



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítása tárgyában

Ügyszám: JNO-420- /2010.

I. A panasz

1. A Visnyeszéplaki Faluvédő és Közművelődési Egyesület (7478 Bárdudvarnok, Visnyeszéplak 1.) képviseletében Zaja Péter titkár (a továbbiakban: panaszos) beadvánnyal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítása tárgyában.
2. A beadvány tájékoztatása szerint Visnye Község Önkormányzata - a Visnyeszéplaki Faluvédő és Közművelődési Egyesület kezdeményezése nyomán - elindította Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítását. A védetté nyilvánítást a jellegzetes településszerkezet, a kulturális és természetvédelmi értékek indokolják, a helyi lakosság támogatja a kezdeményezést.
3. A beadvány értelmében a jegyző felhívta a panaszos figyelmét, hogy a jelenlegi jogszabály kötelezi az önkormányzatokat, hogy a védettség tényét az érintett ingatlanokra a földhivatalban rávezessék, ami viszont egy közelmúltban hatályba lépett jogszabály módosítás következtében már nem ingyenes, hanem ingatlanonként 6600 Ft. Mivel jelen esetben több, mint 250 ingatlanról van szó, így az „ügylet” közel 2 millió forintba kerülne, amit egy kb. 40 millió forintos éves költségvetésű önkormányzat képtelen kigazdálkodni.
4. A fentiek alapján a panaszos kérelme arra irányult, hogy a biztos adjon állásfoglalást abban a kérdésben, a gyakorlatban miként lehet megfelelni a törvényeknek úgy, hogy az ne adósítsa el a települést.

II. A hatáskörnek és az eljárás szükségességének megalapozása

5. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez; a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot - többek között - az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.
6. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
7. Az Obtv. 25. §-a értelmében, ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze főlegesen, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.
8. Az Obtv. 27/B. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa feladata a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. Feladata továbbá a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.
9. Az idézett jogszabályi rendelkezések alapján a védetté nyilvánítási eljárással, illetve a védettség tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyzésével kapcsolatos panaszok kivizsgálása a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hatáskörébe tartozó feladat. A természetvédelmi hatóságtól kapott jelzések - főként az ex lege védettség és a Natura 2000 területek vonatkozásában - már korábban felhívták a biztos figyelmét arra, hogy a védettség feljegyzéséhez kapcsolódó ingatlan-nyilvántartási eljárási díj megfizetésére vonatkozó, 2010. január 1-jétől hatályos jogszabályi rendelkezések (a költségvetési szervek, valamint az önkormányzatok teljes személyes díjmentességének megvonása) akadályozhatják a természetvédelmi érdekek érvényesülését, ami egyúttal felveti az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmének lehetőségét.
10. A panaszos által megfogalmazott, a jogi szabályozásra visszavezethető probléma jelentősége tehát messze túlmutat a konkrét ügyön, ezért vizsgálatunk főként arra irányult, hogy a védetté nyilvánításhoz kapcsolódó hatályos jogszabályi rendelkezések mennyire szolgálják a környezet állapotának fenntarthatóságát és javítását, illetve milyen intézkedéseket tehetünk az esetleges visszásság jövőbeni elkerülése érdekében. A jogalkotási kérdések mellett ugyanakkor megvizsgáltuk azt is, hogy a konkrét esetben a hatályos jogszabályoknak megfelelően történt-e a védetté nyilvánítás előkészítése.

