vonatkozó haszonbérleti szerződésben piaci haszonbérleti díjaktól lényegesen kedvezményesebb haszonbérleti díj ellenében használatba adni állami tulajdonban álló földeket egy arra kiválasztott személyi körnek. E haszonbérleti szerződés, mivel az ellentételezés lényegesen kevesebb volt, mint a haszonbérleti díj, inkább rövidtávú, néhány éves szerződésnek volt tekinthető, és az állam nevében eljáró, a földhasznosítás jogát gyakorló Nemzeti Földalap kiköthette, hogy joga van a szerződés fennálló tartama alatt két évente módosítani a bérleti díj összegét.¹⁷

¹⁶ 16/2015. (VI.5.) AB határozat, 215-218. pontjai.

¹⁷ Lásd: Nfavhr., 36. §.

A Földet a gazdáknak program elfogadása után az állami földvagyon hasznosítására vonatkozó birtokpolitika megváltozott, az állam piaci áron értékesítette földvagyonának meghatározó részét, állami földárveréseken a legtöbbet ígérő földműves ajánlatát fogadták el, akinek lehetősége volt a vételárat kedvezményes, állam által dotált banki hitelekkel is törleszteni. E banki hitelek azonban, tipikusan, még így is több törlesztő részletet igényeltek, mint amennyit az eddigi használatól haszonbérleti díj jogcímén kaphatott a megvásárolt föld új tulajdonosa. A pénzintézet, amely az ő földvételét hitelezte, természetesen az általa szolgáltatott kölcsön utáni hónapban már követelte a kamatot és a megfelelő törlesztő részletet attól a tulajdonostól, aki a fennálló bérleti szerződés miatt még évekig nem volt képes banki hitel feltételeként meghatározott, üzleti tervében foglalt gazdálkodási tevékenység folytatására. Mit tehetett tehát a megvásárolt földrészlet tulajdonosa? Mivel a Nemzeti Földalap helyébe lépett, és mint haszonbérbeadó az ő jogait gyakorolta, joga volt megváltoztatni a haszonbérletje által fizetendő haszonbérleti díjat. A haszonbérleti díj ezért akár tízszeresére is emelkedhetett, és ennél nagyobb egyoldalú használatdíj-változás sem volt egyedülálló ebben az időszakban. Az új tulajdonosnak ugyanis abszolút nem volt érdeke a használati szerződés fenntartása, és a megörökölt szerződés által biztosított többlet lehetőségeit kihasználva arra szerette volna kényszeríteni az általa megörökölt földhasználót, hogy hagyjon fel ezirányú tevékenységével.¹⁸ Nyilvánvaló, hogy többéves profitorientált földhasználati előzmények után sem lehet egy meghatározott területen tízszeres földhasználati díjat kigazdálkodni, így a fizetésképtelenné váló földhasználó kénytelen felhagyni a földhasználattal, mert ha földhasználati díj tartozása halmozódik fel, a Földforgalmi törvény vonatkozó szakaszainak¹⁹ megfelelő értelmezése alapján nemcsak újabb területek haszonbérletjeként nem léphet fel, de kizárt az, hogy mező- és erdőgazdálkodású földek tulajdonjogát megszerezze. A földhasználónak két lehetősége maradt: élve a közös megegyezés lehetőségével önmaga kezdeményezi a fennálló földhasználati szerződése megszüntetését vagy pedig polgári pert indít a „clausula rebus sic stantibus”-ra hivatkozva azért, hogy polgári peres bíróság állapítsa meg a szerződés tényleges tartalmát közte és az új tulajdonos között. A tartalom megállapításában fontos szerepe lehet annak, hogy abban az időszakban, amikor a jogutódlás megtörtént, a szerződésben szereplő egyik fél sem volt olyan, amely a Nemzeti Földalapról szóló törvényre hivatkozva speciális többletjogokkal rendelkezett, és mint ilyen az NFA tv. szerinti haszonbérleti szerződés kötésére jogosult lett volna. A haszonbérleti szerződés ugyanis a Földforgalmi törvény használati szabályairól szóló, szabályait tartalmazó 38. §-a alapján bár szerepel a bevett szerződési jogcímelek között, de az állami haszonbérbeadó speciális többletjogait a felek jogviszonyára nem lehet alkalmazni. Így folytatva a felperesi érvelést, csak a Földforgalmi törvény által szabályozott haszonbérleti, felesbérleti, részesművelési szerződést és az abban meghatározott, Földforgalmi törvénybe illeszkedő szerződési kikötéseket hozhatott volna létre a bíróság.

¹⁸ Az Nfavhr. 36. § második fordulata alapján, ha a felek a megemelt haszonbérleti díjban nem tudnak megállapodni a haszonbérbeadó szerződést felbonthatja.

¹⁹ Lásd: Fftv. 14. §.

Az egyik ilyen fontos kikötés, hogy használati szerződés használati díját a szerződő felek csak öt év elteltével módosíthatják²⁰ és ez minden, a Földforgalmi törvény hatálya alatt megkötött szerződésre vonatkozik. Tehát, ha a bíróság kimondja, hogy az alanyváltozás miatt az Nfavhr. szerinti haszonbérleti szerződés nem, csak a Fétv. szerinti haszonbérleti szerződést köthetnek a felek, arra mint általános jogszabályba ütközőre a szerződés azon kitétele, hogy két évente egyoldalúan megváltoztatható a haszonbérleti díj összege, és az ilyen jellegű szerződésmódosításhoz a mezőgazdasági igazgatási szerv hozzájárulása szükséges, amely jelen esetben szintén nem volt meg.

A harmadik lehetőség, hogy az Alaptörvényben biztosított szerződési szabadság, az ügyek méltányos elbírálásához való jog, s a szerzett jogok sérelmének elve alapján az állammal szerződést kötő nem kerülhet olyan helyzetbe, mely az ő megszerzett jogainak sérelmével jár. Ebben az esetben tehát az adott ügyben felmerülő panaszt az eljáró bíróság általános jogelvek sérelmét feltételezve az Alkotmánybíróság előtt is megtámadhatja. Erre került sor 2017 novemberében, amikor az Alkotmánybíróság a hasonló tárgyban elé került alkotmányjogi panaszt elutasította.

A 27/2017. (X.25.) AB határozat teljesen más alapon, a sarkalatos törvényekhez kapcsolódó állami vagyon kiürítése kapcsán támadja a „Földet a gazdáknak!” című programot. A program egyik legfontosabb eleme, hogy az állam értékesíti földvagyonának mezőgazdaságilag hasznosítható vagyonrészét úgy, hogy a Földforgalmi törvény preambulumban meghatározott földművesek kezelésébe kerüljön. E tekintetben az állam meghatározott elvek szerint működő birtokpolitikájának végrehajtása kapcsán pénzért megszabadul az egyéb módon tulajdonába került földrészletek jelentős részétől. A program kapcsán a földtulajdon és a földhasználat egységesítésére törekszik, és elősegíti a Földforgalmi törvény nyilatkozati rendszerével kialakított azon tény érvényesülését, hogy csak az szerezhessen tulajdonul mező- és erdőgazdasági földet, aki annak sajátjakénti művelésére kész és képes. Az indítványozó a jogalkotási kérdések mellett azt sérelmezi, hogy a program működésével kiürítik az Alaptörvény P) cikkét azáltal, hogy az állami tulajdonos értékesíti a tulajdonában álló termőföldeket. Ezáltal nem lesz tulajdonosi beleszólása abba, hogy a nemzet közös öröksége a jövő nemzedéke számára megőrizhető legyen. Az Alkotmánybíróság értelmezésében termőföldek védelme azonban egy sokrétű szabályrendszer és nem kizárólag az állami tulajdon primátusának elve alapján őrizhető meg.