III. Tényállás

11. A beadvány alapján megkerestük a panaszost, Kadarkút Város Jegyzőjét, valamint a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságot a kapcsolódó iratok megküldése érdekében. A kapott tájékoztatás, valamint a helyszíni bejárás tapasztalatai alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.
12. A védelemre javasolt terület Somogy megyében, Visnye község közigazgatási határán belül, annak külterületén helyezkedik el. A Visnyeszéplaki Faluvédő és Közművelődési Egyesület által benyújtott természetvédelmi kezelési terv tervezet (a továbbiakban: tervezet) szerint a védetté nyilvánítással érintett, Visnyeszéplak, Újhegy, Öreghegy és Pacsérvisnye által alkotott terület kiterjedése 428,4914 hektár, amely 248 helyrajzi számot foglal magában és 130 ember lakja jelenleg. A tárgyi ingatlanok nagyobb részt gyep, szántó, illetve erdő művelési ágban nyilvántartott termőföldek, melyek zömmel magánszemélyek tulajdonában vannak, de találunk köztük önkormányzati és állami tulajdonban lévő földrészleteket is. A terület sajátos, szórt szerkezetével az egyedi zselici irtástelepülés jellegzetességeit hordozza.
13. A helyi védetté nyilvánítást kezdeményezők célja, hogy megőrizzék a terület természeti értékeit, a településrészek és környezetük által kialakított egyedi tájkép értékeit, valamint a hagyományos, Zselicre jellemző gazdálkodási formákat, úgymint a legeltetéses állattartást, a gyümölcstermesztést, a méhészkedést, a gyógynövénygyűjtést és a kézművességet. A tervezet kiköti, hogy a védetté nyilvánítandó területen csak extenzív, hagyományos mező- és erdőgazdálkodási tevékenységek folytathatóak. A területen található régi, ellenálló gyümölcsfajták genetikai szempontból is kiemelkedően fontosak, a kezelés egyik fő feladata a helyi tájfajták megőrzése és átmentése. A tervezet kimondja, hogy a terület mindenkori kezelőjének törekednie kell a Zselic értékeinek bemutatására, szerepet kell vállalnia a társadalmi-oktatási tevékenységekben, és hozzá kell járulnia a területen folyó természetvédelmi célú kutatásokhoz.
14. Az itt élő emberek törekednek harmonikus összhangban élni a környezetükkel, és bíznak abban, hogy az általuk megvalósított életmód bemutatása ösztönzőleg hathat más, hasonló adottságú területek lakóira. A régióban található iskolákkal együttműködve részt kívánnak venni a gyermekek természetvédelmi szemléletének kialakításában, ennek érdekében tervezik tanösvények kialakítását.
15. Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény alapján a helyi védelemre javasolt terület az országos ökológiai hálózat része. A jegyző tájékoztatása szerint a megyei területrendezési tervek módosítása, az Országos Területrendezési Tervhez való igazítása folyamatban van, a módosítás megküldött véleményezési anyaga alapján a védelemre javasolt terület puffterület övezetbe sorolt. A fentiek miatt a jegyző az országos védelmet tartotta indokoltnak.
16. A Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság a jegyző megkeresésére adott válaszában kifejtette, hogy a település területén a hazai jogszabályok vagy az élőhelyvédelmi irányelv szerint védett, illetve védendő, kiemelkedő jelentőségű védett élőlények vagy élőhelyek nem fordulnak elő, ezért szerepeltetésük ilyen védett területként nem indokolt. Az országos és Natura 2000 besorolású védelem helyett azt javasolták, hogy Visnyeszéplakot az ott lévő tájképi, gazdasági és kulturális értékek figyelembevételével az önkormányzat nyilvánítsa helyi védetté.
17. A jegyző tájékoztatása szerint az egyesület 2005-ben már kezdeményezte a visnyeszéplaki területek védetté nyilvánítását, amely azért nem jött létre, mert a jegyző

által megkeresett érdekelt hatóságok az egyesület által benyújtott kezelési terv tervezetének pontosítását, átdolgozását és kiegészítését kérték, amelyre nem került sor. Az egyesület 2010 áprilisában kezdeményezte az eljárás folytatását. A jegyző álláspontja szerint az egyesület által 2010-ben benyújtott, a terület kezelési tervét és adatait tartalmazó szakmai anyagból ismételten hiányzik a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatósága, ezért az egyesületet hiánypótlásra hívta fel, melyben a benyújtott anyag kiegészítését (milyen forrásból, hány foglalkoztatottal oldható meg a természetvédelmi terület fenntartása, kezelése, fejlesztése, a kezelési tervben meghatározott művelési ág változásokból, kezelési korlátozásokból adódó kártalanítások milyen forrásból lesznek biztosítva), továbbá a tervezési terület térképi lehatárolását kérte a 3/2008 (II.5.) KvVM rendelet, valamint a 9/2009 (VII.7.) KvVM utasítás alapján.