„A termőföldre vonatkozó szabályozás sokrétű: a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény határozza meg a termőföld mennyiségi védelmét, ez is független a tulajdonostól és egyetlen eleme sem sarkalatos. Az erdők az Alaptörvény P) cikkében kiemelt és nevesített védett jogi tárgy, azonban az erdőkről szóló 2009. évi XXXVII. törvény tartalmaz nem sarkalatos előírásokat, így e jogszabály ezen részei egyszerű többséggel is módosíthatók... A Földforgalmi törvény teljes egészében sarkalatos és nemcsak az állami tulajdonra vonatkozó részében, ez a jogszabály hajtja végre az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését. A természeti védettség alatt álló földek állami tulajdonban maradását a szintén nem sarkalatos 1996. évi LIII. törvény, a természetvédelmi törvény garantálja, amely a miniszter engedélyével teszi lehetővé az

²⁰ Fétv. 50/A. §.

azonos természeti értékű védett természeti területtel történő földcserét, azonban az elidegenítés egyéb módjait nem engedélyezi.”²¹ Az Alkotmánybíróság természetvédelmi törvény kapcsolódó szakaszaihoz hasonló, az állami tulajdonban maradó földek védelmét biztosító jogintézményként értelmezi a védett természeti területek védettsége szintjének helyreállításáról szóló, e cikkben már elemzett 1995. évi XCIII. törvényt. E törvény mellett a védett természeti területek állami tulajdonban tartását szolgálja az elővigyázatosság környezetjogban általános elfogadott elvének érvényesülése, mely értelmében az állam biztosítania kell azt, hogy a környezet állapotának a romlása egy adott intézkedés következtében ne következzen be. A „Földet a gazdáknak!” program érvényesítése kapcsán azonban elmondható, hogy a földkijelölés folyamatában következetesen érvényesítették a természetvédelmi törvény említett 68. § (8) bekezdésének előírásait, tehát közvetlen értékesítésre a természeti védettség alatt álló földekből nem került sor. Az indítvány második lényeges pontja volt, hogy mire költhető a sarkalatos törvények által védett állami vagyon értékesítése kapcsán befolyt bevétel. Az indítványozó szerint ez a vagyon kizárólag a jövő generáció céljaira fordítható és nem szabadon felhasználható az állam mindenkori költségvetésének céljaira. Az Alkotmánybíróság e tekintetben vizsgálta a Nemzeti Földalapról szóló törvény ilyen jellegű előírásait. Megállapította, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet megterhelése, biztosítékul adása és osztott tulajdonba adása tilalmazott, azonban e tilalom nem vonatkozik a tulajdonjog átruházására, így azáltal, hogy megváltozik az állami tulajdonos e földrészletek tekintetében, kikerülnek a földek az állami vagyon köréből, és továbbiakban nem vonatkoznak rájuk a vagyonkezelés 38. §-ában említett tilalmi sem. Az állami tulajdonból kikerült vagyontárgy értékesítése továbbiakban sem teljesen szabad, ugyanis tárgya szerint termőföld, amire a Földforgalmi törvény személyi, tárgyi és megszerzhető területmennyiségben meghatározott korlátokat ír elő, így az értékesítés folyamatában ezen jogszabályok betartása mellett folyt és folytatható az értékesítés.

A megállapítással ellentétes különvéleményt fogalmaz meg *Czine Ágnes* alkotmánybíró, mely alapján arra a következtetésre jut, hogy „a Nemzeti Földalap működése a termőföldek és erdők védelmével összefüggésben kiemelt fontosságú. Értelmezésében a Nemzeti Földalap ugyanakkor a rendeltetésének kizárólag akkor tud eleget tenni, ha az ehhez szükséges eszközök a rendelkezésére állnak. A „Földet a gazdáknak!” program keretében elvont 203 ezer hektár földterület kivonása olyan mértékű vagyonvesztés, mely nagymértékben érinti a Földalap működését, hogy csak és kizárólag sarkalatos törvénnyel hagyható jóvá az intézmény vagyonkezelési feladatainak kiüresítése. Az alkotmánybíró asszony értelmezésében termőföldvagyon helyébe lépő bevételt a Nemzeti Földalap céljainak megfelelően kellett volna felhasználni, mert az értékesítésből származó bevétel elvonása a Nemzeti Földalapban megmaradt termőföldvagyon megóvását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését veszélyezteti. Ezért egyetértve az indítványozóval az alkotmánybíró asszony az ügylet kapcsán megállapíthatónak véli az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének, tehát a nemzeti vagyon kezelése és védelme céljainak megsértését.

²¹ Lásd: 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről (a továbbiakban: Tvt.), 68. § (8) bek. Az idézett szakasz a 27/2017. (X.25.) AB határozat 41. pontjából származik.

Hasonló álláspontot alakít ki *Stumpf István* alkotmánybíró, aki úgy véli, hogy a nemzeti földvagyon értékesítése és az ebből származó bevétel az államadósság törlesztésére való fordítása megszünteti a nemzeti földvagyon különvagyon jellegét és azt, hogy az ebből származó bevételt kizárólag a nemzeti földvagyon speciális céljaira fordítsák. Az Alkotmánybíróság többségével elfogadott jogértelmezés Stumpf alkotmánybíró véleménye alapján megkérdőjelezi a P) cikk egész létének érvényesülését is.

Mint látható, az Alkotmánybíróság sem egységes abban, hogy a P) cikk védelmében milyen jellegű vagyonmegőrzési kötelezettséggel tartozik az állam. Az utóbbi két alkotmánybíró véleményéről egyértelműen elmondható, hogy a vagyontömeg-gazdálkodás kérdései értelmezésükben fontosabbnak tűnnek, mint az állami agrárpolitika érvényesülése, amely ténylegesen a tulajdon és a használat egységesítésére törekszik, és arra, hogy a földet ténylegesen használó és abból saját egzisztenciájukat, valamint az ország mezőgazdasági termelését biztosító földhasználók legyenek a termőföldek tulajdonosai.

Ez a cél véleményem szerint sokkal fontosabb, mint nagytömegű területek állami tulajdonban tartása, és az állami vagyonkezelés eszközeivel egy olyan földhasználói kör fenntartása, aki nyilvánvalóan más tulajdonán gazdálkodik. Véleményem szerint az előbbi állami cél felel meg a leginkább a Földforgalmi törvény preambulumban jelzett állami agrárpolitika végrehajtásának és ennek következetes alkalmazásával megőrizhető e stratégiai ágazat működőképessége és az, hogy az erre vonatkozó szerzési szabályokat a jog eszközeivel lehessen irányítani és fenntartani, és ne közvetlenül az állami tulajdonosi döntés mindenkori politikailag befolyásolható eszközével legyenek irányíthatóak.

A jövő generáció érdekeit nem a nagymértékű állami földtulajdon, hanem az egységesen kezelt magánföldtulajdon és – földhasználat biztosítja. Az állam akkor tudja megvédeni a jövő generációk érdekeit, ha a generációváltás kapcsán is alkot olyan szabályokat, amelyek ezen egység fenntartásához és a kialakított birtokszerkezet védelméhez járulnak hozzá. Konkrétan a föld öröklése kapcsán nem engedi a kialakított birtoktestek felosztását és a használható birtokszerkezet megbontását. Ehhez azonban nem állami földkezelő szervezetek fenntartása, hanem jól átgondolt és következetesen alkalmazott földöröklési rendszer érvényesítése szükséges.²²

²² A mező és erdőgazdasági földek speciális öröklésének szabályozásáról lásd: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Olajos István: Az Alkotmánybíróság határozata a mező- és erdőgazdasági földek végintézkedés útján történő örökléséről – Az örökléshez való jog sérelme, *Jogesetek Magyarázata*, 2018/1, megjelenés alatt; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/17, 62-69.; Hornyák Zsófia: Die Regeln der Erbfolge auf der Basis einer Verfügung von Todes wegen im landwirtschaftlichen Grundstückverkehr, *JAEL*, 2016/21, 4-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.21.4; Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek jogutódlásának anyagi jogi kérdései, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 124-136. Hornyák Zsófia: A földöröklés szabályozása egyes európai országokban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klnszm, 182-188.

4. Mi a helyzet a NATURA 2000 hálózat részét képező földek vagyonkezelésével? Védett-e a NATURA 2000 terület?

A kérdés, illetve a természeti védettség alatt álló területek esetleges átruházásának problémája nem hagyta hidegen az Alkotmánybíróságot, és az indítványozó gondolatát továbbvíve, hivatalból értelmezte a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI.17.) Korm. rendelet 9. pontjának Alaptörvénnyel való összhangját. A 9. pont megsemmisítését kérték, mivel álláspontjuk szerint e rendelkezés sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXI. cikkét. A kezdeményező képviselők azt is sérelmezik, hogy az 1166/2015. (IX.21.) Korm. határozat – a Földet a gazdáknak! program – 1/d. pontja az értékesítési körből a Natura 2000 területeket nem veszi ki, ez pedig sérti a természetvédelmi területek speciális kezelését előíró, a cikk előző részében ismertetett elvek érvényesülését.

Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság értelmezte a Natura 2000 területek kijelölésének speciális szabályozásának jelenlegi rendszerét. Az értelmezés kapcsán megállapítható, hogy a Natura 2000 terület egy európai jellegű természetvédelmi hálózat része. Fontos szerepe van abban, hogy megőrizze a mezőgazdasági földhasználat és a természetvédelmi célú földhasználat közti összhangot, természetvédelem céljainak megfelelően biológiai folyosóként működve lehetőséget biztosítson a biodiverzitás jelenlegi szintjének fenntartására akkor is, ha a monokultúrára törekvő mezőgazdaság érdekei ezzel ellentétesek. A természeti állapothoz közeli területeken minimális emberi beavatkozással vagy emberi beavatkozás nélkül maradhat meg a biodiverzitás jelenlegi állapota, és az állam kötelezettsége a kijelölés kapcsán csak abban mutatható ki, hogy az adott területek a kijelöléskori védettségi szintje ne csökkenjen. A Natura 2000 területek kijelölésekor a kijelölést felügyelő európai hálózat arra törekedett, hogy a területek biológiai folyosó jellege és a jelölő fajok fennmaradása megfelelően biztosíthatóak legyenek. A kijelöléskor nem volt szempont, hogy a kijelölt területek az adott ország természetvédelmi rendszerében milyen szerepet töltenek be: védett területek-e vagy csak az extenzív gazdálkodás következtében alkalmasak arra, hogy a biodiverzitás megőrzését szolgálják? A kijelölésben közreműködő szervezetek tehát ugyanúgy jelölték ki állami és nem állami területeket Natura 2000 területté, ahol a terület használójának többletkötelezettsége a terület jelenlegi védettségi szintjének megtartása és az ezt

biztosító földhasználat kereteinek biztosítása volt.²³ A területhasználók sokkal kevésbé voltak korlátozva e területek használatában, mint a konkrét hatósági határozatokkal és gazdálkodás ellenőrzésével felügyelt természeti területek használói. A Natura 2000 területek használatának ellenőrzése kapcsán a kifizető ügynökség (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal), majd jogutódjai (a kormányhivatalok agrár- és vidékfejlesztését segítő főosztályai) az előírások ellenőrzése kapcsán bevonták a természetvédelmi feladatokat ellátó nemzeti park igazgatóságokat is a területhasználat tényleges ellenőrzésébe. A földhasználattal járó kötelezettségek alapfeltétele azonban itt is a gazdálkodás folytatása volt és emellett a speciális korlátozások meghatározott időre, tipikusan a támogatási ciklus végéig történő betartása.

Az ellenőrzés kapcsán a támogatás jogosságát vizsgáló támogatási és delegált feladatokat ellátó szervek abszolút nem voltak tekintettel arra, hogy a tulajdonos állami szerv vagy természetes személy, esetleg jogi személy volt-e. A biodiverzitáshoz²⁴ kapcsolódó speciális előírások ugyanis a mindenkori használót terheltek, és ő igényelhetette az általa használt területekre az állami támogatást. A tulajdonos anyagilag abszolút nem volt érdekelt abban, hogy az általa használatba adott területen betartják-e a támogatás speciális feltételeként előírt követelményeket.