18. Az egyesület válaszában észrevételezte, hogy a tervezési terület térképi lehatárolásra vonatkozó előírás, illetve a hivatkozott jogszabályi rendelkezések csak az országos jelentőségű védett természeti területekre vonatkoznak, a helyi védettekre nem. Nyilatkoztak arról, hogy a terület őrzését a Palocsa Egyesület szakmai segítségével, valamint a feladatot önkéntes munkában ellátó polgári természetvédelmi örökkel kívánják biztosítani. A kezelési terv értelmében művelési ág változásra nem lenne szükség, a kezelési korlátozásokból fakadó kártalanítási igények pedig az előzetes felmérések alapján nem várhatók. A fentiek alapján a terület fenntartásának - az egyesület szerint - semmilyen vagy csak igen minimális költségigénye van. A védetté nyilvánítás eljárás, azon belül is az ingatlan-nyilvántartási feljegyzés költségei azonban jelentősnek tekinthetők, melyet a települési önkormányzat saját költségvetése terhére nem képes biztosítani, ezért ezeket a költségeket - az önkormányzat felhívására, erejéhez mérten - az egyesület vállalta magára.
19. A jegyző a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium állásfoglalását kérte abban a kérdésben, hogy a védetté nyilvánító önkormányzati rendelet hatálybalépését követő mely időponton belül kell a védettség tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyzését kezdeményezni. A válasz értelmében a védettség ténye a védetté nyilvánító jogszabály hatályba lépésével keletkezik (konstitutív hatály). A védettség tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni (deklaratív hatály). A Tvt. a feljegyzést nem köti határidőhöz, de a hatékony jogérvényesítés (hatósági, szakhatósági eljárások, stb.) érdekében célszerű ezt a jogszabály hatályba lépését követően mielőbb kezdeményezni.
20. A panaszos által csatolt, a Vidékfejlesztési Minisztérium által kiadott tájékoztató levél szerint egy terület védettségét a védettségről rendelkező jogszabály (a konkrét esetben az önkormányzat rendelete) hatályba lépése keletkezteti. A védettség tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése ún. deklaratív hatályú aktus, tehát csak informálja a nyilvántartásban adatokat keresőket, de jogkeletkeztető vagy megszüntető hatással nem bír. Mivel a Tvt. vagy más eljárási szabály nem írja elő, hogy a jegyzőnek milyen határidőn belül kell kezdeményeznie a jogi jelleg tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetését, nem látják akadályát annak, hogy az önkormányzat elfogadja és hatályba léptesse a védettségről rendelkező rendeletét. A védettség tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetését javasolták a későbbiekben, a költségvetési lehetőségek függvényében kezdeményezni az illetékes földhivatalnál. Megjegyezték, hogy mivel a hatályos ingatlan-nyilvántartási eljárási díjszabás több költségvetési szerv működésében is súlyos zavarokat okoz, várható a törvényi szabályozás módosítása.
21. A Nemzeti Park Igazgatóság a biztosnak írt válaszlevelében jelezte, hogy maguk is több esetben tiltakoztak (fellebbezéssel éltek) a természetvédelmi terület jogi jelleg

feljegyzése iránti kérelmüket az igazgatási szolgáltatási díj meg nem fizetése miatt elutasító végzéssel szemben. Álláspontjuk szerint a jogi jelleg feljegyzése - az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 3. § (4) bekezdése, valamint a 17. § (2) bekezdése alapján - csupán deklaratív jellegű. A tények feljegyztetése alapvetően nem a feltüntetését kérő szervek, hanem az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége érdekében történik.

22. A jegyző álláspontja szerint nem csak az ingatlan-nyilvántartási feljegyzés díja akadályozza a természetvédelmi érdekek érvényesülését, hanem a helyi védetté nyilvánítási eljárás szabályozásának a hiánya. A Tvt-ben és a kapcsolódó végrehajtási jogszabályokban nincs meghatározva, hogy a helyi védetté nyilvánítás előkészítését végző jegyző mi alapján vizsgálja a Tvt. 25. § (6) bekezdésében írt védelemhez szükséges feltételek és pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a Tvt. 25. § (2) bekezdése alapján milyen alátámasztó munkarészt küldjön az igazgatóságnak és az érdekelt hatóságoknak, továbbá nincs meghatározva az érdekelt hatóságok köre sem.

IV. Jogi elemzés

23. A jegyző tárgyi ügyben kifejtett álláspontja szerint tehát a helyi védetté nyilvánítást alapvetően két tényező gátolja: az önkormányzatok díjfizetési kötelezettsége, valamint a jogi szabályozás rendezetlensége. Az állásfoglalás további részében ezeket a kérdéseket járjuk körül.