Más a helyzet azonban, ha a földtulajdon és a földhasználat a tulajdonos kezében egyesül e területeket nézve, ugyanis akkor az erre vonatkozó támogatási előírások feltételeként előírt speciális használati kötelezettségek a tulajdonost fogják

²³ Lásd: Tilki Katalin: A természetvédelem magyarországi helyzete és jogi környezete, a Natura 2000 hálózat, *Belügyi Szemle*, 2017/9, 72-88.; A tagállamok hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságainak kötelezettsége javaslatot tenni az Európai Bizottságnak a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékén szereplő természeti terület átminősítésére abban az esetben, ha valamely, e természeti területhez tartozó terület tulajdonosa kérelemmel fordult e hatóságokhoz e terület környezetromlására hivatkozva, amennyiben a kérelem azon a körülményen alapul, hogy az említett természeti terület – ezen módosított irányelv 6. cikke (2)–(4) bekezdése rendelkezéseinek tiszteletben tartása ellenére – véglegesen nem tud hozzájárulni a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméhez vagy a Natura 2000 hálózat létrehozásához: C-301/12, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2016/3, 54-59. Az EMVA-ból finanszírozott Natura 2000 területet érintő kompenzációs támogatás iránti kérelem visszavonására az alkalmazásában és hatályában elsőbbséget élvező EK rendeleti szabályokat kell alkalmazni, mivel a tagállami jogszabály súlyosabb kötelezettségeket ír elő a kérelmező számára: Kúria Kfv. IV. 35 403/2013, *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár*, 2015/3, 5-7.; Cordula Mertens: Playing at multiple levels in biodiversity governance: The case of Hungarian ENGOs in Natura 2000, *Society and Economy*, 2013/2, 187-208.; Cseke Hajnalka: Zöld a pácban – Az Audi és a Natura 2000, *Figyelő*, 2011/30, 10-11.

²⁴ A biodiverzitással kapcsolatban lásd: Kis József – Barta Sándor – Elekes Lajos – Engi László – Fegyver Tibor – Kecskeméti József – Lajkó Levente – Szabó János: A pásztorok tudásának és világnézetének szerepe a biodiverzitás és az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartásában, *Természetvédelmi Közlemények*, 2016/22, 96-111. Némethy Sándor – Bartłomiej Walas: Bioenergy Crops as New Components of Rural and Agricultural Landscapes: Environmental and Social Impact, Biodiversity, Cultural Heritage and Economy, *Journal of Central European Green Innovation*, 2015/klmszm, 111-124.; Puskásné Jancsovicska Paulína: A KAP „zöld komponense” és a biodiverzitás, *Lépések a fenntarthatóság felé*, 2015/1, 12-13.; Gencsi Zoltán: Biodiverzitás és természetvédelem a magyar Alföldön, *Erdészeti Lapok*, 2011/12, 374-375.

terhelni. Ezért az értékesítés kapcsán oda kell figyelni arra, hogy a terület használójává váló és erre kötelezettséget is vállaló magántulajdonos tisztában legyen azzal, hogy a földhasználat speciális szabályainak megtartása nemcsak egy támogatási követelmény, hanem az értékesítő állam nemzetközi kötelezettségeinek megtartása is.²⁵

Ezért az ilyen jellegű terület megvásárlásával földhasználat korlátozott lesz, aminek elmulasztása támogatási pénzek elvesztése mellett esetleges közigazgatási szankciókat eredményezhet. A természetvédelmi területnek nem minősülő Natura 2000 területek általános jellegű értékesítése során az értékesítő Nemzeti Földalap e követelmények betartására nem hívta fel a területekre pályázó földművesek figyelmét és ezáltal mulasztást követett el, melynek orvoslására az Alkotmánybíróság megállapította a szabályozás rendszerének mulasztásos alkotmányérintő voltát. 2018. június 30-ig határidőt adott az ilyen területekre vonatkozó szabályozás speciális szabályainak megalkotására, azonban tekintettel arra, hogy a Natura 2000 területek nem részei a magyar természetvédelmi rendszernek az indítvány szerinti kezdeményezést elutasította.

Az Alkotmánybíróság az előterjesztő *Szabó Marcel*²⁶ alkotmánybíró komoly munkájának következtében a természetvédelmi és környezetvédelmi jog szempontjából példaértékű határozatot alkotott, amely alapjául szolgálhat a Natura 2000 területekre vonatkozó jogi kutatásoknak. E határozat kapcsán jól értelmezhető a természetvédelem területén a hazai és európai természetvédelmi jog eltérő szabályozási tárgya és szabályozási módszere. Míg a hazai természetvédelmi jog a területvédelem és a fajvédelem rendszerén alapul, az európai természetvédelmi jog a környezetvédelemhez hasonló rendszerszintű szabályozást alkot, és ennek a két rendszernek egy különös átfedése a Natura 2000 területek, melyek jól azonosíthatóak a természetvédelmi törvényben is szabályozott biológiai folyosó, e cikk előző részében már kifejtett fogalmával. Az Alkotmánybíróság szigorúan értelmezte a természetvédelmi jellegű területekre vonatkozó hazai környezetjog rendszerében kialakított cselekvési kötelezettségeit. Csak a természetvédelmi területek állami kezelésére és állami tulajdonba vételére van kötelezettsége, csak az ilyen területek szabályozási rendszerére vonatkozik a visszalépés tilalma, és ennek intézményvédelmi rendszere, a Natura 2000 terület nem az Alaptörvény által garantált természetvédelmi terület.

A magyar természetvédelmi jog rendszerében átmenetet képez a természeti védettség alatt álló és a szabadon művelhető területek között. Az ilyen területek speciális kezelésére azonban a kapcsolódó uniós irányelvek betartására vonatkozó előírások kapcsán speciális kötelezettsége van az államnak. E kötelezettség jól körülírható a Natura 2000 területekre vonatkozó speciális vidékfejlesztési támogatások előírásai rendszeréeként. Ezen előírások betartása azonban az állam számára jogalkotási kötelezettségben testesül meg, tekintettel a 79/409/EGK, ún. madárvédelmi és a 43/92/EGK, ún. élőhelyvédelmi irányelv megfelelő átültetésére vonatkozó kötelezettségek kapcsán. A speciális helyzet itt abból adódik, hogy a tulajdonszerző

²⁵ Lásd: 28/2017. (X.25.) AB határozat 15-18. pontjait. Itt számos nemzetközi jogi előírást elemez az Alkotmánybíróság.

²⁶ Szabó Marcel: Az európai jog és a nemzetközi jogrend – hierarchia és összefonódás, *Állam- és Jogtudomány*, 2012/2-3, 191-211.; Szabó Marcel: The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute, *Iustum Aequum Salutare*, 2009/1, 15-26.

természetes személy, egyúttal a terület sajátjakénti használójává válik. Mivel e két jogilag szabályozott státusz egy kézben egyesül, így a speciális előírások jogi betartására is speciális szabályokat kell alkotni. Véleményem szerint ez az előírásrendszer a Földet a gazdáknak! program befejezésével mindenképpen utólagos szabályozásnak minősül, és amennyiben e kötelezettségek kapcsán az addig korlátlanul földet használó tulajdonos földhasználata elnehezül, a szabályozás utólagos jellegéből adódóan felvetheti a szerződéskötéssel okozott kár érvényesítésének lehetőségét is. A másik lehetőség, hogy a körülmények elnehezülése miatt a tulajdonos elállván a szerződéstől követelheti a terület ismételt állami tulajdonba vonását. Ebben az esetben azonban a kifizetendő kártalanítás összegének megállapítása nem a terület tényleges értékén, hanem a károsult megfelelő ellentételezésén kell, hogy alapuljon.

Összefoglalóan elmondható, hogy a védett területek állam tulajdona, és ehhez kapcsolódó speciális vagyonkezelése, és ennek megvédésére való törekvés a magyar természetvédelmi jog olyan vívmányának tekinthető, mely 23 év óta a magyar jogrendszer része, és aminek a védelmében más kialakított intézményektől eltérően,²⁷ az Alkotmánybíróság konzekvensen alkalmazza a visszalépés tilalmát az állami szervek jogalkotási szabadságának meghatározása kapcsán.

²⁷ A Jövő Generáció Országgyűlési Biztosa poszt megszüntetésével, és azzal, hogy a területért felelős helyettes ombudsman hivatali apparátusa, és költségvetése is jelentősen csökkent, a környezetvédelem egy jelentős, intézményesített területén következett be visszalépés. Ezt a tényt az Alkotmánybíróság hivatalból nem észlelte. (A szerző véleménye.)