A) A települési önkormányzat díjfizetési kötelezettségét megalapozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata

24. Elsőként azt szükséges megvizsgálni, hogy miként függ össze a védetté nyilvánítás és a védetté nyilvánítás tényének feljegyzéséhez kapcsolódó díjfizetési kötelezettség.
25. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 23. § (1) bekezdése alapján természeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre. A 24. § (1) bekezdés b) pontja szerint természeti területet és más - e törvény 22. §-a alapján - védelemre érdemes földterületet helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési önkormányzat nyilvánít védetté. A 26. § (2) bekezdése értelmében terület védetté, fokozottan védetté nyilvánításának tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, védettség feloldását követően a védettség tényét pedig törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi.
26. A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdése alapján helyi jelentőségű védett természeti terület esetén a jegyző jár el a Tvt. 26. § (1)-(2) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatóságként.
27. A helyi jelentőségű védett természeti terület - az Inytv. 17. § (1) bekezdése, valamint annak végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII.29.) FVM rendelet 39/A. § (1) bekezdése értelmében - az ingatlan-nyilvántartásba az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető jogilag jelentős tény, az Inytv. 17. § (2) bekezdése alapján azonban a jogi jelleg feljegyzésének elmaradása az egyébként ahhoz fűződő joghatásokat nem érinti.
28. **A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a védettség tényét annak ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzése, illetve a feljegyzés esetleges**

elmaradása (elméletileg) nem befolyásolja, a konkrét ügy ugyanakkor rámutatott arra, hogy az önkormányzatok díjfizetési kötelezettsége hátráltatja, vagy akár meg is gátolhatja a védetté nyilvánítást kimondó rendelet megalkotását.

29. Az 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Díjtörvény) rendelkezik az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjáról. A Díjtörvény 32/A. § (1) bekezdése alapján az elsőfokú eljárásért változással érintett ingatlanonként 6600 forint összegű díjat kell fizetni. A 32/B. § (1) bekezdésének 2009. december 31-ig hatályban volt b) pontja szerint a helyi önkormányzatok teljes személyes díjmentességben részesültek az ingatlan-nyilvántartási eljárás díja alól, 2010. január 1-jével azonban (a költségvetési szervekkel egyetemben) kikerültek a mentességi körből, melynek következtében a helyi védettség feljegyeztetése az önkormányzatok számára díjkötelessé vált, ami a feljegyzés, és sok esetben a védettség elmaradásához is vezethet.
30. Itt kívánjuk felhívni a figyelmet arra, hogy ez a probléma nem csak helyi védelem esetén áll fenn. Az országos jelentőségű védett természeti területek, az ex lege védett természeti területek, a Natura 2000 területek, a vízgazdálkodási törvény szerinti védőterület, nagyvízi meder, valamint a tartós környezetkárosodás tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése hasonló nehézséget okoz a hatóságok számára. A hatályos szabályozás eredményeként az említett környezetvédelmi eljárásokban a változások bejegyzése, illetve törlése jelentősen lelassult, több helyen leállt, mert a környezetvédelmi hatóságok nem tudják előteremteni a változással érintett ingatlanokhoz kapcsolódó 6600 Ft díjat, amelyet 2010. január 1. előtt mint költségvetési szerveknek nem kellett megfizetniük
31. A Díjtörvényt módosító 2009. évi CXII. törvény általános indokolása szerint a módosítás közvetlen gazdasági-, társadalmi előzménye egy évek óta megfigyelhető, a díjmentesség irányába ható hangsúlyeltolódás volt. A mentességi körök racionalizálásának elsődleges célja az ügyfelek közötti indokolatlan különbségtétel megszüntetése, illetve - a személyi mentességet élvezők körében történt számos visszaélésre tekintettel - a visszaélések lehetőségének csökkentése volt. Mindemellett a földhivatalok legfontosabb bevételét a tulajdonilap-másolatért és az ingatlan-nyilvántartási eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak képezik, ezért a díjbevételek növelése a földhivatalok folyamatos működőképessége és likviditásuk megőrzése szempontjából kiemelt fontossággal bír.
32. Az egészséges környezethez való jog olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala a meghatározó. A védelem szintje nem lehet tetszőleges, a jogszabályokkal biztosított védelemnek fokozottan szigorúnak kell lennie és nem megengedhető a gazdasági és társadalmi körülményektől függő hullámvás. Az, hogy alapvetően gazdasági okok miatt a korábban jól működő feljegyzési folyamat lelassult, olykor megállt, a gyakorlatban a védelmi szint szigorának csökkenését, gazdasági körülményekre visszavezethető hullámvását jelenti. Bár a védettséget nem az ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetés keletkezteti, az, hogy a környezet (természet) állapotára vonatkozó, az állampolgárok széles körét érintő körülményekről, tényekről az állampolgárok az ingatlan-nyilvántartásból mint közhiteles nyilvántartásból informálódhassanak, egyértelműen közérdek. A feljegyzési kötelezettség a megelőzés elvének érvényesítése szempontjából is jelentős, hiszen az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett és mindenki számára megismerhető jogi jelleg megelőzheti a védettség alatt álló terület károsítását.
33. **A fentiek alapján a Díjtörvény 2010. január 1-jén hatályba lépett módosítása az egészséges környezethez való jog sérelmét idézte elő, melynek orvoslása érdekében**

jogalkotási aktusra van szükség. A lehetséges megoldások egyeztetése érdekében konzultációt kezdeményeztünk a Vidékfejlesztési Minisztériummal, melynek eredményéről az érdekelteket közvetlenül tájékoztatni fogjuk.

B) A védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó szabályok helyi jelentőségű védett természeti terület esetén

34. A másik problémakör, amit meg kellett vizsgálni, a helyi védetté nyilvánítási eljárás szabályozási hiányosságai. Ezek feltárása, továbbá az eljárásban résztvevők szerepének, felelősségének tisztázása érdekében célszerű a hatályos szabályozás ismertetése.
35. A Tvt. 25. § (1) bekezdése alapján védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. A 25. § (2) bekezdése értelmében terület védetté nyilvánítását - helyi jelentőségű védett természeti terület kivételével - az igazgatóság készíti elő. Ha az előkészítés helyi jelentőségű védett természeti területre irányul, a helyi védetté nyilvánítást előkészítő települési önkormányzati jegyzőnek, főjegyzőnek, a terület védetté nyilvánításának indokoltságát alátámasztó iratok megküldése mellett meg kell keresnie az igazgatóságot, hogy kívánja-e a terület országos jelentőségű védett természeti területre nyilvánítását. A 25. § (6) bekezdése kimondja, hogy az előkészítés során meg kell vizsgálni a védetté nyilvánítás indokoltságát, a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedéseket és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a védelem várható következményét. A 25. § (7) bekezdése szerint a természeti terület védetté nyilvánításának előkészítése során az előkészítést végző - az érdekeltek álláspontjának megismerése érdekében - egyeztető megbeszélést és a szükséghez képest helyszíni szemlét tart, amelyre - a kitűzött időpont előtt legalább 15 nappal - meghívja az (1) bekezdésben említett javaslattevőt, valamennyi érdekelt hatóságot, továbbá mindazokat, akikre a védetté nyilvánításból jogok vagy kötelezettségek hárulnak, illetőleg akik jogos érdekét a védetté nyilvánítás közvetlenül érinti.
36. A Tvt. 24. § (1) bekezdése értelmében természeti területet [15. § (1) bekezdés] és más - e törvény 22. §-a alapján - védelemre érdemes földterületet
- a) országos jelentőségű terület esetén a miniszter
 - b) helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési - Budapesten a fővárosi - önkormányzat nyilvánít védetté.
37. A Tvt. 24. § (3) bekezdése alapján a védetté nyilvánítást kimondó jogszabály tartalmazza
- a) a védetté nyilvánítás tényét, a természetvédelmi értékek megnevezését,
 - b) terület esetében annak jellegét, kiterjedését, a védetté nyilvánítás indokát, természetvédelmi célját, a földrészletek helyrajzi számait, az e törvényben meghatározott egyes korlátozások és tilalmak alóli esetleges felmentést, továbbá a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, illetve hozzájárulásához kötött - a 21. §-ban és a 38-39. §-ban nem szabályozott - tevékenységek körét, lehetőség szerint a földrészlet határvonalának töréspont koordinátáit, valamint a 36. § (1) bekezdésének megfelelően megállapított rendelkezéseket (természetvédelmi kezelési terv), továbbá;
 - c) az Európai Közösségek jogi aktaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozás tényét.
38. A Tvt. 36. § (1) bekezdése szerint a természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket (természetvédelmi kezelési terv) helyi

jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg. A természetvédelmi kezelési tervek készítésére, készítőjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 3/2008. (II.5) KvVM rendelet 6. §-a a helyi jelentőségű védett természeti területre vonatkozó természetvédelmi kezelési terv elkészítéséről annyiban rendelkezik, hogy a nemzeti park igazgatóság a települési önkormányzat jegyzőjének, főjegyzőjének megkeresése esetén a helyi jelentőségű terület védetté nyilvánításáról szóló önkormányzati rendeletbe foglalt természetvédelmi kezelési terv tervezetét szakmai szempontok szerint véleményezi. A természetvédelmi kezelési tervek egységes előkészítését szolgáló 9/2009. (VII.17.) KvVM utasítás kizárólag az országos jelentőségű védett természeti területekre vonatkozó természetvédelmi kezelési terv tervdokumentációjának tartalmi követelményeiről, elkészítéséről és jóváhagyásáról szól, a helyi védettség esetére nem tartalmaz iránymutatást.

39. **A fentiek alapján a helyi védetté nyilvánítási eljárás szabályozásának az illetékes jegyző által kifogásolt hiánya annyiban érhető tetten, hogy a Tvt-ben foglaltakon túlmenően nem állnak rendelkezésre részletszabályok az eljárás lefolytatására vonatkozóan. Bár ez komoly szabályozási hiányosságnak tekinthető, mégsem eredményezheti a védettség elmaradását, illetve a felelősség, feladatok áthárítását.**
40. A Tvt. 24. § (1) bekezdéséből következően a védettség kérdésében való döntés az önkormányzati képviselő-testület hatásköre. A védetté nyilvánítás rendeletben történik, melynek megalkotása - az Ötv. 10. § (1) bekezdés a) pontjára is tekintettel - a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. A rendelet tartalmi követelményeit a Tvt. 24. § (3) bekezdése határozza meg, magára a rendeletalkotási folyamatra vonatkozó szabályokat pedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.), a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint az adott önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzata tartalmazza. A védetté nyilvánítás tehát jogalkotói döntés, melyet a jogalkotás általános elvárásai és elvei szerint, a normavilágosság és végrehajthatóság követelményének megfelelően, ésszerű időn belül kell meghozni.
41. A helyi védetté nyilvánítás előkészítése a Tvt. 25. § (2) bekezdése alapján a jegyző feladata. Az Ötv. 36. § (2) bekezdéséhez fűzött kommentár szerint a képviselő-testület döntéseinek szakmai megalapozása a jegyző tevékenységi körének egyik legfontosabb területe. Biztosítani kell az előterjesztések igazgatási-szakmai színvonalát, a szükséges információk begyűjtését és feldolgozását. Különös gonddal kell előkészíteni a határozati javaslatokat és a rendelet-tervezeteket. A döntések törvényességéért a jegyzőt önálló felelősség terheli. A jegyző feladatait maga köteles ellátni a képviselő-testület hivatala útján.
42. A védetté nyilvánítást kimondó rendelet megalapozottsága és végrehajthatósága érdekében a Tvt. 25. § (6) bekezdésében foglaltak vizsgálata kiemelt jelentőséggel bír, az ott meghatározott szempontokat a jegyző hivatalból köteles tisztázni. A Tvt. 24. § (3) bekezdése alapján a természetvédelmi kezelési terv a rendelet részét képezi, ezért annak előkészítése szintén a jegyző feladata.
43. A javaslattevő köteles ugyan együttműködni a jegyzővel és a tőle elvárható módon elősegíteni az előkészítés folyamatát, ennek során azonban csak olyan adat, információ kérhető tőle, ami máshonnan nem beszerezhető, és az előkészítéshez nélkülözhetetlen. Ilyen lehet például a védelemre javasolt ingatlanok megjelölése vagy a javaslattevő védetté nyilvánítás indokával kapcsolatos álláspontja.

44. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 10. § (1) bekezdése alapvetően rögzíti, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Ezt az elvet erősíti a 46. § (1) bekezdés d) pontja, amely szerint a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében együttműködik a környezetvédelmi feladatokat ellátó egyéb hatóságokkal, más önkormányzatokkal, társadalmi szervezetekkel.
45. Az együttműködés elve azonban nem csak kötelezettséggént jelenik meg a jogszabályokban. Az Ötv. 61. § (2) bekezdés b) pontja lehetőséget biztosít arra, hogy a megyei önkormányzat a települési önkormányzat felkérése alapján részt vegyen a helyi jelentőségű védett természeti területtel nyilvánítás előkészítésében. A természetvédelmi kezelési terv kidolgozása kapcsán utalunk újra a nemzeti park igazgatóság szakmai véleményező szervként történő bevonásának lehetőségére. Az Ötv. 62. § (2) bekezdése szerint a helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, őrzéséről a védetté nyilvánító települési önkormányzat köteles gondoskodni, a 61. § (3) bekezdése alapján azonban a megyei önkormányzat a helyi jelentőségű védett természeti területek fenntartása érdekében a települési önkormányzatokkal megállapodást köthet, vagy társulást hozhat létre.
46. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy egy adott terület védetté nyilvánítására senkinek nincs alanyi joga, az önkormányzat, illetve a jegyző mint természetvédelmi hatóság azonban köteles előmozdítani a természetvédelmi érdekek érvényesülését. Az Alkotmány 18. §-a alapján a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerint a természetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan az önkormányzat fokozott felelősséggel tartozik a környezeti-természeti értékek megővéséért.
47. A korábban ismertetett tényállás szerint a védelemre javasolt terület védetté nyilvánítása 2005-ben azért maradt el, mert az egyesület által benyújtott kezelési terv szakhatósági észrevételeknek megfelelő módosítása nem történt meg. A 2010-ben megindult új eljárásban a jegyző szintén a kezelési tervvel kapcsolatos hiánypótlás egyesület általi teljesítésétől tette függővé az eljárás folytatását. A fent kifejtettek alapján a helyi védetté nyilvánítást előkészítő jegyző a képviselő-testület döntésének széles körű szakmai megalapozása, illetve az érdekeltek álláspontjának megismerése érdekében szabadon tájékozódhat, illetve egyeztetethet az érdekeltekkel - ez utóbbi a Tvt. 25. § (7) bekezdése alapján kötelező -, nem írhat azonban elő számukra olyan kötelezettséget, melynek nincs jogszabályi alapja. Az előterjesztéshez szükséges információk beszerzése és feldolgozása minden esetben a jegyző feladata, melyet nem háríthat át az eljárás egyéb szereplőire.
48. A védett természeti terület fenntartása szintén az önkormányzat kötelezettsége, ezért a védetté nyilvánítást kimondó rendelet meghozatalát megelőzően - a védetté nyilvánítás indokoltságán túl - alaposan mérlegelni kell a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedéseket és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a védelem várható következményét. A döntés a képviselő-

testület kezében van, a természetvédelmi érdekek hatékony érvényesítése azonban megkívánja, hogy az önkormányzat minden tőle telhetőt tegyen meg a védelemre érdemes területek kiemelt oltalmának biztosítása érdekében.

V. Intézkedések

49. **A fentiek alapján megállapítom, hogy a jegyző a védetté nyilvánítás előkészítése során nem tett eleget maradéktalanul a jogszabályokban előírt kötelezettségének, a hatáskörébe utalt feladatok javaslattevőre történő áthárításával az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.**
50. **Az Obtv. 27/B. § (3) bekezdés c) pontja alapján ajánlással élek Kadarkút Város Jegyzőjéhez, hogy a képviselő-testület döntésének előkészítése, továbbá - a védetté nyilvánítás indokoltsága esetén - a rendelet-tervezet előterjesztése érdekében a szükséges intézkedéseket tegye meg, melynek során a jelen állásfoglalásban kifejtettek szerint járjon el.**
51. **A Díjtörvényre, illetve a helyi védetté nyilvánítási eljárás szabályozására vonatkozó jogalkotási javaslataink megtételéről a Vidékfejlesztési Minisztérium válaszában ismeretében döntünk.**

Budapest, 2010. november 26.

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa