

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8370/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-778/2014.)**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

**I.** A panaszos 2012. év végén érkezett beadványában a Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatóságának (a továbbiakban: Erdészeti Igazgatóság) eljárását kifogásolta, mert a tulajdonában álló, budapesti „beépítetlen terület” megnevezésű belterületi ingatlanaira az „Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyeztetését kezdeményezte az ingatlan-nyilvántartásban. Az Erdészeti Igazgatóság a panaszos kifogására adott tájékoztatásában a kérelem alapjaként az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet – 2012. augusztus 14-től hatályos – 126/A. §-át jelölte meg, amely szerint *az erdészeti hatóság által az Országos Erdőállomány Adattárból* (a továbbiakban: Adattár) *kiállított szemle és teljes másolat jogerős határozatnak minősül*, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 86. § (2) bekezdésére hivatkozott. Ez utóbbi szerint *a hatósági nyilvántartásba történő hivatalbéli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó egyes Ket. előírásokat nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján jogerőre emelkedik.*

A beadvány szerint a fentiek nemcsak a panaszost érintik, hanem több más ingatlan-nyilvántartásba felvett földrészlet tulajdonosát is. A panaszos kifogásolta, hogy az érintetteket sem a földhivatali eljárás megindításáról, sem azt megelőzően, az ingatlanok Adattárába történő felvételéről nem értesítették, a tulajdonukban álló ingatlanokon a hatóság jogorvoslati lehetőség biztosítása nélkül kíván változást foganatosítani. A panaszos alapvetően az erdészeti hatósági „határozat” létrejöttének körülményeit vitatta.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A beadványban foglaltakkal kapcsolatban megkerestem a vidékfejlesztési minisztert, az Erdészeti Igazgatóságot, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalt (továbbiakban: Hivatal), Budapest 1. számú Körzeti Földhivatalát és Budapest XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat polgármesterét.

**II.** 2014. év elején újabb beadvány érkezett hivatalomba, amelyben a panaszos egy másik település belterületi ingatlana kapcsán ugyancsak az Erdészeti Igazgatóság eljárását kifogásolta. A beadvány szerint az Alsószentivánon lévő, az ingatlan-nyilvántartás szerint „kivett, lakóház, udvar, gazdasági épület” megnevezésű belterületi ingatlanon 2009-ben a telek végén lévő bozótos, fás részt vágták ki, amelyet az erdészeti hatóság azonnali hatállyal felfüggesztett, mert az Adattár szerint az érintett terület erdő. A panaszosnak nem volt tudomása arról, hogy ingatlana egy részét a hatóság erdőként tartja nyilván, és a fák kivágásához az erdészeti hatóság hozzájárulása szükséges. Az engedély nélküli fakivágással és a kiszabott erdőgazdálkodási bírsággal szemben igénybevetett jogorvoslati eljárás nem vezetett eredményre, mert a terület a 2007. évi körzeti erdőtervezés óta erdőként szerepelt az Adattárban. Azóta – az erdősítés nem megfelelő állapota miatt – a panaszos újabb erdészeti bírságot is kapott, a kirótt bírságok 2013-ra anyagi ellehetetlenüléséhez vezettek, emiatt tulajdoni hányadát a Magyar Államnak felajánlotta. A beadvány kapcsán a Fejér Megyei Kormányhivatal Sárbogárdi Járási Hivatala Járási Földhivatalát és az Erdészeti Igazgatóságot kerestem meg.

## Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *A jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

## Alkalmazott jogszabályok

- A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.);<sup>1</sup>
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (továbbiakban Inyvtv.)
- Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. XXVI. törvény (a továbbiakban: OTrT);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Tftv.);
- Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.);
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK);
- A fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről szóló 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inyvhr.);
- Az Evt. végrehajtásáról szóló 153/2009. (XI. 13.) FVM rendelet (Evh.).
- Az erdőterv rendelet előkészítésének, és a körzeti erdőterv készítésének szabályairól szóló 11/2010. (II. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.).
- Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: KVSZ)

## A megállapított tényállás

**I.** Az első panaszos jogi személy tulajdonában áll két budapesti belterületi ingatlan, melyek a XII. kerületben, az Alkony úton találhatóak. Az ingatlanok az ingatlan-nyilvántartás szerint 2392 és 2395 m<sup>2</sup> nagyságú, „kivett, beépítetlen terület” megnevezésűek. A környező ingatlanok részben lakóépületekkel beépítettek, azonban az Alkony út nagyobb része – szomszédos és az érintett ingatlanok, továbbá az út túloldala – fával borított, erdős terület.

A budapesti Alkony út nyugati oldala – közötté a panaszos ingatlanai – a Fővárosi Szabályozási Kerettervben<sup>2</sup> (a továbbiakban: FSZKT) és a KVSZ-ben egyaránt belterületi lakóövezetként, L6/A – hegyvidéki, kertvárosias, szabadonálló beépítésű, nagytelkes – lakóterületként vannak besorolva. Az út szemközi oldala vegyes területként IZ, vagyis jelentős zöldterületű intézményterületként szerepel.

<sup>1</sup> Hatálytalan: 2014. május 1-jétől.

<sup>2</sup> <http://terkep.budapest.hu/website/fszkt/viewer.htm>

A panaszos belterületi ingatlanai az adattári nyilvántartás szerint a Budapesti Erdőtervezési Körzetbe tartoznak, azok a (Budapest\_XII.) 64 A jelű erdőrészlet részei, melynek kiterjedése 2,53 hektár, gazdálkodási viszonyai részben rendezetlenek, a rajta lévő vegyes faállományú erdő talajvédelmi rendeltetésű. Az ingatlanok a 2001. évi körzeti erdőtervezést követően, 2002-ben váltak a körzeti erdőterv részévé, és azok 50%-a szerepelt erdőként. A 2011. évi körzeti erdőtervezés alapján az új – 2012-től hatályos – körzeti erdőterv az ingatlanok teljes területét erdőrészletként tartja nyilván.

A 2011. évi Budapesti Körzeti Erdőterv Adattáron történő átvezetését a Hivatal a záró jegyzőkönyvre vezetett záradékkal 2012. május 10-én engedélyezte és az átvezetés érdekében haladéktalanul megküldte az Erdészeti Igazgatóságnak.

Az Erdészeti Igazgatóság a panaszos ingatlanaira 2012 augusztusában kérte az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzését. A jogi jelleget feljegyző földhivatali határozatból értesült a panaszos arról, hogy az erdészeti hatóság az ingatlanait teljes egészében erdővé minősítette.

#### *1.1. Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatásának összefoglalása*<sup>3</sup>

A Budapesti Erdőtervezési Körzetben a korábbi törvényi szabályozás – az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Régi Evt.) – hatályba lépését követően a 2001. évi volt az első körzeti erdőtervezés, mert *azt megelőző erdőtervezési hatálya nem terjedt ki a belterületi erdőkre, sőt a beépítésre szánt külterületi erdőkre sem.*

A 2011. évi körzeti erdőtervezése alapján készült második körzeti erdőterv – a természetbeni állapota alapján – a panaszos ingatlanait teljes területtel erdőrészletként tartja nyilván, míg az első (2002-től hatályban volt) erdőterv csak részterülettel, 50-50%-ban tartott nyilván erdőt, aminek oka a térképezési lehetőségek pontatlansága volt.

Az Erdészeti Igazgatóság a 2011. évi erdőtervezés során az erdő rendeltetése szerint érintett szakhatóságokat, az önkormányzatokat, az erdőgazdálkodókat és a területen tevékenységi körükben érintett civil szervezeteket kereste meg tértivevényes formalevelben. A jogszabályi előírások szerint ők jogosultak javaslatételre, előzetes-, részletszintű- és záró tárgyaláson való részvételre, betekintésre illetékességük szerint. Az ingatlan(erdő) tulajdonosokat, a lakosságot és egyéb civil szervezeteket az önkormányzatnál kifüggesztett hirdetemény útján több alkalommal értesítették, ami alapján a lakossági egyeztető tárgyaláson tekinthettek be a területükre vonatkozó tervbe.

Az Igazgatóság megküldte a körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos egyeztetésekről szóló hirdeteményeket, azok XII. kerületi Önkormányzat általi átvételét igazoló tértivevényeket, a tárgyalások jelenléti íveit és kiemelte, hogy *„A jelenléti ívek tanúsága szerint a panaszos nem élt a nyilvánosság számára biztosított lehetőségekkel. A Budapesti Erdőtervezési Körzet körzeti erdőtervezési munkálatai a 2012. február 23.-án tartott záró tárgyalással véleményeltérés nélkül lezárultak. Az erdőterv adatainak Országos Erdőállomány Adattáron történő átvezetését a Hivatal Erdészeti Igazgatósága az ellenőrzések elvégzése után 2012. május 15-én engedélyezte. A fenti eljárás során az erdő állapottal kapcsolatban jogorvoslat nem értelmezhető.”*

A körzeti erdőterv alapján az egyes erdőgazdálkodók részére hivatalból kiadott, azzal azonos tartalmú erdőterv határozatok kerülnek kiadásra, melyek az erdőterv érvényességi ideje alatt a területén gyakorolható jogokat és kötelezéseket tartalmazzák. Ez ellen lehetőség van fellebbezésre. Azonban a panasszal érintett ingatlanok vonatkozásában erdőgazdálkodót nem tartanak nyilván, így erdőterv határozat sem született.

Az Evt. előírásai alapján nemcsak az Adattárban korábban erdőként nyilvántartott terület minősül erdőnek, hanem a *„jogszabály erejénél fogva”* a természetbeni állapota alapján a feltételeket kielégítő faállománnyal borított, de az Adattárban még nem szereplő terület is.

<sup>3</sup> XIV-G-031/6169-2/2013.

<sup>4</sup> Az erdőről és a vízgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény

„A 2011. évi erdőtervezés folyamata során az erdészeti hatóság ez utóbbi tény megállapította, így függetlenül attól, hogy korábban a terület vagy annak részterülete szerepelt-e az Adattárban, (...) az adattári felvételnek, ill. javításnak helye volt, hiszen ezt a Ket. 86. § (2) bekezdése, mind pedig az Evt. 38. § (3) bekezdés c) pontja alapján meg kellett tenni. A természetben erdőnek minősülő terület tehát alakíthatóságot nélkülöző jogerős határozattal bekerült az Adattárba. Az Adattár adatai az Evt. 38. § (2) bekezdése alapján nyilvánosak, és a <http://erdoterkep.mgszh.gov.hu/> internetes oldalon bárki tájékozódhat az erdők elhelyezkedése felől. Hangsúlyozzuk azonban, hogy az erdővel kapcsolatos kötelezettségek, korlátozások nem az adattári bejegyzés következményei, hanem a természetbeni állapotból a jogszabály erejénél fogva következnek.

A konkrét esetben az ingatlan-nyilvántartásba a jogi jelleg feljegyzése valóban az erdészeti hatóság kezdeményezésére került be, azonban ez a bejegyzés sem keletkezteti az erdővel járó kötelezettségeket, korlátozásokat, hanem csak ezek létéről ad tájékoztatást. A terület tulajdonosa ugyanis a(z ...) Inyvh. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja szerinti jogi jelleg feljegyzése vagy az Inyvh. 47. §-a szerinti erdő művelési ág bejegyzéséből értesülhet arról, hogy ingatlanjára az Evt. rendelkezéseit is alkalmazni kell.”

A korábbi – 2010. május 12. előtti – Inyvh. nem adott lehetőséget e ténynek megjelenítésére és feljegyzésére. „Ezért nem jelenhetett meg az ingatlan-nyilvántartásban a 2001-es erdőtervezést követően semmilyen jelzés, így nem szerzett tudomást a panaszos az erdészeti hatóság ingatlanját ért, több mint 10 éves megállapításáról”.

Az „erdő” művelési ág megjelenítését az Inyvh. 50. § (2) bekezdés a) pontja jelenleg is gátolja, a jogi jelleg feljegyzése kapcsán pedig nehézségét okoz, hogy az erdészeti hatóságot az átvezetéssel kapcsolatos eljárási díjfizetési kötelezettség terheli.

#### *I.2. A Budapest 1. számú Körzeti Földhivatal tájékoztatásának összefoglalása<sup>5</sup>*

Az Erdészeti Igazgatóság a 2012. augusztusi kérelmével és az Adattárból kiállított szemle alapján kérte az „Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzését valamennyi érintett ingatlan tulajdoni lapjára. A földhivatalt a bejegyezhető jogra, vagy feljegyezhető tényre vonatkozó jogerős bírósági, vagy hatósági határozaton alapuló megkeresés köti, így ha a hatósági határozat alakilag és tartalmilag is aggálytalan, úgy a földhivatal köteles eleget tenni a benne foglaltaknak.

A Ket. előírásai alapján az erdészeti hatóság által megküldött szemle másolatot határozatnak kell tekinteni. A benyújtott kérelem és okirat megfelelt az Inyvh-ben foglalt követelményeknek, ezért az abban foglaltakat teljesíteni kellett. Az ingatlanügyi hatóság, mint regisztratív hatóság, az Erdészeti Igazgatóság eljárásának jogszerűségét nem vizsgálhatja.

A jogi jelleg feljegyzése hatósági határozaton alapul, így annak ingatlan-nyilvántartási feljegyzéséhez a tulajdonosok hozzájárulása nem szükséges, azonban az erdészeti hatóság határozata ellen jogorvoslattal élhetnek, melynek határideje a Ket. 86. § (4) bekezdése szerint akkor kezdődik, ha a hibás, vagy jogszabálysértő adatról az ügyfél tudomást szerzett. Erről a határozatban tájékoztatták a tulajdonosokat.

A feljegyző határozattal szemben fellebbezéssel éltek, a fellebbezési eljárásban Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatala a 30159/2/2013. számú határozatával a Földhivatal 164100/4/2012. számú határozatát helybenhagyta. A földhivatal másodfokú határozatával szemben bírósági jogorvoslati kérelmet nyújtottak be.

#### *I.3. A vidékfejlesztési miniszter válaszána k összefoglalása<sup>6</sup>*

Az Adattárban erdőként nyilvántartott területek mellett erdőnek minősülnek az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott természeti állapotú, de az Adattárban erdőként még nem nyilvántartott területek is. Az erdő természetbeni állapotának feltételei az Evt.-ben szabályozottak, attól eltérő szubjektív mérlegelésre nincs lehetősége a hatóságnak.

<sup>5</sup> 20.127/2013.

<sup>6</sup> EHV/384/2013.

Megkeresésem kapcsán közölte, hogy az erdőre vonatkozó szabályozás ugyan hasonlóságot mutat az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat szerinti esettel, de a két jogszabályi környezet alapvetően eltér egymástól, így az AB határozatban foglalt döntés és állásfoglalás a jelen esetben nem tekinthető relevánsnak, továbbá az erdő esetében a jogorvoslati lehetőség az alábbiak szerint biztosított. Az erdő Adattárba való bejegyzésére a Ket. hatósági nyilvántartásra vonatkozó speciális szabályozása (Ket. 82. és 86. §-a) szerint kerül sor. A hatósági nyilvántartásba való bejegyzést határozatnak kell tekinteni akkor is, ha alakszerű határozat meghozatalára nem kerül sor. A döntés a bejegyzés napján emelkedik jogerőre. A hatóság hivatalból köteles törölni a jogszabálysértő bejegyzést, a hibás bejegyzést javítani vagy az elmulasztott bejegyzést pótolni. A Ket. 100. § (2) bekezdése alapján a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés ellen bírósági eljárásban jogorvoslatnak van helye.

*„Az erdő a fentiek értelmében egyértelműen emberi cselekvés illetve magatartás – erdőtelepítés vagy a mezőgazdasági művelési kötelezettség elmulasztása – eredményeképpen keletkezik, amelyről így a tulajdonos és a gazdálkodó értelemszerűen tudomással bír. Az erdészeti hatóság nyilvántartási tevékenysége érdemben tehát csak a kialakult és tudomására jutott erdő Adattárba való bejegyzését jelenti annak érdekében, hogy az erdő fennmaradását és védelmét szolgáló közérdekű rendelkezések érvényre juttatása biztosított legyen”.*

Az Adattárba történő bejegyzéssel egyidejűleg az erdészeti hatóság a változsról tájékoztatja az ingatlan-nyilvántartási hatóságot, amely a terület művelési ágát – amennyiben az a teljes földrészletre vagy alrészletre vonatkozik, akkor hivatalból, egyébként a tulajdonosoknak a Tft. 3. §-ában foglaltak szerinti közreműködésével és kezdeményezésére – az Adattár tartalmával összhangban módosítja. *„Az erdő tulajdonosai a nyilvántartások változásáról tehát az ingatlan-nyilvántartási eljárás útján jellemzően gyorsan tudomást szereznek, így megfelelő időn belül élhetnek a Ket. által számukra biztosított jogorvoslati lehetőséggel. A két hatóság egymásra épülő eljárása az eredményét tekintve így valójában az általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelményeket is kielégíti.”*

Az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetésének erdővédelmi célja az állampolgárok megfelelő tájékoztatása, az érintett személyek és hivatalok figyelmének felhívása arra, hogy az adott terület az Evt. hatálya alá tartozik. Ez elősegítheti, hogy a földtulajdonosok, földhasználók és egyéb érintettek megismerhessék az erdőre vonatkozó jogait és kötelezettségeiket, a hatósági eljárásokban az erdészeti hatóság szakhatóságként minden esetben közreműködhessen. E célok egyes esetekben csak részben érvényesíthetők, mert az ingatlan-nyilvántartás szabályai szerint egy földrészleten belül csak 400 m<sup>2</sup>-t meghaladó eltérő művelési ágú alrészleteket tartják nyilván, míg belterületen az 1 hektárt meg nem haladó földrészleteket – függetlenül a tényleges műveléstől – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani. *„Ez két olyan technikai jellegű rendelkezés, aminek a következményeként egyes erdő által elfoglalt területeket nem lehet erdő művelési ágban nyilvántartani. A jogalkotó a fenti célok ilyen esetekben való teljesülése érdekében tartotta indokoltnak bevezetni az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jellegét”.* A művelési ág változása és a jogi jelleg feljegyzése érintheti az ingatlan beépíthetőségét és forgalmi értékét is, azonban *„nem az erdészeti ágazati szabályozás és az erdészeti hatóság eljárásának alkotmányos alapjogokkal való összhangját szükséges vizsgálni. (...) az lenne aggályos, ha a terület jogkövetkezménnyel járó ismérvei nem kerülnének megfelelően bemutatásra. (...) azt indokolt inkább vizsgálni, hogy az erdők lakóövezetbe sorolása megfelelő illetve jogszerű eljárás volt-e?”*

*I.3.1.* A fenntartható erdőgazdálkodás követelménye alapján az erdészeti hatóság a 10 évente sorra kerülő körzeti erdőtervezések alkalmával – az érdekeltekkel való többszöri egyeztetés mellett – határozza meg a következő 10 éves időszakban érvényesíthető erdei haszonvételi lehetőségeket, a közérdekű kötelezettségeket, majd megfelelő módon ellenőrzi azok végrehajtását.

Az Evt. 40. § (1) bekezdése szerint az erdészeti hatóság az általa elkészített körzeti erdőtervek alapján az erdőgazdálkodók jogait és kötelezettségeit – vagyis az erdőgazdálkodó használatában álló egyes erdőrészekre vonatkozó körzeti erdőtervi adatokat – a Ket. szerinti alakszerű erdőterv határozatokban, hivatalból állapítja meg. A döntéssel szemben az érintettek fellebbezéssel élhetnek, amelyet másodfokú hatóságként a Hivatal bírál el<sup>7</sup>. *„A körzeti erdőtervezés és az annak során megállapított jogok és kötelezettségek egyedi telepítési folyamatában az erdőgazdálkodók véleményezési és jogorvoslati joga tehát megfelelően biztosított.”*

*„Az erdőtulajdonosok részére a véleményezési jog a körzeti erdőtervezés folyamatában ugyancsak biztosított, de részükre erdőtervhatározat nem kerül kiadásra, hiszen ők erdőgazdálkodási tevékenységet nem végezhetnek, így a gazdálkodási lehetőségek és kötelezettségek hivatalból történő megállapítása részükre szükségtelen. A körzeti erdőterv pedig – ahogy azt korábban jeleztem – csak a rendes gazdálkodás körébe tartozó tevékenységeket érintő jogokat és kötelezettségeket keletkeztethet.”* A tulajdonosok az erdők körzeti erdőtervi adatait az Adattárból megismerhetik, amennyiben az erdőtervezés óta bekövetkezett változás indokolja, akkor azt az erdészeti hatóság – az erdőtulajdonos bejelentésére is – hivatalból módosítja. Az erdőtulajdonosok az erdőgazdálkodókkal szerződéses kapcsolatban állnak, közös tulajdon esetén írásban rendelkeznek személyéről, így az erdőgazdálkodó – ha a kérdést megfelelően szabályozták – köteles beszámolni nekik a körzeti erdőterv tartalmáról és végrehajtásáról. Az Evt. előírja, hogy a körzeti erdőtervben, az erdőterv határozatban foglalt – az erdőgazdálkodás szempontjából meghatározó – adatok módosítására irányuló erdőgazdálkodói kérelemhez a tulajdonosok 2/3 részének írásbeli hozzájáruló nyilatkozata szükséges.

Az Evt. az erdőtulajdonosok számára kötelezettséget közvetlenül csak erdőgazdálkodó hiányában határoz meg.<sup>8</sup> Ezek végrehajtásához szükségük lehet a körzeti erdőtervi adatok ismeretére, azonban ezek meghatározására egyedi eljárásokban kerül sor, ahol a kiadott határozatban a szükséges adatok megfelelően ismertetésre kerülnek. Ezen döntések ellen – és közvetve a döntést megalapozó erdőtervi adatok ellen is – az erdőtulajdonos a Ket. szerint élhet a jogorvoslat lehetőségével.

*„A körzeti erdőtervezés és az annak során megállapított adatok, jogok és kötelezettségek meghatározása tekintetében az erdőgazdálkodókra és az erdőtulajdonosokra valóban részben eltérő szabályozás vonatkozik. Ez hátrányos megkülönböztetést nem eredményez egyik fél számára sem, hiszen a körzeti erdőtervben foglaltak megismerésére, véleményezésére és fellebbezésére irányuló jogosultság az Evt-ben rögzített jogaik és kötelezettségeik érvényesítéséhez igazodó mértékben mindenki számára biztosított.”*

Az Adattár adatainak módosítását az Evhr. 21. § (1) bekezdése szabályozza. *„Az Adattár a vizsgált időszakban még nem volt közhiteles hatósági nyilvántartás”.*

I.3.2. Az Inyvhr. 39/A. § (3) bekezdése és 47. §-a szerint az „erdő” művelési ág és az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feljegyzésében az erdészeti hatóság döntései, illetve az Adattár adatai az irányadók. Míg az ingatlan-nyilvántartási hatóság hivatalból gondoskodik azok feljegyzéséről, törléséről.

Az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár funkciója egymástól eltérő, más a két nyilvántartás alapja. *„Az Adattár által nyilvántartott erdők nem minden esetben igazodnak az ingatlan-nyilvántartás alapját képező földrészekhez, ezért fordulhatnak elő olyan esetek, hogy a két nyilvántartás nincs összhangban. Az Adattárban az erdők nyilvántartása a természetbeni állapot alapján történik, az erdészeti igazgatás közvetlen terepi ellenőrzései, felvételei alapján, míg az ingatlan-nyilvántartásban az erdő művelési ágban való nyilvántartás szabályai a természetbeni állapottól eltérőek lehetnek.”*

<sup>7</sup> Korm.r. 4. § (1) bekezdése

<sup>8</sup> Evt. 17. § (8) bekezdése

A két nyilvántartás közötti összhang megteremtése az állampolgárok megfelelő tájékoztatásához fűződő alkotmányos jogokra tekintettel elengedhetetlen.

*„Az erdők közérdekű védelme szempontjából az összhang szintén fontos, azonban a két nyilvántartás teljes összhangjának hiánya sem akadályozhatja azt. Az Evt. rendelkezéseinek érvényesítése szempontjából ugyanis a természetbeni állapot, illetve az Adattár adatai az irányadók.”*

Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése szerint a település belterületének 1 hektárt meg nem haladó területű földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani. Az 1 hektár alatti földrészletek esetében az Inyvhr. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja alapján nyílik lehetőség az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jellegeként történő feljegyzésére.

A Tft. előírásinak ismertetése mellett a miniszter azt hangsúlyozta, hogy a belterületbe vont termőföldek elsősorban településfejlesztési célokat szolgálnak, ezáltal az érintett ingatlanokon a mezőgazdasági hasznosítási szándék megszűnik. *A belterületbe csatolással a korábban külterületi fekvésű földrészletek fő rendeltetése megváltozik. Már nem a mezőgazdasági hasznosítás az elsődleges rendeltetése, hanem egyéb, pl. lakó, közlekedési, szociális funkciót látnak el.* Belterületbe vont, 1 hektár alatti termőföld rendszerint az élethivatásszerű megélhetést szolgáló mezőgazdasági művelésre nem alkalmas.

*„A település belterületének egy hektárt meg nem haladó földrészleteinek művelési ágban történő nyilvántartása technikailag – hivatkozott jogszabályi rendelkezés módosítását követően – kivitelezhető lenne, azonban valamennyi 1 hektár alatti művelés alól kivett terület felmérése, valamint a természetbeni állapot szerinti nyilvántartásba vétele jelentős humán erőforrás- és eszköz kapacitást, valamint költségvetési forrást igényelne.*

*Ezzel szemben a jogi jelleg feljegyzése kevesebb adminisztratív teherrel jár mind az ügyfelek, mind az érintett hatóságok számára, ugyanis nem szükséges változási vázrajzot készíteni, nem szükséges a termőföldek minőségi osztályának és kataszteri tiszta jövedelmének (aranykorona értékének a helyszíni vizsgálatát igénylő) megállapítása (földminősítés), viszont ingatlan-nyilvántartási szempontból lényegében ugyanaz az eredmény érhető el.”*

Az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg 1 hektárnál kisebb belterületi földrészleten csak az egész ingatlanra jegyezhető fel. Vagyis ez a tény az ingatlan tulajdoni lapjáról megismerhető, így az érintettek számára a releváns információ költséghatékonyabban és egyszerűbben tehető hozzáférhetővé.

A belterületbe vont ingatlanok mezőgazdasági céltól eltérő hasznosításának (pl. beépítés) a jogi lehetősége adott, ezáltal ezen ingatlanok forgalmi értéke többszörösen meghaladja a külterületi ingatlanok forgalmi értékét.

I.3.3. A helyi településrendezési eszközök és az Adattár viszonyában ez utóbbi a meghatározó. Az OTrT. 7. §-a alapján az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95%-ban csak erdőterület terület-felhasználási egységbe sorolhatja. Az Adattár nem tartalmaz adatot az erdő településrendezési eszközökben szereplő besorolásáról. A településrendezési besorolást az erdészeti hatóság az erdő igénybevételek engedélyezése során veszi figyelembe, mint az egyik mérlegelendő szempont a közérdekűség alátámasztása kapcsán.

*„Az Adattár tartalmának pontos megjelenítése a településrendezési eszközben elsősorban a településrendezési eszköz készítőjének a felelőssége, illetve a terv készítőjének és elfogadójának az érdeke”.*

A hatályos jogszabályok<sup>9</sup> alapján a településrendezési eljárások során az erdészeti hatóságot az egyes településrendezési eszközök készítésekor, azok elfogadása előtt, mint véleményezésre jogosult államigazgatási szervet be kell vonni.

<sup>9</sup> A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet



A vélemény megadáskor az erdészeti hatóságnak jeleznie kell, ha az Evt. alapján erdőnek minősülő területeket a tervekészítéskor nem az annak megfelelő övezetbe tervezik sorolni. Ugyanakkor a településrendezési eszköz elfogadását – a többi véleményezésre jogosult államigazgatási szervhez hasonlóan – nem akadályozhatja meg.

A településrendezési eszközöket önkormányzati rendelettel fogadják el, ezért ennek készítése során kell figyelemmel lenni arra, hogy az erdővel kapcsolatos előírásokat az Evt. előírásával összhangban határozzák meg. *„Amennyiben a településrendezési eszközökben mégsem a kellő gondossággal, az erdészeti hatóság jelzései alapján kerülnek meghatározásra az erdőkre vonatkozó szabályok, ismételten megnő (...) az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető jogi jelleg szerepe. Az ügyfelek belterületi ingatlanok hasznosítása során ugyanis elsősorban a településrendezési eszközöket és az ingatlan-nyilvántartás tartalmát tekintik kiindulási alapnak. (...) az erdővel kapcsolatos új jogi jelleg intézménye éppen azt szolgálja, hogy az erdők közérdekű védelme és az állampolgárok alkotmányos alapjogai egyszerre teljesüljenek és ezzel az önkéntes jogkövető magatartás minél szélesebb körben elterjedjen.”*

*I.4. Budapest XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat polgármestere válaszánaK összefoglalása<sup>10</sup>*

Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) szerint a problémát az okozza, hogy az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetés alapjául egy olyan nyilvántartás (az Adattár) szolgál, melyet nem jogszabállyal fogadnak el, mégis erre alapozva hozza meg az erdészeti hatóság a meg nem fellebbezhető határozatát, melyet kötelező erővel végre kell hajtania az illetékes földhivatalnak.

Az érintett ingatlanok értéke azonnal csökken, mert a korlátozást a településrendezési eszközökben is át kell vezetni. Az új jogi jelleg olyan kötelezettséget is keletkeztet, melyhez a tulajdonosoknak se szaktudásuk, se pénzügyi fedezetük nincs. Az Evt. és a településrendezési eszközökre vonatkozó jogszabályok együttes alkalmazása hátrányosan érinti a tulajdonjog védelméhez és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos alapelveket, valamint korlátozza a tulajdonnal történő rendelkezési jogot.

Álláspontjuk szerint az érintettek kártalanításra jogosultak, mert joghátrányukat nem jogszabály, hanem egy adattár keletkezteti, melynek nyilvántartásából az ingatlant törölni nem lehet, valamint az a településrendezési eszközökön való átvezetés miatt a jogszabályi rendszerbe bekerül.

Kiemelte, súlyosan hátrányosan érinti a tulajdonosokat, hogy amennyiben a tárgyi jogi jelleggel érintett ingatlanokon engedélyköteles tevékenységet kívánnak végezni, akkor az építési hatósági eljárásban az erdészet, mint szakhatóság a tervezett engedélyköteles tevékenységet megtilthatja, olyan kitételeket támaszthat, aminek a tulajdonos nem fog tudni eleget tenni. A polgármester aggályosnak tarja, hogy „egy szakhatóság ilyen mértékben korlátozhatja az ingatlant, mert mint szakhatóság nem tagadhatná meg az ingatlan tulajdonosok rendelkezési jogát, hiszen az ingatlanokon történő beépítés is a rendelkezési jogból fakad”.

Az Önkormányzat több ingatlana is érintett, így csatolták azon ingatlanok jegyzékét, amelyek az Adattárban erdőként nyilvántartott telkek a Fővárosi Településszerkezeti Tervben (a továbbiakban: FTSZT), az FSZKT-ben egyaránt belterületi, beépítésre szánt telkeknek vannak besorolva. Vagyis ellentmondásba került az ingatlan nyilvántartási és építési jogi jelleg, ami a telkek jelentős értékvesztését generálta. Az érintett ingatlanok az FTSZT-nek és FSZKT-nak megfelelően a Hegyvidék kerületi Szabályozási Tervben is beépítésre szánt építési övezetekbe vannak sorolva.

---

<sup>10</sup> XIII-36274/3/2013



Az Étv. 8. § (1) bekezdésének<sup>11</sup> és a jogszabályi hierarchiának megfelelően a kerületi önkormányzatok az FTSZT és az FSZKT keretövezetei, valamint a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat paraméterei, előírásai alapján alkotják meg a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatot, a Kerületi Szabályozási Tervet. A fővárosi előírásoktól eltérni nem lehet. Az Önkormányzat szerint az Erdészeti Igazgatóságnak előzetesen egyeztetnie kellett volna az FTSZT és az FSZKT készítőivel és jelezni a rendezési tervekre kiható ellentmondásokat. Ekkor elkerülhető lett volna az ingatlanulajdonosok számára hátrányos, a jogbiztonságot megkérdőjelező jogszabályi változás.

*„Az OTrT 7. §-a alapján az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95 %-ban csak erdőterület terület felhasználási egységbe sorolhatja. A fennmaradó 5 % esetében azonban a két törvény (Etv. és az OTrT) jogszabályi ellentmondásban áll, mivel az Etv. szerint az erdő igénybevételei ingatlanok beépítésre nem szántak, az OTrT szerint viszont lehetőség van a beépítésükre. Ez az anomália jelenleg a panaszos és a többi telektulajdonos telkein okoz joghátrányt.”*

Az új Adattár az eddigi telekrészek erdő igénybevételre alkalmasnak vélt területeit több esetben a teljes ingatlanokra kiterjesztette. Ez hátrányos változtatás, mert eddig a telkek nem erdő igénybevételei részein az ingatlanulajdonosok beépítési lehetőségei megvoltak, tehát ki tudták használni az építési telek beépítési paramétereit. A módosítás azonban ezt jelentősen (gyakorlatilag nullára) csökkentette. Így a jogbiztonság és a tulajdon védelme érdekében egy ilyen mértékű változtatás előtt mindenképpen szükséges lett volna az FTSZT előzetes módosítása.

A válasz szerint a körzeti erdőtervezés során két alkalommal is jelezték az Erdészeti Igazgatóságnak, hogy nem értenek egyet az eljárással. A polgármester álláspontja szerint tévedés az erdőrészlet teljes ingatlanokra történő kiterjedését a korábbi térképészeti pontatlansággal magyarázni, mivel *ez nem egy technikai pontosítás, hanem az ingatlanok jogi jellegét és forgalomképességét alapjaiban megváltoztató módosítás.* Megjegyzi, az Adattár térképi része jelenleg is tartalmaz olyan ingatlanokat, *melyeknek csak egy része érintett erdőtervvel, felvetődik a kérdés, hogy a korábbi térkép mellett a jelenlegi is pontatlan-e, vagy valóban pontatlan volt a hatályon kívül helyezett.* Mivel egyes ingatlanoknak csak egy része volt erdőrészlet, az ingatlanok másik része még „szabadon” beépíthető volt.

Álláspontjuk szerint az Erdészeti Igazgatóság az önkormányzati leveleket figyelmen kívül hagyva alkotta meg a körzeti erdőtervet, miközben a várható szakmai problémákat előzetesen jelezték. Az erdőszeti hatóság eljárása ellentmond az OTÉK 6. § (2) bekezdésébe foglalt azonos területfelhasználási egységbe sorolás követelményének, hiszen *a körzeti erdőterv a belterületi, egységesen beépítésre szánt építési övezetű telektömbökből egy-egy ingatlant kiemelve – mivel tulajdonosa telkén a tarvágás helyett a fák megtartása mellett döntött – erdő igénybevétellel „sújtja”.*

I.4.1. Megkeresésem kapcsán a polgármester közölte, hogy az Önkormányzat a Budapesti I. Számú Földhivatal 164100/4/2012. számú – az „Országos Erdőállomány Adattárában erdőként nyilvántartott terület” jogi jellegét feljegyző – határozata és azt helybenhagyó, Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatala 30.159/2/2013. számú másodfokú határozata ellen keresetet nyújtott be.

A földhivatali határozat felülvizsgálatára a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 27.K.32.339/2013. számon indult peres eljárás, majd arról is tájékoztatott, hogy az – időközben – lezárult.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Az Étv. 8. § (1) bekezdése szerint *„A településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a területfejlesztési tervekkel összhangban, az országos településfejlesztési és településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá azok elkészítéséről szóló, e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint kell elkészíteni.”*

<sup>12</sup> A 2014. augusztus 5-én érkezett tájékoztatás szerint a bíróság a 27.K.32.339/2013/29. számú – 2014. július 3-án kelt – jogerős ítéletében Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatala másodfokú határozatát – az elsőfokú határozatra

I.4.2. A korábbi erdőtervezési eljárások kapcsán közölte: Ezek az „*eljárások is nyilvánvalóan érintették a XII. kerület területén lévő egyes magántulajdonú, egyéb jogszabályok alapján beépítésre szánt ingatlanokat, azonban ezeknek nem volt érdemi, a tulajdon korlátozó hatása, mint a jelenleginek. Oka, hogy a korábbi „üzemtervezett erdő” területek (...) nem teljes ingatlanokra, hanem ingatlanrészekre vonatkozott. Tehát az ingatlan fennmaradó további területét, amely nem érintett erdőrészletet, „szabadon” be lehetett építeni. Most azonban az új eljárás során az ingatlanok teljes területére „ráhúzták” az erdőállomány jelkulcsát, így az ingatlan beépítésének lehetősége és módja, ezzel értéke jelentősen csökkent.*”

A polgármester részletesen ismertette a 2011. évi erdőtervezési eljárás során az Önkormányzat és az Erdészeti Igazgatóság közötti egyeztetéseket, eljárással kapcsolatos eseményeket, csatolta azokat az iratokat, amelyekben jelezték és felhívták a hatóság figyelmét az ellentmondásokra. Az alpolgármester 2010. szeptember 13.-ai levele szerint az Önkormányzat már 2005-ben felvetette a településrendezési tervekben építési övezetben lévő és az erdőtervben üzemtervezett erdőként nyilvántartott beépített és beépítetlen ingatlanok problémáját. A jegyző 2011. december 7.-ei levelében szintén jelzi a fennálló gondokat és a jogszabályi koherenciázavart, egyben javaslatokat mellékel a közjóléti fejlesztési területekre. Az Erdészeti Igazgatóság 2012. január 16.-ai válasza szerint „A lakott területek közé ékelődő erdőterületek az Adattár részét képezik, így az Evt. 6. § (1) bekezdés a) pontja alapján erdőnek minősülnek, az Adattárból való „törlésük”-re nincs jogszabályi felhatalmazásunk, arra a korábbi pontokban is említett igénybevételi szabályok az irányadók.”

A polgármester hangsúlyozta: „*Az érintett ingatlanokon lévő erdővel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket tartalmazó erdőterv határozatról a XII. kerületi önkormányzat 2012 őszén a Földhivaltól értesült, és élt jogorvoslati lehetőségével.*”

I.4.3. Az Evt. 6. §-a alapján az erdészeti hatóságnak jogában áll az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése, azonban nem egyértelmű, hogy azt milyen ingatlanokra és milyen szempont alapján teheti. Az „igazi kérdés” az, hogy az Evt. milyen alapon írja felül a településrendezési jogszabályokat, valamint az ingatlan-nyilvántartást.

I.4.4. Az Önkormányzat adatai<sup>13</sup> szerint „*az Adattár és a Fővárosi településrendezési eszközök tehát nincsenek összhangban egymással.*” A kerületi szabályozásnak a felettes jogszabályokat kell alapul vennie, így az FTSZT-ben és az FSZKT-ban meghatározott keretövezetek besorolásai alapján határozták meg az egyes ingatlanok építési övezeteit.

Az Étv. 60. § (3) bekezdése<sup>14</sup> alapján a kerület egyes területeit lefedő részletes rendezési tervek 2003. december 31-én hatályukat veszítették, ezért a Hegyvidék határain belüli, a teljes területre vonatkozó, korábbiakban nem létező kerületi szabályozás terv és építési szabályzat megalkotása vált szükségessé.

A XII. kerületet teljesen lefedő, egységes KVSZ 2005. augusztus 20-án lépett hatályba. Annak készítése kapcsán az Állami Erdészeti Szolgálat Budapesti Igazgatóságát minden alkalommal írásban értesítették és meghívták a tárgyalásokra. A 2005. április 22-ei egyeztető tárgyaláson az akkori Erdészeti Igazgatóság képviselője jelezte, hogy az erdő rendeltetésének megfelelő, avagy attól eltérő hasznosítás engedélyezése az elsőfokú erdészeti hatóság hatáskörébe tartozik és azt javasolta a szabályzásba beilleszteni:

---

kiterjedően – a megjelölt helyrajzi számok tekintetében hatályon kívül helyezte és azokat érintően az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte, mert a feljegyzés alapjául szolgáló okirat az Inytv. vonatkozó előírásainak nem felelt meg.

<sup>13</sup> Olyan az Adattárban erdőként nyilvántartott ingatlanok, melyek az FTSZT-ben és az FSZKT-ban beépítésre szánt építési övezetként szerepelnek.

<sup>14</sup> „*A törvény hatálybalépésekor a korábbi jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített érvényes településrendezési terveket a módosításukig alkalmazni kell a megyei jogú városok, a városok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek esetében legfeljebb 2003. december 31-ig.*”

*„Az erdőművelési ágban lévő földrészekre, illetve – művelési ágtól függetlenül – az 1.500 m<sup>2</sup> nagyságot meghaladó, erdei fákkal és cserjékkel borított területeken az erdészeti hatóság engedélyező hatósági hatáskörrel rendelkezik.” A tervezői válasz szerint „Már létező jogszabály (1996. évi LIV. törvény) értelmezéseként tekinthető, a javasolt kiegészítés szó szerinti beemelése ezért nem célszerű. A javaslat rövid utalással kerül a szabályzati szövegbe”. Ennek nyomán a KVSZ 18. § (4) bekezdésébe az került, hogy „Az erdősült telkek<sup>15</sup> beépítése esetén a meglévő növényállományú terület legalább 75%-át meg kell tartani.”*

A KVSZ 2012. február 1-jétől hatályos 72. § (6) bekezdése előírja, hogy „Üzemtervvel érintett (Országos Erdőállomány Adattárban nyilvántartott) erdőterületeken kizárólag erdészeti építmények helyezhetők el.”

I.4.5. Az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzése csökkenti az érintett ingatlanok értékét, annak mértéke még vizsgálat tárgyát képezi. Ez ingatlanforgalmi szakkérdés, de előzetesen vélelmezhető, hogy a tárgyi ingatlanok értéke azoknak szinte forgalomképtelenséget eredményező átsorolása okán a nullához közelíthet.

Egyrészt az ingatlan teher lapjára egy tény (a jogi jelleg) kerül, mely tehernek minősül és csökkenti az ingatlan értékét. Másrészt még nincs iránymutatás, de vélelmezhető, hogy az erdő jogi jellegű ingatlanokat, vagy azok egy részét erdőként kell hasznosítani, így azok már építési telekként nem értelmezhetőek. Harmadrészt az építési engedély iránti hatósági eljárásban az erdészet általában nem szakhatóság, de e jogi jelleg feljegyzése esetén már szakhatóságként kell megkeresni. Kérdéses, hogy az erdészeti hatóság szakhatóságként milyen feltételeket támaszt az építési engedély megadhatóságához, a feltételekkel mekkora plusz költséget (faültetési kötelezettség, fapótlási kötelezettség, stb.) ró az ingatlan tulajdonosára. *„Önmagában az a tény, hogy a jelen ügy tárgyát képező ingatlanok tulajdonosai a földhivatali határozat kézhezvételével szembesültek azzal, hogy az erdészeti hatóság az ingatlanjukat az Adattárban erdőként tartja nyilván és ez ellen a jogszabályok semmilyen jogorvoslati lehetőséget nem adnak az ingatlan tulajdonosa számára, a jogbiztonságot nagymértékben veszélyezteti, hiszen nem lehet kiszámítani, hogy mely ingatlanokat és milyen szempontok alapján fogja az erdészeti hatóság az Adattárban erdőként nyilvántartani. Amennyiben az erdészeti hatóság közvetlenül nem értesíti az erdőként történő nyilvántartásról a tulajdonost, akkor a tulajdonos jogorvoslati joga is súlyosan sérül.”*

#### *I.5. A Hivatal elnöke válaszánaK összefoglalása<sup>16</sup>*

A másodfokú erdészeti hatóságként eljáró Hivatal álláspontja szerint a Budapesti Erdőtervezési Körzetben az erdészeti hatóság a hatályos jogszabályi előírásokkal összhangban készítette el a Körzeti Erdőtervet, és jegyezte be a hatósági nyilvántartásába, vagyis az Adattárba. A körzeti erdőtervezés során az Erdészeti Igazgatóság biztosította a nyilvánosságot, az érintett szakhatóságokat, az önkormányzatokat, az erdőgazdálkodókat és az érintett civil szervezeteket tértivevényes levélben tájékoztatta. Az Önkormányzat határidőn túl élt javaslattevési jogával, melyre az erdészeti hatóság válaszolt. A záró tárgyalás megtartására 2012. február 23.-án került sor, ami a részvételre jogosultak véleményeltérése nélkül zárult, ez alapján a Hivatal 2012. május 15.-én engedélyezte az erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetését. *„A körzeti erdőtervek adattáron történő átvezetése olyan hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, melyet határozatnak kell tekinteni alaki határozat meghozatala nélkül is, a döntés pedig a bejegyzés napján jogerőre emelkedik.” Erdőgazdálkodói tevékenységet csak – érvényes erdőterv alapján, csak használati jogosultsággal rendelkező bejegyzett – erdőgazdálkodó végezhet, így erdőtulajdonosok részére erdőterv határozat nem kerül kiadásra. A tulajdonosok az erdő állapotáról az ingatlan szemrevételezésekor (vásárlásakor) értesülhetnek.*

<sup>15</sup> „Erdősült telkek: ahol a telkek legalább 75%-át erdő jellegű, többszintes növényállomány található.”

<sup>16</sup> 04.4/249-1/2014.

A körzeti erdőtervezés során biztosított számukra a véleményezési jog, és *mindenkor lehetőségük volt/van a tulajdonukat képező erdő adatainak megismerésére az Adattárból kikért szemle, vagy teljes másolat útján.*

Az Erdészeti Igazgatóság a körzet erdőgazdálkodóinak az erdőterv határozatokat kiadta. A határozat ellen az érintettek a Hivatalhoz, mint másodfokú hatósághoz benyújtott fellebbezéssel élhettek. *Jogorvoslati eljárás nem indult.*

*A panaszolt erdőterület esetében a hatóság erdőgazdálkodót nem tart nyilván, így erdőterv határozat nem született, a tulajdonosok, a lakosság és az érintett egyéb civil szervezetek tájékoztatása a jogszabályoknak megfelelően, az erdőtervezési körzet területén található helyi önkormányzatnak, az Önkormányzatnak – közzététel céljából – megküldött hirdetmény útján történt.*

*Az erdőtulajdonosok számára kötelezettséget az Evt. csak erdőgazdálkodó hiányában határoz meg. A kötelezettségek végrehajtásához szükséges a körzeti erdőtervi adatok ismerete. A kötelezettségek érvényesítésére egyedi eljárásokban kerül sor, melynek során a körzeti erdőtervi adatok ismertetésre kerülnek. Ezen döntések ellen az erdőtulajdonos a Ket. szerinti jogorvoslattal élhet.*

*I.5.1. Az Adattári bejegyzés kapcsán jelezték, hogy – a jogszabályi előírások alapján – nem csak az Adattárban korábban erdőként nyilvántartott terület minősül erdőnek, hanem a természetbeni állapota alapján a fenti feltételeket kielégítő faállománnyal borított, de az Adattárban még nem szereplő terület is. Az erdő természetbeni állapotának Evt.-ben szabályozott feltételeitől szubjektív mérlegeléssel nem térhet el a hatóság. Az erdészeti hatóság e tényt a 2011. évi erdőtervezés során a jogszabályi előírások szerint állapította meg, jegyezte be a hatósági nyilvántartásba, amely ellen bírósági eljárásban jogorvoslatnak van helye.<sup>17</sup> Panaszosok jogorvoslattal élhettek. (Adott esetben a tulajdonosok az erdő jogi jellegét bejegyző földhivatali határozatból értesültek arról, hogy az ingatlanukon erdő található, így jogorvoslattal bírósági eljárásban élhetnek.)*

Az Adattár adatai az Evt. 38. § (2) bekezdése alapján nyilvánosak, az erdők térbeli elhelyezkedéséről a <http://erdoterkep.nebih.gov.hu/> internetes oldalon bárki tájékozódhat, ami a nyilvántartás tartalmát 1-2 hónapos frissítéssel követi. Jogszabály az erdészeti hatóságnak az Adattárba való bejegyzés feltételeként más hatóságokkal, szervekkel való egyeztetést nem ír elő. Ugyanakkor a jogszabályi előírások<sup>18</sup> szerint az erdészeti hatóságot a településrendezési eszközök készítésekor és elfogadása előtt – mint véleményezésre jogosult államigazgatási szervet – be kell vonni. Az erdészeti hatóság *bevonása megtörtént, amely során folyamatos jelzéssel éltek az 1500 m<sup>2</sup> feletti erdőterületek vonatkozásában a lehetőségekről.* A Hivatal elnöke hangsúlyozta, hogy a jogforrási hierarchia alapján *a településrendezési eszközök önkormányzati szintű elfogadása során figyelemmel kell lenni a magasabb szintű jogszabályra, az Evt.-re.* Továbbá nem az adattári bejegyzés keletkezteti az erdővel kapcsolatos erdőgazdálkodói/tulajdonosi kötelezettségeket, azok a terület természetbeni állapotából eredően, annak erdő volta miatt, a jogszabály erejénél fogva következnek.

*I.5.2. Az erdő ingatlan-nyilvántartási átvezetése kapcsán jelezte, hogy „(...) az erdészeti hatóság az erdő Adattárba történő bejegyzésével egyidejűleg a változásról tájékoztatja az ingatlan-nyilvántartási hatóságot, aki a terület művelési ágát – amennyiben az teljes földrészletre vagy alrészletre vonatkozik hivatalból, egyéb esetben a tulajdonosok Tfv. 3. §-a szerinti közreműködésével, illetve kezdeményezésére – az Adattár tartalmával összhangban módosítja. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás során a terület tulajdonosai értesülnek a nyilvántartás változásairól (...) és lehetőségük van a Ket. által biztosított jogorvoslatra.*

<sup>17</sup> Az Evt. 38. § (3) bekezdés c) pontja és a Ket. 86. § (2) -(3) és 100. § (2) bekezdései.

<sup>18</sup> A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet

Egyúttal értesülnek arról, hogy a terület az Evt. hatálya alá tartozik, amely az állampolgárok alkotmányos alapjogainak érvényesülése mellett közérdekből korlátozza az erdőtulajdonosokat, védi az erdőterületek fennmaradását. Az erdészeti és az ingatlan-nyilvántartási hatóság eljárása egymásra épül, eredményét tekintve kielégíti az általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelményeket. Az Adattár az Evt. 38. §-a alapján tartja nyilván az adatokat, míg az ingatlan-nyilvántartásban nyilvántartott adatok az Inyvtv. 2. §-a alapján kerülnek bejegyzésre. A két nyilvántartás adattartalma jogszabályi rendelkezések folytán eltér egymástól. Az Adattár az erdőterületeket nem helyrajzi szám, hanem erdőrésztetek szerint tartja nyilván, és az erdő művelési ág fogalma, kiterjedése sem azonos az erdőterület fogalmával és kiterjedésével.”

Az Inyvhr. 2010. május 12.-je előtt nem adott lehetőséget az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzésére. Emiatt az ingatlan-nyilvántartásban a 2001. évi erdőtervezést követően semmilyen jelzés nem jelent meg, így nem szerzett tudomást a panaszos az ingatlanával kapcsolatos tényről. Jelezték, hogy az „erdő” művelési ág megjelenését az Inyvhr. egyes esetekben most is gátolja, mert az 50. § (2) bekezdés a) pontja szerint a településekkel kapcsolatban művelés alól kivett terület a település belterületén az egy hektárt meg nem haladó beépített és beépítetlen földrészlet, függetlenül attól, hogy azon mező- vagy erdőgazdasági művelést folytatnak.

A jogi jelleg feljegyzését az Inyvtv. törvény módosítása tette lehetővé, amivel az erdészeti hatóságok éltek, amint lehetővé vált. Az elnök hangsúlyozta, hogy nem a jogi jelleg feljegyzése, és nem az Adattári bejegyzés keletkezteti az erdővel kapcsolatos erdőgazdálkodói/tulajdonosi kötelezettségeket, hanem a területek természetbeni állapotából eredően a jogszabály erejénél fogva következnek be. Nem e tények feljegyzése változtatja meg az ingatlan beépíthetőségét, forgalmi értékét, hanem a természetbeni változásából fakadó erdő volta. A jogi jelleg feljegyzésével állt elő az a jogbiztonságot eredményező állapot, amely az érintett ingatlanok jóhiszemű jogellenes használatát meggátolja és biztosítja az ingatlan-nyilvántartásban bízó, jóhiszemű, ellenérték fejében jogszerzők (tulajdont szerzők) védelmét.

I.5.3. A megkeresésben ismertetett önkormányzati véleményekre, felvetésekre a Hivatal elnöke az alábbiakat közölte:

I.5.3.1. Az Adattár vezetését és annak adattartalmát az Evt. szabályozza<sup>19</sup>, vezetésére az erdészeti igazgatóságokat jelölték ki.<sup>20</sup> Az Adattár vezetése során történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni. Ez a határozatnak minősülő bejegyzés fellebbezéssel valóban nem támadható, a jogorvoslat lehetősége azonban a Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontja, valamint (2) bekezdése szerint bírói úton biztosított.

I.5.3.2. Az Önkormányzat véleményét – a vélelmezett joghátrány konkrét megjelölése hiányában – sem cáfolni, sem megerősíteni nem lehet. Az Adattárba történő bejegyzés pusztán regisztratív és nem konstitutív aktus, az Evt.-nek az érintett ingatlanokra fennálló hatálya nem az adattári bejegyzésen, hanem azok természetbeni állapotán alapul. A nyilvántartásból történő törlés nem kizárt, hiszen ha az előbbieken részletezett jogorvoslati lehetőségek igénybevétele során, vagy egyéb módon bebizonyosodik a bejegyzés jogsértő volta, úgy azt a nyilvántartásból a Ket. 86. § (3) bekezdése alapján a hatóságnak hivatalból törölnie kell.

I.5.3.3. Téves az az állítás, hogy az Adattár és a Fővárosi településrendezési eszközök nincsenek összhangban. Az ellentmondás látszólagos, abból adódik, hogy az Adattár a természetbeni állapot alapján vezetett nyilvántartás, míg a településszerkezeti terv – mint településrendezési eszköz – nevéből adódóan is a terület-felhasználás jövőbeni, tervezett módjára vonatkozó információkat tartalmaz, melyeknek nem feltétlenül kell egybeesnie a jelenlegi természetbeni állapottal. Az Étv. 7. § (1) bekezdése<sup>21</sup> szerint:

<sup>19</sup> Evt. 38. § (1)-(2) bekezdés

<sup>20</sup> Korm.r. 12. § (4) bekezdésének ha) pontja

<sup>21</sup> II. fejezet, „A településfejlesztés és településrendezés célja és alapvető követelményei” alcím

„A településfejlesztés és településrendezés célja (...) a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, (...) a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása (...)”. Míg a (2) bekezdés szerint „A településfejlesztés és településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel.”

Az Alkotmánybíróság által kimondott preventív védelmi szabálynak<sup>22</sup> tekintendő az OTrT 7. §-a, amely szerint „az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95%-ban csak erdőterület felhasználási egységbe sorolhatja”. A fennmaradó 5% esetében sem áll ellentétben az OTrT és az Evt., hiszen utóbbi nem tételesen tiltja a beépítési célú terület-felhasználást, hanem éppen az előbb említett preventív védelmi elv prioritását figyelembe véve feltételekhez (kivételesség és közérdekkel való összhang), illetve ellentételezéshez köti (erdővédelmi járulék fizetési kötelezettség, csereerdősítés).

I.5.3.4. Az erdőterületek térképi ábrázolásának pontosságával, illetve helyállóságával kapcsolatos észrevételek kapcsán az Adattári bejegyzésekhez fűződő jogorvoslati lehetőségekre hivatkozott. Jelezte, hogy az erdőterv megalkotásával kapcsolatos kifogás megalapozatlan. Az erdőtervezés során az erdészeti hatóság a rá irányadó szabályok szerint járt el, az erdőtervezésről az Önkormányzat szabályos értesítést kapott, annak folyamatában véleményt nyilvánított és az erdőtervezés a rendelkezésre álló jegyzőkönyv szerint véleményeltérés nélkül zárult.

Az erdészeti hatóság eljárása semmilyen tekintetben nem mond ellent az OTÉK. 6. § (2) bekezdésének, mivel az idézett norma az egyes települések területén lévő ingatlanok terület-felhasználási egységbe sorolását szabályozza, ami semmilyen erdészeti hatósági eljárásnak nem tárgya, arra az erdészeti hatóságnak hatásköre nincs, ilyen, a besorolással kapcsolatos intézkedést az igazgatóság nem tett. Az ingatlantulajdonosokat a hatóság semmivel sem „sújtja”, jogszabályban előírt kötelezettségének teljesítése során elkészítette a körzeti erdőtervet.

I.5.3.5. Az Evt. nem írja felül sem a településrendezési szabályokat, sem az ingatlan-nyilvántartást. Az ingatlan-nyilvántartási szabályok közül a belterületi ingatlanok nyilvántartására vonatkozó speciális szabályoknak van a panaszosok által sérelmezett esetkörben jelentősége.

A válasz tényként rögzíti, hogy az Evt. 6. §-ban megfogalmazott kritériumoknak megfelelő területekre az Evt. hatálya vonatkozik, függetlenül, hogy kül-, vagy belterületen helyezkednek el, és ebből a tényből következik, hogy e területeken erdőgazdálkodást kell folytatni. Az ingatlan-nyilvántartásban főszabály szerint az egy hektárt meg nem haladó belterületi ingatlanokat kivéttként kell nyilvántartani, függetlenül attól, hogy azok mező-, vagy erdőgazdasági művelés alatt állnak. Az Inyvhr. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja lehetőséget biztosít az Adattárban erdőként nyilvántartott jogi jelleg feljegyzésére, és ennek kezdeményezésére az erdészeti hatóságot ruházta fel a megkeresés jogával.

A környezet állapotával kapcsolatos AB határozatok alapján álláspontjuk szerint nem csak jogszerű, hanem kifejezetten célszerű, a magán- és a közérdek összhangjának megteremtését célzó intézkedés az erdészeti hatóság részéről az előbbieken említett jogi jelleg feljegyeztetése, hiszen ebből az ingatlanok tulajdonosai, illetve az ingatlan-nyilvántartás adatait megismerő más személyek is információt nyerhetnek arról, hogy az adott ingatlanon az erdőtörvény szabályainak figyelembevétele is kötelező.

<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság 996/G/1990. AB határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy akár a romlás kockázatát megengedje, míg a 28/1994 (V.20) AB határozata kimondja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

I.5.4. A Hivatal elnöke az első megkeresésében<sup>23</sup> feltett kérdések kapcsán közölte:

I.5.4.1. Az Evt. 39. § előterjesztési indoklása<sup>24</sup> az erdőtervi határozatra vonatkozik, nem a körzeti erdőtervezés és annak folyamatára, így a körzeti erdőtervezés során „e vonatkozásban” ilyen részletszabályok nem érvényesülnek, az értelmezhetetlen.

I.5.4.2. A körzeti erdőtervezés adattáron történő átvezetése és annak engedélyezése a Ket.-ben és Evt.-ben szabályozott módon történik, de ezekről megfellebbezhető határozat nem születik. *A földhivatali eljárással valósul meg (ahol ezt a két nyilvántartás különbözősége indokolja) a tulajdonosok értesítése.*

Az erdőgazdálkodókra és a tulajdonosokra eltérő szabályok vonatkoznak, bár magántulajdon esetén e két fogalom átfedésben van. (Erdőgazdálkodó = az erdő tulajdonosa, illetve jogszerű használója). Megkülönböztetésüket az indokolja, hogy a körzeti erdőtervben megfogalmazott erdőgazdálkodási lehetőségeket (és jogokat) a tulajdonosnak nem, csak a bejegyzett erdőgazdálkodónak van módja végrehajtani.

I.5.4.3. *„Az adattáron történő átvezetés elrendelése nem minősül Ket.-es döntésnek, azt nem kell és nem is közöljük az érintettekkel. Maga az átvezetés, a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, melyet határozatnak kell tekinteni, alakhatározat meghozatala nélkül is (...) E döntésről az erdészeti hatóság a földügyi hatósággal együttműködve áttételesen az erdőművelési ág változásáról szóló, illetve az erdő jogi jellegről szóló bejegyző határozattal értesíti a tulajdonosokat.”*

I.5.4.4. Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozatban kifejtettek nem vonatkoztathatók erre az esetre, egyébként is, mivel a két hatóság egymásra épülő eljárása megteremti a jogorvoslati lehetőséget, így az eljárási jogi követelményeket is kielégíti.

I.5.4.5. Az egy hektár alatti belterületi földterületekre vonatkozó ingatlan-nyilvántartási előírások ismertetésén túl a Hivatal elnöke közölte: a hatályos szabályozás szerint az ingatlanok fekvésének megjelölése belterületként és külterületként (ezen belül zártkertként) lehetséges. *A belterületi ingatlanok jellemzően lakó-, pihenő-, kereskedelmi és ipari célt, míg a külterületi ingatlanok elsősorban mezőgazdasági termelési célt szolgálnak. A termőföld fogalmát a Tft. határozza meg<sup>25</sup>, amely termőföldnek elsősorban a külterületi ingatlanokat tekinti, illetve annak szabályait kell alkalmazni a mező-, erdőgazdasági művelési alatt álló belterületi földre is, amelyet az ingatlan-nyilvántartásban ekként tartanak nyilván.*

*Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdésének hatályba lépése előtt is volt a belterületi ingatlanokra vonatkozó korlátozó szabály.* Ugyanis az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet 10. § (5) bekezdése szerint a község belterületének üzemszerű művelés alatt nem álló részét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani. A törvényerejű rendelet azonban nem definiálta egyértelműen, hogy milyen esetben kell az ingatlant művelés alól kivett területként nyilvántartani.

A rendszerváltást követően ez a szabályozás nem volt összeegyeztethető a megváltozott életviszonyokkal, továbbá a belterületi ingatlanok vonatkozásában az üzemszerű művelés jelentősége átalakult és a privatizációt követően kiüresedett. Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése pontosította és egyértelművé tette a korábbi „üzemszerű művelés alatt nem álló” kitétel és egy hektárban határozta meg a belterület esetén a művelés alól kivett területek nyilvántartási szabályát.

<sup>23</sup> A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal csak újabb – már az önkormányzat válaszában ismeretében írott – megkeresésekre adott érdemi választ.

<sup>24</sup> „Az Országos Erdőállomány Adattár (a továbbiakban: Adattár) az ország erdeinek nyilvántartása, az ágazati tervezés, erdőgazdálkodás és a hatósági ellenőrzések alapja.

*A körzeti erdőterveket az erdészeti hatóság készíti el, de a körzeti erdőtervek jóváhagyása nem a miniszter által történik, hanem közigazgatási eljárás keretében, erdőterv határozatban kerülnek jóváhagyásra az erdőgazdálkodásra vonatkozó szabályok. A módosítás jelentősen növeli a jogbiztonságot, önálló fellebbezési lehetőséget biztosít az erdőgazdálkodónak az előírásokkal, korlátozásokkal szemben. (...)*

<sup>25</sup> A Tft. – 2013. december 15.-éig hatályos – 2. § (2) bekezdése és 3. § a) és f) pontjai szerint.



*A hivatkozott földrészletek területének pontos jogszabályi meghatározása a jogbiztonság érvényesülését szolgálja, mivel a korábbi szabályozással szemben világos és egyértelmű meghatározást tartalmaz a norma címzettjei számára.*

A Tfv. előírásainak és a belterületbe vont termőföldek rendeltetésének ismertetése, valamint az egy hektárt meg nem haladó földrészletek művelési ágban történő nyilvántartása és a jogi jelleg alkalmazása kapcsán a miniszter által előadottakat ismételték meg.

A szigorú törvények betartása és betartatása ellenére is a Budapest környéki és a Budapest belterületén lévő erdők folyamatosan fogynak az engedély nélküli építkezések és terület-elbirtoklások miatt. *A Budapest XII. kerületben található belterületi erdők tömbös erdők, általában 50-70 évesek, tíz méternél magasabbak és minden tekintetben – a laikusok számára is – erdőnek értelmezhetők.* A helyi Önkormányzatnak is, mint erdőtulajdonosnak (vagyonkezelőnek), és mint erdőgazdálkodónak 1991-ben csakúgy, mint 2001-ben és 2011-ben az erdőtervezések során és a mindennapi erdőgazdálkodásban, jogszabályok biztosították és jelenleg is garantálják a jogbiztonságot, a jogorvoslati lehetőségeket.

A Hivatal tudomása szerint az Önkormányzat a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségekkel ez idáig nem élt. A tulajdonában lévő erdőterületeken az erdészeti hatóság felszólítása és az Evt.-ben foglaltak ellenére, az elmúlt tíz évben nem jelentkezett be erdőgazdálkodónak. Mint „hajdani és jelenlegi tulajdonos” (és a területnek 1991-ben, illetve 2001-ben már erdőtervben nyilvántartott erdőgazdálkodója) és egyben a területrendezési tervek megalkotója, az erdészeti hatóság folyamatos jelzése ellenére, az erdőtörvény által képviselt magasabb szintű közérdekkel ellentétben – az ingatlan-nyilvántartás, telekalakítás eszközeivel élve – *a természetbeni állapotuk alapján erdőnek minősülő területeket „feldarabolta”,* értékesítette, mellyel a panaszolt állapotot létrehozta.

*„A jelenlegi szabályozás és eljárásrend megfelelően biztosítja az Ön által felvetett esetben az erdőtulajdonosok és erdőgazdálkodók jogbiztonságát, érdekvédelmét és jogorvoslati lehetőségeit. Álláspontom szerint inkább a többi XII. kerületi lakos és minden magyar állampolgár magasabb rendű, erdőtörvényben meghatározott érdekeinek érvényesítése, a belterületi erdők védelme és fenntartása a tét – különösen itt Budapest környékén – mely megerősített társadalmi támogatásra szorul.”*

I.6. Újabb megkeresésemre a Budapesti Erdőtervezési Körzet körzeti erdőtervének jóváhagyása kapcsán a Hivatal elnöke azt közölte<sup>26</sup>, hogy az Adattáron történő átvezetés engedélyezése 2012. május 10.-én történt, amit az Erdészeti Igazgatóságnak másnap megküldtek. Közölte, hogy a körzeti erdőterv Adattáron történő átvezetése az R. 13. § (1) bekezdése alapján történt. A korábbiak megismételése mellett hangsúlyozta: „A mérlegelési jogkörben hozott határozat nem azonosítható a tényállás feltárása, megállapítása körébe tartozó bizonyíték-értékeléssel, a körzeti erdőtervezéshez kapcsolódó anyagi jogi jogszabályok nem biztosítanak mérlegelési jogkört az erdészeti hatóságnak. (...) a törvényi előírások alapján bizonyos adatokat köteles együttesen figyelembe venni, ami nem jelenti, hogy határozatát mérlegelési jogkörben eljárva hozhatja vagy hozza meg.”

Amennyiben az erdészeti hatóság az erdőtervezés vagy más eljárásában, bármikor az *Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállomány meglétéről (természetbeni állapotáról) tudomást szerez, úgy azt – mivel az a törvény erejénél fogva erdő – az Adattárba fel kell vezetnie, erdőként kell nyilvántartania.*

Az erdő természetbeni állapotának Evt. szerinti feltételeitől szubjektív mérlegeléssel eltérni a hatóságnak nincs lehetősége. Az Adattárba történő felvétel ezért hivatalbóli, mérlegelést nem igénylő bejegyzés. A hatósági nyilvántartásba történő feljegyzés ellen bírósági eljárásban, keresetlevél benyújtásával jogorvoslatnak van helye. A benyújtási határidő szubjektív, kezdő napját a fél tudomásszerzésétől kell számítani.

---

<sup>26</sup> 04.4/249-3/2014.

**II.** A másik panaszos egy magánszemély, akinek tulajdonában egy alsószentiváni ingatlan 32/48-ad része van, amelyet 2002-ben és 2007-ben öröklés, majd 2008-ban árverési vétel jogcímén szerzett meg. A belterületi ingatlan 8865 m<sup>2</sup> nagyságú és „kivett, lakóház, udvar, gazdasági épület” megnevezésű.<sup>27</sup> A lakóingatlan falusias lakóházas környezetben található, ahol a hosszan elnyúló földterületek hátsó részei jellemzően kertészeti és szántóföldi művelésűek, azok részben közvetlen kapcsolatban állnak a külterületen lévő erdő művelési ágú területekkel. Az adattári nyilvántartás szerint a panaszos ingatlana a Sárosdi Erdőtervezési Körzet része és az Alsószentiván 39 F erdőrészbe tartozik, amelynek kiterjedése 2,09 hektár, gazdálkodási viszonya rendezetlen, a rajta lévő vegyes faállományú erdő talajvédelmi rendeltetésű. Az erdészeti hatóság adatai szerint a belterületi ingatlan 0,4 hektár nagyságú része a 2007. évi körzeti erdőtervezést követően, 2008-ban vált a körzeti erdőterv részévé.

### *II.1. A Sárbogári Járási Földhivatal tájékoztatásának összefoglalása*<sup>28</sup>

Az ingatlan művelési ágának fennállására és abban történt változásra vonatkozó kérdésekre a Földhivatal vezetője azt közölte, hogy *az ingatlan tulajdoni lapján (papír alapú és számítógépen vezetett) művelési ág változásra utaló feljegyzés nem szerepel.* Az ingatlanügyi és az erdészeti hatóság nyilvántartása eltérésének gyakorisága kapcsán, az ingatlan-nyilvántartási előírásokra<sup>29</sup> hivatkozva azt közölte, hogy *belterület esetén minden olyan esetben eltér a két hatósági nyilvántartás, amikor a terület nagysága nem éri el az 1 hektárt. Külterület esetén pedig, ha a 400 m<sup>2</sup> területi mértéket nem éri el az erdő.* A hatósági nyilvántartások eltérése kapcsán azt jelezte, hogy a jogszabály<sup>30</sup> lehetővé teszi *az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feltüntetését az 1 hektárnál kisebb belterületi földrészleten. A jogi jelleg feljegyzése vagy törlése az erdészeti hatóság megkeresésére, annak jogerős határozata alapján történik.*

### *II.2. Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatásának összefoglalása*<sup>31</sup>

Az alsószentiváni földrészleten végzett engedély nélküli fakitermelés tárgyában 2009. február elején indított eljárást az erdészeti hatóság és rendelte el a fakitermelés azonnali leállítását.<sup>32</sup> A határozat ellen a panaszos fellebbezéssel élt, de a döntést a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ Erdészeti Igazgatóság helybenhagyta.<sup>33</sup> A másodfokú hatóság határozata ellen a panaszos bírósági felülvizsgálatot nem kezdeményezett.

Az eljárás során a panaszos arra hivatkozott, hogy „a fakitermelést megelőzően érdeklődtem a körjegyzőnél, hogy kell-e belterületi fakivágáshoz engedély. Azt a tájékoztatást kaptam, hogy belterület esetén nem kell”. Alap-Alsószentiván Községek Körjegyzőjének igazolása<sup>34</sup> szerint ezt a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet kapcsán mondta, amely szerint csak a belterületi, közterületen lévő fák kivágásának engedélyezésére van hatásköre a jegyzőnek, ezért a szóbeli kérelemre „szóban arról tájékoztattam, hogy engedély iránti kérelemmel hatóságomhoz nem kell fordulnia.”

Az Erdészeti Igazgatóság ennek kapcsán jelezte, hogy szóbeli, adott esetben évekkal későbbi ügyekben ezek a hivatkozások nehezen ellenőrizhetők. Az erdészeti hatóság a panaszost az engedély nélküli fakitermelés ügyében folytatott eljárás miatt erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte<sup>35</sup>, amelyet a másodfokú hatóság helyben hagyott.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> A járási földhivatal csak többszöri megkeresésre küldte meg az általa az érintett ingatlannal kapcsolatban nyilvántartott adatokat.

<sup>28</sup> 32061/2014.

<sup>29</sup> Inyvh. 47. § (1) és az Inyvtv. 23. § (3) bekezdései, valamint az Inyvh. 50 (2) bekezdés a) pontja és 51. §-a

<sup>30</sup> Inyvh. 39/A. § (5) bekezdése

<sup>31</sup> XIV-G-031/8732-3/2014.

<sup>32</sup> 22.3/1645/1/2009. számú határozat

<sup>33</sup> 2009. április 30.-án kelt 04.4/497/1/2009. számú határozat.

<sup>34</sup> A2-87/2009.

<sup>35</sup> 22.3/1645/10/2009. számú határozat

<sup>36</sup> 2009. október 19-én kelt 04.4/1107/1/2009. számú határozat.

A döntés ellen a panaszos bírósági felülvizsgálatot nem kezdeményezett, a határozat jogerőre emelkedett.

Az Igazgatóság közölte azt is, hogy az erdészeti hatóság az ingatlan tulajdonosainak társult erdőgazdálkodást és erdő felújítási kötelezettséget írt elő<sup>37</sup>, amelynek első kivitelezési ideje 2011. volt (végső befejezési határideje 2017.), egyben abban felhívták a figyelmet a megállapított határidő felróható mulasztásának következményeire. A határozatot minden érintett átvette, ellene jogorvoslati eljárást nem kezdeményeztek, az jogerőre emelkedett. Az ingatlan tulajdonosait az erdőfelújításra előírt határidő túllépése miatt, erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezték, amelyre az évenként megtartott erdősítések műszaki átvételi szemléljén megállapított mulasztás és a vonatkozó jogszabály alapján – mérlegelési lehetőség nélkül – kerül(t) sor.

Csatolták az alsószentiváni körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos munkarészeket, így az eljárásról tájékoztató formaleveket<sup>38</sup> (jelezve, hogy az „*Alsószentiváni visszaigazolás nincs meg irattárunkban*” az első kettőnél, csak az utolsónál).

Közölték azt is, hogy az előzetes jegyzőkönyvi tárgyaláson<sup>39</sup> az Alsószentiván Polgármesteri Hivatalt nem képviselték.

Az erdészeti hatóság 2013 februárjában – a panaszos kérésére – a következő tájékoztatást adta az erdőtervezésről: „(...) 2007. október 29-én a Sárosdi Erdészeti Tervezési Körzet erdőtervezési terepi bejárás során megállapítottuk, hogy erdőtervezendő erdő található. A terület Alsószentiván 39 F jellel került be az Adattárba, miután 2008. október 23-án a körzeti erdőtervet a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Miniszter nevében jóváhagyták. *A körzeti erdőtervezés menetéről értesítettük a tervezés alá vont községek jegyzőit és általa az érintett lakosságot.*

A jogszabályok szerint, ha egy területen lévő faállomány – mely korábban nem volt erdőtervezett – erdőtervezendő erdőnek minősül, akkor azt az Erdészeti Hatóság mérlegelés nélküli döntés alapján felveszi az Adattárba. *Miután a szóban forgó terület bekerült az Adattárba, az Erdészeti Hatóságnak nem volt kötelezettsége, arra nézve, hogy ezt a tulajdonosokkal közölje.*”

Hangsúlyozták, ha a természetben fellelhető faállomány, amennyiben az erdőtervezés időszakában hatályos, a Régi Evt. 8. § (1) bekezdésében foglalt kritériumoknak megfelelt – ahogy a minisztérium illetékes osztálya is tájékoztatta a panaszost – az erdészeti hatóságnak azt mérlegelés nélkül be kellett vezetnie az Adattárba.

Az Adattárba történő felvétel, ide értve az 1 hektár alatti, belterületi ingatlanokat is, jogszabályi kötelezettsége az erdészeti hatóságnak, szakmai szempont ebben a vonatkozásban nem releváns.

Legvégül arról tájékoztattak, hogy az alsószentiváni 39 F erdőrésszel érintett ingatlanokra 2014 márciusában kérték az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzését, amelyet a Sárbogárdi Járási Hivatal Járási Földhivatala átvezetett.<sup>40</sup>

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

<sup>37</sup> 22.3/4112/1/2009. számú határozat

<sup>38</sup> „Tájékoztató erdőgazdálkodók részére” (2007. február 6.)

„Értesítés körzeti erdőtervezés előzetes jegyzőkönyvi tárgyalásáról” (2007. február 23.).

„Értesítés Körzeti Erdőtervbe való betekintési lehetőségről” (2007. március 6.)

<sup>39</sup> A VADEX Zrt. hivatali helységében 2007. március 20-án.

<sup>40</sup> A 2014. május 10.-én kelt 32.424/3/2014. számú határozattal.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Erdészeti Igazgatóság, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

I. Az AJB-8370/2012. számú ügyben a panaszosnak az Adattárba bejegyzett „erdő” besorolása elleni kifogását az Erdészeti Igazgatóság – a Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontjára<sup>41</sup> figyelemmel – nem fellebbezésként bírálhatta el, így megállapítható, hogy az adattári bejegyzés (a körzeti erdőtervezés) ellen közigazgatási úton nincs biztosítva a jogorvoslati lehetősége, így az ügyben hatásköröm fennáll.

Ugyanakkor a jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzése ellen mind a panaszos, mind a megkeresett Önkormányzat kezdeményezte a bírósági felülvizsgálatot. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – időközben lezárult – eljárása miatt a jogi jelleg feljegyzésével kapcsolatos földhivatali eljárást nem vizsgálhatom, mert az Ajbt. előírása<sup>42</sup> nem csupán a bíróságok döntését zárja ki a vizsgálati hatáskörömből, hanem mindazon ügyek felülvizsgálatának a lehetőségét is, amelyek jogszerűségének elbírálását érintően bírósági eljárás indult, vagy amelyekben már jogerős ítélet született.

II. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Az AJB-788/2014. számú ügy alapját képező erdészeti hatósági döntések meghozatalára – az engedély nélküli fakitermelés felfüggesztésére és az erdőgazdálkodási bírságra, azok felülvizsgálatára, továbbá az erdőgazdálkodói tevékenységre és az erdőfelújítás elvégzésére történő kötelezésre – 2009-ben került sor, a későbbi erdészeti eljárások e döntések következményei.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos anyagi gondjait keletkeztető erdészeti hatósági döntések egy évnél régebbiek, továbbá azok kapcsán a jogorvoslat kimerítésére nem minden esetben került sor, hatásköröm hiányát kell megállapítanom.

Az Ajbt. ugyanakkor lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

## **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

<sup>41</sup> A Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontja szerint „Nincs helye fellebbezésnek (...) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben.”

<sup>42</sup> Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.”

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a Testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.<sup>43</sup> Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.* A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „*a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991. (XI.8.) AB határozat).

---

<sup>43</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek Alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>44</sup>

A *tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is.* Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*<sup>45</sup> Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.<sup>46</sup> A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye a 6/1998. (III. 11.) AB határozat szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes' (...)*”. Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

<sup>44</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi I. szám (40-41. o.)

<sup>45</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>46</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

### III. Az ügy érdemében

1. Jelen vizsgálat előzményeként tekintek az AJB-2602/2013. számú – külterületi erdőt érintő erdészeti hatósági eljárásokkal kapcsolatos – jelentésemre<sup>47</sup>, amelyben már vizsgáltam az erdővel és az Adattárral, az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetésével, valamint az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás, mint közhiteles hatósági nyilvántartások összhangjával kapcsolatos egyes jogszabályi előírásokat. Ennek kapcsán megállapítottam, hogy az erdők adatai tekintetében az erdészeti hatóságok által vezetett Adattár minősül – de csak 2013. július 1-jétől – közhiteles nyilvántartásnak, míg a földhivatalok által vezetett ingatlan-nyilvántartás a jog és tények tekintetében közhiteles, egyes adatai (térmérték, művelési ág, minőségi osztály, kataszteri tiszta jövedelmi érték, stb.) – az ellenkező bizonyításáig – irányadóak.

Az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár adattartalma ugyanakkor egymást kiegészíti, ezért biztosítani kell az összhangjukat és a jogbiztonság követelményének érvényesítése érdekében ki kell küszöbölni adataik esetleges ellentmondását. Megállapítottam, hogy a jogi szabályozás 2009. július 1-jét megelőzően nem biztosította az Adattár teljes körű nyilvánosságát, továbbá az „erdő” minősítésről döntő és azt az Adattáron átvezető erdészeti hatóságnak kell kezdeményeznie a művelési ág változás átvezetését és megkeresnie az ingatlanügyi hatóságot. Ráműtöttem arra is, hogy az ingatlan-nyilvántartás a tulajdonhoz kapcsolódó jogok közhiteles nyilvántartása, ezért az ingatlanügyi hatóság megkeresésének és az erdő ingatlan-nyilvántartási átvezetésének elmaradása egyben azzal is jár, hogy az új tulajdonos erről a jogkövetkezményekkel járó minősítésről nem értesül, így nem tudja teljesíteni az Evt.-ben előírt kötelezettségeit.

2. A panasz kivizsgálása kapcsán elsőként a jogi környezet áttekintésére van szükség. Lényegében minden megkeresett erdészeti szerv<sup>48</sup> arra hivatkozik, hogy egy földterület erdővé „minősülése” a természetbeni állapotából eredően, a „törvény erejénél fogva” következik be, annak során a hatóságnak szubjektív mérlegelésre nincs lehetősége. Ennek alapjául az Evt. 6. § (1) bekezdését<sup>49</sup> jelölték meg, amely nemcsak az Adattárban erdőként nyilvántartott területeket minősíti erdőnek, hanem minden olyan faállományt is, amely a törvény előírásainak is megfelel.

Az erdő előző meghatározását az Evt. a fogalmi meghatározások után, önálló cím alatt tartalmazza, az szervesen kapcsolódik a törvény hatályához.<sup>50</sup> A norma az erdő (fogalom, „erdővé minősülés”) meghatározása kapcsán azt mondja ki, hogy „e törvény alkalmazásában” mi minősül erdőnek. A törvény ugyanakkor nem a „törvény erejénél fogva” (ex lege) kitévelt alkalmazza, így alkalmazási körében az erdő fogalmát „csak” normatív módon definiálja.

A normaszöveg jogalkalmazói értelmezése már „létező” erdők – az Adattárban már nyilvántartott, az időlegesen igénybe vett erdők és nyiladékok – esetén nem okoz gondolt, ugyanakkor „új” erdők vagy önerdősülés esetén, igen.

<sup>47</sup> [http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+erd%C3%A9szeti+hat%C3%B3s%C3%A1gi+elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%B3l+2602\\_2013/21f7860c-3e0a-4379-9c9a-00af04694846?version=1.1](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+erd%C3%A9szeti+hat%C3%B3s%C3%A1gi+elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%B3l+2602_2013/21f7860c-3e0a-4379-9c9a-00af04694846?version=1.1)

<sup>48</sup> Az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal egyértelműen, a miniszter csak közvetve.

<sup>49</sup> „E törvény alkalmazásában erdő: a) az Országos Erdőállomány Adattárban (a továbbiakban: Adattár) erdőként nyilvántartott terület; b) az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott fa- és cserjefajokból, illetve azok államilag elismert mesterséges vagy természetes hibridjeiből (a továbbiakban együtt: erdei fafajok) álló faállomány, melynek ba) területe a szélső fák töben mért távolságát tekintve átlagosan legalább húsz méter széles, természetbeni kiterjedése az ötezer négyzetmétert eléri, átlagmagassága a 2 métert meghaladja és a talajt legalább ötven százalékos mértékben fedi; bb) területe a szélső fák töben mért távolságát tekintve átlagosan legalább húsz méter széles, természetbeni kiterjedése az ötezer négyzetmétert eléri, átlagmagassága a 2 métert meghaladja és a talajt legalább harminc százalékos mértékben fedi, valamint legfontosabb szerepe a talaj védelme; c) az időlegesen igénybe vett erdő területe; d) a nyiladék és a tűzpuszta, amennyiben az átlagos szélessége 6 méternél kisebb.”

<sup>50</sup> Evt. 4. § (1) bekezdése szerint „E törvény hatálya kiterjed: a) az erdőre, annak élő és élettelen alkotóelemeire, az erdei életközösségre; b) a külterületen található fásításra; c) az erdészeti létesítményre; d) az erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületre.”



Az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja ugyanis külön jogszabály szerint faállomány meglétét és meghatározott természetbeni kiterjedést követeli meg (ez utóbbit a d) pontnál is), melyek fennállta vagy fenn nem állta csak további, az erdészeti szervek ezt megállapító aktusával tisztázható.

Az Evt. jogalkotói indokolása szerint „A törvény újszerű, de számos más európai erdőtörvényben is alkalmazott definíciót fogalmaz meg az erdőre. *Az erdő elsődlegesen az a terület, melyet az erdészeti hatóság az Adattárban erdőként tart nyilván*, függetlenül attól, hogy a földrészletet adott időpontban faállomány borítja vagy valamely élő vagy élettelen alkotóelem átmenetileg hiányzik.

Az adattárban szereplő területeken kívül *erdőnek minősül minden olyan terület is, amely nem szerepel az Adattárban, de megfelel a törvényben megfogalmazott területi és állományszerkezeti követelményeknek. A törvényben meghatározott állományszerkezeti paraméterek segítségével meghatározható*, hogy adott szukcessziós stádiumban lévő életközösség *a törvény hatálya alá tartozik-e*. A szabályozás segítségével minden területről egyértelműen eldönthető, hogy egy adott időpontban erdőnek minősül-e, így kiterjednek-e rá e törvény előírásai.”

Hangsúlyozni szükséges, hogy „ex lege” szabályozás esetén a „joghatás” normatív módon, kizárólag a jogszabály erejénél fogva következik be, ahhoz további eljárásra vagy hatósági aktusra nincs szükség. Jelen esetben más a helyzet, mert egy adott terület a hatóság vizsgálata nélkül nem tud „a törvény erejénél fogva” erdővé válni, hiszen meg kell állapítania, hogy az fizikai valóságában megfelel-e a törvényi követelményeknek. A faállomány fafajtainak és kiterjedésének megállapítása ugyan valóban az Evt. szerinti ténykérdés, azonban azt csak további – az Evt. által szabályozott – eljárás lefolytatása alapján lehet megállapítani. Vagyis az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontjának megfelelő erdő fogalmi elemeit képező területi és állományszerkezeti követelmények „meglétében” csak a faállomány megismerését és felmérését követően lehet állást foglalni (azt meghatározni), azok ténylegesen a helyszíntől és – természetesen nem szubjektív – szakmai mérlegeléstől függenek, így az nem a jogszabály erejénél fogva (ex lege) áll be. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján *a „törvény erejénél fogva” beálló rendelkezést konkrétan és egyértelműen, azaz expressis verbis<sup>51</sup> kell kimondani* – azok alapvető jogi jelentősége, közvetlen jog és kötelezettség keletkeztető hatása miatt –, *azokhoz egyéb eljárásra, hatósági aktusra nincs* (és nem is lehet) *szükség*.

**2.1.** Az Evt.<sup>52</sup> kimondja, hogy az állam az erdővagyon védelmét, a fenntartható erdőgazdálkodási tevékenység tervszerűségét a körzeti erdőgazdálkodási és tervezési szabályokról szóló *miniszteri rendelet kiadásával*; a hosszú távra – legalább tíz évre – szóló körzeti erdőterv készítésével; *az Adattár működtetésével* és az abban foglalt egyes adatok kötelező felhasználásával; valamint az erdőtervvel és az erdőgazdálkodási *tevékenység bejelentési-engedélyezési rendszerével* biztosítja.

Az Evt. előírása alapján az egyes körzetekre vonatkozó tervezési alapelveket, az erdei haszonvételek lehetséges felső határát jelentő keretszámokat, a körzetben tervezett erdőszerkezet-átalakítások ütemét és mértékét, a körzetre jellemző általános előírásokat, valamint az állami tulajdonban lévő és a nem gazdasági rendeltetésű erdőkre vonatkozó szabályokat a *miniszter az erdőtervrendeletben* állapítja meg.<sup>53</sup>

Az irányadó jogszabályok alapján az erdészeti hatóság az erdőtervezési körzetekben tízévente körzeti erdőtervet készít.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Félreérthetetlenül, határozottan.

<sup>52</sup> Evt. 30. § (1) bekezdés

<sup>53</sup> Evt. 31. § (1) bekezdése. A (2) bekezdése szerint „Az erdőtervrendelet előírásai az előző erdőtervi időszak erdőgazdálkodásának hatósági értékelésén, az Adattár adatai alapján a körzetre vonatkozó átfogó hozamvizsgálaton, és a körzet területére vonatkozó természetvédelmi kezelési és egyéb tervek előírásain alapulnak.”

<sup>54</sup> Az Evt. 31-36. és az R. 3-12. §-ai alapján

Az Evt. előírásai alapján az erdőt erdőtagokra<sup>55</sup> és erdőrészekre<sup>56</sup> kell felosztani, melyeket a körzeti erdőterv készítésekor és az erdő telepítésének engedélyezésekor kell kijelölni.<sup>57</sup> A körzeti erdőtervezés szabályozása kapcsán az Evt. indokolása azt tartalmazza, hogy „a körzeti erdőtervezés lefolytatásának szabályait végrehajtási rendelet szabályozta, ám *garanciális szempontok miatt* indokolt a részletszabályok törvényben történő szerepeltetése”.<sup>58</sup>

A körzeti erdőtervezés során az erdészeti hatóságok elvégzik az erdőtervezés alá vont terület terepi felvételezését.<sup>59</sup> Vagyis a terület bejárásával, méréssel, adatgyűjtéssel meghatározzák az erdőrészek termőhelyi viszonyait, az erdőállományok jellemző adatait, rögzítik az észlelt egyéb, a tervezéshez szükséges adatokat, valamint végrehajtják az erdészeti nyilvántartási térképek elkészítéséhez szükséges felmérési munkákat. A terepi felvételezés során kialakított, a földrészlet határától eltérő, természetben nem azonosítható erdőrészek határok töréspontjait az erdőgazdálkodóval ismertetni kell.<sup>60</sup>

Minden megkeresett erdészeti szerv azt hangsúlyozta, hogy az Evt. az erdővel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket nem az erdő tulajdonosa, hanem az erdőgazdálkodó<sup>61</sup> szempontjából szabályozza, elsősorban ők az erdészeti hatósági eljárások alanyai.

Ennek megfelelően a körzeti erdőtervezés során a körzetben érintett erdőgazdálkodók, továbbá a hatóságok, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervek, az ott található önkormányzatok, valamint az erdészeti vagy természetvédelmi célra alakult civil szervezetek tehetnek javaslatokat a körzetben folytatandó erdőgazdálkodással kapcsolatosan.<sup>62</sup>

A terepi felvételezés és a javaslat összeállítását követően az erdészeti hatóság erdőrészek szintű tárgyalásokat tart, amelynek célja az egyeztetés az erdőgazdálkodóval, az érintett hatóságokkal és védett területen fekvő erdőrészek esetében a természetvédelmi kezelésért felelős szervvel. Az egyeztető tárgyaláson határozzák meg, hogy a következő 10 évben a gazdálkodásnak milyen lehetőségei, korlátozásai lesznek. Az erdőgazdálkodási javaslatokat a lakossági egyeztető tárgyalást megelőzően közzéteszik. Az erdészeti hatóság a megjelenteknek tájékoztatást ad a körzet természetbeni állapotáról, a következő időszak erdőgazdálkodási lehetőségeiről és korlátairól, valamint a társadalmi részvétel, a véleménynyilvánítás, az adatokhoz való hozzáférés lehetőségeiről, ismerteti az erdőgazdálkodásnak a Natura 2000 területekre gyakorolt hatásainak vizsgálati eredményeit, és az ebből eredő erdőgazdálkodási javaslatokat.

A körzeti erdőtervezés befejezéseként – a körzeti erdőterv elfogadása érdekében – az erdészeti hatóság tárgyalást tart az érintett erdőgazdálkodók és hatóságok, az önkormányzatok és a védett területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv bevonásával. Amennyiben a záró tárgyalás során az erdészeti hatóság, az érintett hatóságok, és az erdőgazdálkodó között véleményeltérés marad fenn, úgy a vitás kérdésekben a testületi szervként működő Körzeti Erdőterv Bizottság dönt.<sup>63</sup>

<sup>55</sup> Az Evt. 38. § (5) bekezdése szerint „Az erdőtag a település közigazgatási határán belül az erdő területi rendjét, kellő áttekintését, az erdőgazdálkodási tevékenység alapegységeinek tartós szerkezetbe foglalását biztosító területi egység”.

<sup>56</sup> Az Evt. 38. § (5) bekezdése szerint „Az erdőtagon belül az erdőrészek az erdőgazdálkodási tevékenység és az erdészeti igazgatás, nyilvántartás olyan alapegysége, amely természetben összefüggő és a rajta található erdei életközösség, valamint a fenntartható erdőgazdálkodási tevékenység jellemzői alapján egységesnek tekinthető”.

<sup>57</sup> Evt. 16. § (4) és (7) bekezdései

<sup>58</sup> Lásd az Evt. 32. és 35. §-ainak indokolását.

<sup>59</sup> R. 7. §-a

<sup>60</sup> Evt. 16. § (10) bekezdése

<sup>61</sup> Az Evt. 17. § (1) bekezdése szerint „Erdőgazdálkodó az erdészeti hatóság által vezetett erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő tulajdonos vagy jogszerű használó”.

<sup>62</sup> Evt. 32. §-a

<sup>63</sup> R. 12/A. §-a

A Kormány az Evt. szerinti általános erdészeti hatóságként a megyei kormányhivatal erdészeti igazgatóságait jelölte ki<sup>64</sup>, melyek *erdészeti igazgatási feladataik körében* – többek között – elkészítik a körzeti erdőterveket (a jogszabályban előírt egyeztetési és tájékoztatási feladatok ellátása mellett).<sup>65</sup>

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy az erdészeti eljárásokba érdekelti oldalon minden esetben az erdőgazdálkodókat vonják be, az erdőtulajdonosok részvétele esetleges. Továbbá az erdők tényleges adatait a körzeti erdőtervezés során* – terepi felmérést követően – rögzítik, amely nem közigazgatási hatósági eljárás, hanem *igazgatási tevékenység*.

Mindezeket összegezve azt is *megállapítom, hogy az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti kritériumoknak megfelelő* – korábban „nem létező” – *faállomány erdővé „minősítéséhez” meg kell állapítani az érintett fajokot és a területi kiterjedését, amihez egy szakmai (erdészeti) eljárásra* (így a körzeti erdőtervezésre vagy egyedi erdészeti hatósági eljárásra) *is szükség van*.

**3.** Az előzőek után a körzeti erdőterv adatainak adattári átvezetésével és az erdőterv határozattal kapcsolatos jogszabályi előírásokat, valamint azok kapcsán a jogorvoslat érvényesíthetőségét tekintem át.

**3.1.** Az Evt. előírásai<sup>66</sup> alapján az erdőgazdálkodásért felelős miniszter az erdők nyilvántartása, az erdőgazdálkodás kiszámítható működése és országos szintű szabályozása érdekében Adattárat működtet. Az Evt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, hogy az Adattárban mely területeket kell erdőként nyilvántartani.<sup>67</sup>

Az Adattár tartalmazza: az erdőgazdálkodó gazdálkodói kódját; az erdőgazdálkodás során betartandó, az erdészeti hatóság határozatában megállapított (általános, átalakítási vagy szálalási terveiben foglalt, valamint különös) előírásokat; a körzeti erdőtervben megállapított adatokat; a jóváhagyott erdőtelepítési-kivitelezési tervek adatait; a bejelentett egyes erdőgazdálkodási tevékenységek adatait; az erdőben elvégzett egyes erdőgazdálkodási tevékenységek adatait; az erdő faállományának mennyiségében és minőségében bekövetkezett változásokat; az erdészeti és közjóléti létesítmények adatait.<sup>68</sup>

Az Evt. 38. § (2) bekezdése szerint az Adattár – többek között – az erdőrészlet és az erdőgazdálkodó adatait tartja nyilván közhitelesen, ugyanakkor az erdők tulajdonával és tulajdonosaival kapcsolatos adatokat nem tartalmazza, az ingatlanok helyrajzi számát – ha van is erre adatuk – nem tartják közhitelesen nyilván. Emiatt az Adattárban nyilvántartott erdőrészletek ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számokkal való azonosításához szükséges az előzetes térképi összevetés.<sup>69</sup> Vagyis az Adattár és a <http://erdoterkep.mgszh.gov.hu/> internetes oldal csak akkor tudja (tájékoztatási) funkcióját betölteni, ha a tulajdonos ismeri és tisztában van azzal, hogy ingatlana mely erdőrészletnek felel meg, azaz ezt a jogi ténytet korábban közölték vele, aminek előfeltétele, hogy a hatóság ezt az azonosítást korábban elvégezte.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy az Adattár az erdő tulajdonjogi – és egyéb ingatlan-nyilvántartási – adatait nem tartalmazza, emiatt a két nyilvántartás adatai csak azonosítást követően feleltethetők meg egymásnak*.

<sup>64</sup> Korm.r. 12. § (1) bekezdés

<sup>65</sup> Korm.r. 14. § (1) bekezdés b), illetve ha) pontok.

<sup>66</sup> Evt. 38. § (1) bekezdése.

<sup>67</sup> Az Evt. 38. § (3) bekezdése szerint „Az Adattárban erdőként kell nyilvántartani:

a) az e törvény hatálybalépésekor az Adattárban erdőként nyilvántartott területet,

b) az ingatlan-nyilvántartásban erdő művelési ágban nyilvántartott területet,

c) a 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállományt,

d) az időlegesen igénybe vett erdő területét,

e) a 6 méternél kisebb átlagos szélességű nyiladékot és tűzpáztát”.

<sup>68</sup> Evt. 38. § (2) bekezdés

<sup>69</sup> Lásd továbbá AJB-2602/2013. számú jelentésem

**3.2.** Az AJB-2602/2013. számú jelentésemben<sup>70</sup> már tisztáztam, hogy az Adattár vezetése közigazgatási hatósági eljárás, amely során a Ket. előírásait kell alkalmazni.

A megkeresett szervek – az Erdészeti Igazgatóság, a Hivatal és a miniszter – álláspontja szerint az erdészeti hatóságok a körzeti erdőtervezése adatait az Adattáron a közigazgatási hatósági nyilvántartás szabályai szerint – hivatalból és mérlegelés nélkül – vezetik át. A Hivatal hangsúlyozta, hogy az adatok adattári átvezetésekor az erdészeti hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége, a körzeti erdőtervezés során a törvényi előírások alapján bizonyos adatokat köteles együttesen figyelembe venni. Továbbá amennyiben az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállomány meglétéről – vagyis az erdő természetbeni állapotáról – tudomást szerez, akkor azt az Evt. 38. § (3) bekezdés c) pontja alapján az Adattárba fel kell vezetnie, és erdőként kell nyilvántartania.

A Ket. hatósági nyilvántartásra vonatkozó előírásai<sup>71</sup> szerint a hivatalból indított eljárások megindításáról az ügyfeleket nem kell értesíteni, a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni. A hatóság hivatalból köteles törölni a jogszabálysértő bejegyzést, a hibás bejegyzést javítani vagy az elmulasztott bejegyzést pótolni. Alakszerű határozatot a bejegyzés megtagadásáról kell hozni, mérlegelés nélküli bejegyzéskor erre nincs szükség. A döntés a nyilvántartásba történő bejegyzés napján jogerőre emelkedik<sup>72</sup>, ellene – nem fellebbezésnek, hanem – bírósági felülvizsgálatának van helye.<sup>73</sup>

A Ket. 86. § (4) bekezdése alapján az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtási határideje szubjektív, akkor kezdődik, amikor a jogszabálysértő vagy hibás adat bejegyzése vagy a mulasztás az ügyfél tudomására jutott.

Vagyis miközben az Adattár vezetésével kapcsolatos hatósági nyilvántartási eljárás és bejegyzés közigazgatási hatósági eljárás, addig a Ket. előző előírásai alapján az erdő „minőség” adattári bejegyzéséről, a nyilvántartás változásáról – az Evt. erre vonatkozó speciális előírásának hiányában<sup>74</sup> – az érdekeltek nem értesülnek.

Az R. előírásai<sup>75</sup> alapján a záró tárgyaláson elfogadott, vagy a Körzeti Erdőterv Bizottság által megállapított körzeti erdőterv adatainak az Adattáron történő átvezetéséről az erdészeti hatóság központi szervének vezetője gondoskodik.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a körzeti erdőterv adatainak adattári átvezetése ugyan hatósági eljárásnak és döntésnek minősül, azonban a Ket. hatályos előírásai szerint arról az érdekeltek – közöttük a tulajdonosok – közvetlenül nem értesülnek, így a jogorvoslat lehetősége csak a tudomásra jutást követően nyílik meg.*

**3.3.** Az Evt. 40. § (1) bekezdése<sup>76</sup> szerint az erdészeti hatóság az általa elkészített körzeti erdőtervek alapján az erdőgazdálkodók jogait és kötelezettségeit – a használatában álló egyes erdőrészletekre vonatkozó körzeti erdőtervi adatokat – a Ket. szerinti alakszerű erdőterv határozatokban, hivatalból állapítja meg.

Az AJB-2026/2013. számú jelentésemben<sup>77</sup> már rögzítettem, hogy a hatályos törvényi előírás szerint *erdőgazdálkodó* „az erdészeti hatóság által vezetett *erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő tulajdonos vagy jogszerű használó*”.<sup>78</sup>

<sup>70</sup> Az ügy érdemének 1.1. pontja

<sup>71</sup> A Ket. 82. és 86. §-ai,

<sup>72</sup> A Ket. hatályos 86. § (2) bekezdése szerint „A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó 71-73. §-okban és a 78. §-ban meghatározottakat [a határozat alakszerűsége és közlése] nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján jogerőre emelkedik.”

<sup>73</sup> A Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontja és (2) bekezdése.

<sup>74</sup> A Ket. 82. § (1) bekezdésének második mondata szerint „A hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban e törvényt akkor kell alkalmazni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik”.

<sup>75</sup> R. 13. §-a, „A körzeti erdőterv átvezetése az Adattáron”.

<sup>76</sup> „A körzeti erdőterv alapján az erdőgazdálkodó jogait és kötelezettségeit az erdészeti hatóság erdőterv határozatban (a továbbiakban: erdőterv), hivatalból állapítja meg.”

<sup>77</sup> Lásd „Az ügy érdemében” cím 4.5. pontját.

<sup>78</sup> Evt. 17. § (1) bekezdés

Az Evt. mögöttes felelősségre vonatkozó előírása<sup>79</sup> alapján, amennyiben egy erdőrészlletnek nincs bejegyzett erdőgazdálkodója, akkor „erdőgazdálkodónak” az ingatlan tulajdonosa minősül, őt illetik az Evt. szerinti „erdőgazdálkodói jogosultságok”.

Ennek kapcsán a miniszter azt jelezte, hogy ilyen esetekben az erdőterv határozat elleni jogorvoslat lehetősége az erdőtulajdonosnak is biztosított.<sup>80</sup>

*Megállapítom, hogy az Adattárba bejegyzett erdőkre vonatkozó erdőgazdálkodói jogokat és kötelezettségeket nevesítő erdőterv határozat ellen biztosított a jogorvoslat, azonban annak tartalmát a körzeti erdőterv alapjaiban determinálja.*

4. A tényállásban rögzítettek szerint, az AJB-8370/2012. számú ügyben a panaszos budapesti belterületi ingatlanait az Adattár 2002-től – 50-50 %-os kiterjedéssel – erdőként tartotta nyilván, amelyet 2012-ben az ingatlanok teljes területére módosított. Az Erdészeti Igazgatóság az erdő „minőség” – jelen esetben az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg – feljegyeztetését 2012 augusztusában kezdeményezte. Tehát *miközben az érintett terület az Adattárban 2002 óta erdőként szerepel, addig az Erdészeti Igazgatóság az erdő „minőség” ingatlan-nyilvántartási átvezetését csak tíz évvel később kezdeményezte.*

Ennek kapcsán mind az Erdészeti Igazgatóság, mind a Hivatal arra hivatkozott, hogy „az Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyeztetésére csak most nyílt lehetőség, mert *a korábbi – a 2010. május 12.-e előtti – Inyvh. nem adott lehetőséget e tény megjelenítésére (...)*”. Az előzőekre – és az AJB-778/2014. számú panaszra is – figyelemmel a belterületi ingatlanokon lévő erdőkkel kapcsolatos ingatlan-nyilvántartási szabályozást is megvizsgáltam.

4.1. Az Inyvh.<sup>81</sup> az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzését 2010. május 12.-től biztosítja. A jogszabály előírásai<sup>82</sup> szerint jogi jelleget egész ingatlanra vagy annak területi mértékben meghatározott részére lehet feljegyezni. Az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feljegyzése vagy törlése az erdészeti hatóság megkeresésére és jogerős határozata alapján történik.<sup>83</sup>

Az ingatlan-nyilvántartás az önálló ingatlanok adatait, az azokhoz kapcsolódó jogokat és jogilag jelentős tényeket tartalmazza. A törvény tételesen felsorolja (taxálja) azokat a jogokat és tényeket, amelyek az ingatlan-nyilvántartásba be-, illetve feljegyezhetők.<sup>84</sup> Külön törvény alapján további jogok és tények bejegyzését is megengedheti.

Az ingatlan jogi jellege olyan jogszabály által meghatározott jogilag jelentős tény, amely az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető.<sup>85</sup> A jogi jelleg általában korlátozza vagy befolyásolja az ingatlan használatát és azok jellemzően hatósági döntésen alapulnak, ezért feljegyzésük elmaradása az ahhoz fűződő joghatásokat nem érinti<sup>86</sup>, vagyis azok feljegyzése deklaratív (tanúsító) hatályú.

<sup>79</sup> Az Evt. 17. § (8) és (9) bekezdései szerint *erdőgazdálkodó hiányában* az erdőt károsító hatások elleni védekezésre, a bekövetkezett károsítások hatásainak felszámolására, az erdő szakszerű felújítására és őrzésére *az erdő tulajdonosa köteles*, helyette e kötelezettségek teljesítéséért az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett *vagyonkezelői, földhasználati, haszonélvezeti, használati jog jogosultja* felelős. (Lásd továbbá az Evt. 102. §-at, 106. § (1) bekezdését és 107. §-át).

<sup>80</sup> „*A körzeti erdőtervezés és az annak során megállapított jogok és kötelezettségek egyedi telepítési folyamatában az erdőgazdálkodók véleményezési és jogorvoslati joga tehát megfelelően biztosított. Az erdőtulajdonosok részére a véleményezési jog a körzeti erdőtervezés folyamatában ugyancsak biztosított (...)* A körzeti erdőterv pedig (...) csak a rendes gazdálkodás körébe tartozó tevékenységeket érintő jogokat és kötelezettségeket keletkeztethet.”

<sup>81</sup> Az Inyvh. jelenlegi 39/A. § (1) bekezdés k) pontja.

<sup>82</sup> Inyvh. 39/A. § (2)-(5) bekezdés

<sup>83</sup> Az Inyvh. azt is előírja, hogy az erdő (fásított terület) *művelési ág megállapítására vagy megváltoztatására irányuló eljárás esetén, a változás átvezetéséhez az erdészeti hatóság jogerős határozata vagy általa kiállított hatósági bizonyítvány szükséges* (64. § (3) bekezdése), továbbá az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feljegyzéséhez – *változási vázrajz helyett – az állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis felhasználásával készített, olyan változási vázlat is elfogadható jelenleg, amelyen a megkereső hatóság megjelöli az ingatlan érintett részét és m<sup>2</sup> pontossággal megadja nagyságát* (65. § (5) bekezdés ac) pontja).

<sup>84</sup> Lásd az Inyvt. 16-17. §-ait.

<sup>85</sup> Intyv. 17. § (1) bekezdés g) pont

<sup>86</sup> Intyv. 17. § (2) bekezdés

A jogi jellegnek több fajtája van, az idők folyamán azok folyamatosan változtak, felsorolásukat az Inyvr. 39/A. § (1) bekezdése tartalmazza – így az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleget is –, azonban egyéb, a tulajdonjog közérdekű korlátozásával járó tény feljegyzését más törvény is elrendelheti.

A földrészletek<sup>87</sup> (ingatlanok) adatait az ingatlan-nyilvántartásban az Inyvtv. szerinti adattartalommal és részletességgel kell nyilvántartani, vezetni. Az Inyvtv. – többek között – előírja<sup>88</sup> az ingatlan „művelési ágának” vagy „a művelés alól kivett terület elnevezésének” a nyilvántartását.

Ez alapján a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló földeket a rendszeres földhasznosítási módjuk alapján, a tényleges – a természetbeni – állapotnak megfelelően kell nyilvántartani.<sup>89</sup> Művelés alól kivett területként kell szerepeltetni a művelés alatt nem álló földterületeket és a település belterületén – a hasznosítási módra tekintet nélkül – az egy hektárt meg nem haladó földrészleteket.<sup>90</sup>

A földrészleteket művelési ágak és művelés alól kivett területek szerint további (al)részletekre kell bontani.<sup>91</sup> Az egy hektárnál nagyobb belterületi és a külterületi ingatlanokon alrészletként kell nyilvántartani a különböző művelési ágakat (kivett területeket), ha azok nagysága 400 m<sup>2</sup>-t meghaladja.<sup>92</sup>

Az ingatlan-nyilvántartási előírások szerint „erdő” művelési ágban kell nyilvántartani azt a területet, amely az Evt. szerint erdőnek minősül, továbbá az erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló tisztást, kopárt, az erdei farakodó és készletező helyet, az erdészeti létesítményhez tartozó területet, a 6 méternél szélesebb nyiladékot és tűzpásztát.<sup>93</sup> „Fásított terület” művelési ágban tartandó nyilván – többek között – az Evt. szerinti szabad rendelkezésű erdő terület, a facsoport és fasor (fásítások) által elfoglalt terület.<sup>94</sup>

Az erdők nyilvántartása kapcsán – az előzőeken túl – a korábbiakban ismertetett az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg is feljegyezhető, az ugyanakkor nem jegyezhető fel „erdő” művelési ágú földrészletre és az egy hektárnál kisebb belterületi földrészlet esetén ez csak egész ingatlanra történhet.<sup>95</sup>

Az előzőek alapján az rögzíthető, hogy az „erdő” és a „fásított terület” művelési ág csak a külterületi és az egy hektárnál nagyobb belterületi mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló ingatlanokra, továbbá a 400 m<sup>2</sup>-t meghaladó, ekként hasznosított alrészletekre jegyezhető fel. Amennyiben az Evt. szerinti erdő nem ilyen területen található – hanem egy hektárnál kisebb belterületi földrészleten vagy 400 m<sup>2</sup>-t el nem érő alrészleten –, úgy az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzésére van mód.

A miniszter válasza szerint az „erdő” művelési ág nyilvántartási átvezetésének erdővédelmi célja az állampolgárok megfelelő tájékoztatása, az érintettek figyelmének felhívása arra, hogy az adott terület az Evt. hatálya alá tartozik.

---

<sup>87</sup> Az Inyvtv. 11. § (1) bekezdés a) pontja szerint földrészlet „a föld felszínének természetben összefüggő, közigazgatási vagy belterületi határ által meg nem szakított területe, amelynek minden részén azonosak a tulajdoni vagy a vagyonkezelői (kezelési) viszonyok (...)”

<sup>88</sup> Az Inyvtv. 14. § (1) bekezdés szerint „Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza:

a) a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület megjelölése), a belterületen lévő ingatlannál az utca (tér, krt. stb.) nevét és a házszámot, a helyrajzi számát és területnagyságát,

b) művelési ágát és a művelés alól kivett terület elnevezését,

c) minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét,

d) ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát.”

<sup>89</sup> Inyvtv. 23. § (2) bekezdése

<sup>90</sup> Az Inyvtv. 23. § (2) és (3) bekezdései. Az utóbbi szerint „a település belterületének 1 hektárt meg nem haladó területű földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani”.

<sup>91</sup> Inyvtv. 11. § (2) bekezdés

<sup>92</sup> Inyvr. 51. § (1) bekezdés.

<sup>93</sup> Inyvr. 47. § (1)-(2) bekezdései

<sup>94</sup> Inyvr. 48. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>95</sup> Inyvr. 39/A. § (4)-(5) bekezdései

Ugyanakkor az ingatlan-nyilvántartás szabályozása kapcsán azt jelzi, hogy „Ez két olyan technikai jellegű rendelkezés<sup>96</sup>, aminek a következményeként egyes erdő által elfoglalt területeket nem lehet erdő művelési ágban nyilvántartani. A jogalkotó a fenti célok ilyen esetekben való teljesülése érdekében tartotta indokoltnak bevezetni az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jellegét”.

Az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg megalkotására tehát azért került sor, mert az ingatlan-nyilvántartási jogszabályok az „erdő” művelési ág feltüntetését nem minden esetben biztosították. Emiatt ez a jogi jelleg kiegészítő jellegű, sajátos „jogintézmény” (ezt támasztja alá az, hogy a jogi jelleg általános szabályaitól eltérően<sup>97</sup> alrészletre nem lehet feljegyezni), amit az erdőhöz kapcsolódó jogok és kötelezettségek érvényesülése érdekében hoztak létre.

Az új jogintézmény létrehozását követően az Evt. szerinti erdőt az ingatlan-nyilvántartás kétféle módon – „erdő” (fásított terület) művelési ágban vagy „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feltüntetésével – tartja nyilván.

Mindezek alapján megállapítom, hogy 2010 májusa előtt – a jogi szabályozás hiányossága miatt – egyes Evt. szerinti erdőket az ingatlan-nyilvántartásban nem lehetett feltüntetni.

**4.2.** Az előzőek szerint az Inyvh. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja szerinti jogi jelleg alkalmazására azért van szükség, mert egyes földrészleteket nem lehet a valós hasznosítási módban – „erdő” művelési ágban – nyilvántartani. Ez a probléma az Inyvtv. – területi mértékekhez kötődő – szabályozására visszavezethető, amely nyomán egyes területeket művelés alól kivett területként, esetleg más művelési ágban kell szerepeltetni.

Az AJB-3335/2013. számú jelentésemben már vizsgáltam a belterületi egy hektáros küszöbértékre vonatkozó ingatlan-nyilvántartási szabályozást és annak hatásait. Ennek kapcsán kifejtettem: „(...) a belterületi ingatlanokra az Inyvtv. által előírt küszöbérték nem csak adminisztratív (eljárási) előírás, hanem olyan (érdemi) norma, amely túlmutat az Inyvtv. szabályozási körén és – az ingatlan-nyilvántartás közhiteles voltából adódóan – kihat az egyéb jogi szabályozásra is. Amíg belterületen az egy hektárnál kisebb mezőgazdasági művelés alatt álló földeket nem kell (lehet) művelési ágban nyilvántartani, addig egyes jogszabályok – például a Htv., az Evt. – az ilyen ingatlanok tényleges mezőgazdasági műveléséhez jogkövetkezményeket kapcsolnak.”

Jelentésem szerint az Inyvtv. adatok közhitelességére vonatkozó szabálya nem egyértelmű, nem felel meg a jobbiztonság követelményének. Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdésében előírt – a belterületi földrészletek művelési módját figyelmen kívül hagyó egy hektáros – küszöbérték kizárólag a nyilvántartás egyszerűsítését szolgálja.

Tárgyi ügyben szintén egy hektárnál kisebb belterületi ingatlanok érintettek, amelyek – a valós művelési águktól eltérően – a hatályos ingatlan-nyilvántartásban „kivett, beépítetlen terület” megnevezéssel szerepelnek.

A megkeresésekre adott válaszok szerint az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetése azért maradt el, mert azt az egy hektárnál kisebb erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületekre – az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése szerinti küszöbérték miatt – nem lehetett feljegyezni.

A jogi szabályozásból adódóan az ilyen erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek esetén a tényleges természeti állapotot figyelmen kívül kell hagyni, azokat kötelező „kivett területként” nyilvántartani. Az erre vonatkozó szabályozást a Hivatal elnöke is kifogásolta.

<sup>96</sup> A 400 m<sup>2</sup>-t meghaladó művelési ágak alrészletként, az 1 hektárt meg nem haladó belterületi földrészletek művelés alól kivett területként való nyilvántartása.

<sup>97</sup> Az Inyvh. 39/A. § (2) bekezdése szerint „Jogi jelleget egész ingatlanra vagy annak területi mértékben meghatározott részére lehet feljegyezni”.



Hivatkozott jelentésemben az Inyvtv. 23. § (3) bekezdés egy hektáros küszöbértéke kapcsán azt állapítottam meg, hogy az ilyen mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek kötelező „kivett területként” történő nyilvántartása, a tényleges állapot figyelmen kívül hagyása (negligálása) *nem felel meg a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.*

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az AJB-3335/2013. számú jelentésem fenti megállapításai – nem csak a mező-, hanem – az erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületekre is irányadók.*

**4.3.** A megkeresett szervek a belterületi erdők ingatlan-nyilvántartási átvezetésével, feljegyzésével kapcsolatos jogszabályi hiányosságokat nem vitatták, sőt jelezték annak következményeit: *„ezért nem jelenhetett meg az ingatlan-nyilvántartásban a 2001-es erdőtervezést követően semmilyen jelzés, így nem szerzett tudomást a panaszos az erdészeti hatóság ingatlanját ért, több mint 10 éves megállapításáról”.*<sup>98</sup> Az Erdészeti Igazgatóság arra is felhívta a figyelmet, hogy az 1997 előtti jogi szabályozás<sup>99</sup> hatálya nem terjedt ki a belterületi erdőkre (sőt a beépítésre szánt külterületi erdőkre sem).

Az előzőekre is figyelemmel a jogalkotó 1997-ben a Régi Evt. hatályát – ebből eredően az erdő „minőséget” és a kapcsolódó jogkövetkezményeket – lényegében úgy terjesztette ki a belterületi ingatlanokra és azok tulajdonosaira, hogy a jogi szabályozás nemcsak az Adattár teljes körű nyilvánosságát nem biztosította<sup>100</sup>, hanem *az ezt jogilag determináló körülménynek (adatnak) a teljes körű ingatlan-nyilvántartási átvezethetőségét sem garantálta.* A belterületi ingatlanokra az erdő feljegyezhetőségét – valamint a tulajdonosok (más személyek) széleskörű tájékoztatásnak lehetőségét – csak 2010-ben, vagyis 13 évvel később tették lehetővé.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy miközben a jogi szabályozás 1997 óta lehetővé teszi belterületen az erdővé minősítést, addig a jogalkotó ennek teljes körű ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségét csak 13 évvel később teremtette meg, ami sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az érintett tulajdonosok – így a panaszos – tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.*

Ez különösen aggályos annak fényében, hogy az Evt. 40. § (4) bekezdése és 18. § (8) bekezdés b) pontja alapján *„az egyes erdőrészekre határozattal meghatározott fahasználati lehetőségek, felújítási kötelezettségek az adott erdőrészlet mindenkor erdőgazdálkodóját jogosítják és kötelezik”,* illetve *„erdőgazdálkodó hiányában az erdő tulajdonosa köteles az erdő szakszerű felújításáról gondoskodni.”*

**5.** Az előzőekben érintett jogszabályi előírások áttekintését követően az AJB-8370/2012. számú panasszal kapcsolatos konkrét erdészeti hatósági eljárásokat, a lefolytatott körzeti erdőtervezést és különösen a jogorvoslathoz való jog érvényesülését vizsgálom.

A hatályos jogszabályi előírások alapján a Budapesti Erdőtervezési Körzetben az Erdészeti Igazgatóság minősül erdészeti hatóságnak.<sup>101</sup> A körzetben – 2001. évet követően – 2011-ben került sor a körzeti erdőtervezés lefolytatására.<sup>102</sup>

A tényállás szerint az Erdészeti Igazgatóság az erdőtervezési eljárás megindításáról (lefolyásáról) tértivevényes levéllel az Evt. 35. § (1) bekezdésben felsorolt érintetteket – vagyis a szakhatóságokat, az önkormányzatokat, az erdőgazdálkodókat és a területen tevékenységi körükben érintett civil szervezeteket – értesítette. A többi érintettet – így a tulajdonosokat, a lakosságot, egyéb civil szervezeteket, stb. – a helyi önkormányzatnál kifüggesztett hirdetésményekkel kereste meg.

<sup>98</sup> Lásd az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal válaszait (A tényállás 1. és 5.2. pontjai)

<sup>99</sup> Az erdőkről és a vadgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény

<sup>100</sup> 2009. július 1-jét megelőzően (lásd az AJB-2602/2013. számú jelentésemet).

<sup>101</sup> A Korm.r. 12. § (1) bekezdése és 2. számú melléklete alapján.

<sup>102</sup> A 2011. évi körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvekről, valamint az érintett körzeti erdőtervek alapján folytatott erdőgazdálkodásról szóló 96/2011. (X. 17.) VM rendelet 1. melléklete alapján.

Az Erdészeti Igazgatóság ez utóbbira hivatkozott a panaszos tekintetében is.

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozata szerint „(...) *A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák*”.

Az Evt. a körzeti erdőtervezés kapcsán több olyan előírást fogalmaz meg, amelyek az abban érintett személyek érdekeinek figyelembevételét, jogaik érvényesítését szolgálja. Ilyen például az erdőgazdálkodók *javaslattételi* (lehetősége) joga<sup>103</sup> vagy az erdőszeti hatóság számára előírt *értesítési* (és hirdetményi tájékoztatási) *kötelezettség*.<sup>104</sup>

Az Evt. előző előírásainak jogalkotói indoklása<sup>105</sup> is egyértelműen tartalmazza, hogy azok – hasonlóan például az Étv. 9. §-a szerinti településrendezési eljáráshoz – garanciális eljárási normáknak minősülnek, vagyis a körzeti erdőtervezéssel érintettek – első sorban az erdőgazdálkodók, közvetve az erdőtulajdonosok – érdekeinek és (alapvető) joginak érvényesülését biztosítják, azok tényleges gyakorlását garantálják.

Ilyen garanciális eljárási előírást fogalmaz meg az Evt. 35. § (1) bekezdése, amely az erdőszeti hatóságok részére meghatározott személyek értesítési kötelezettségét írja elő. Ez garantálja ugyanis, hogy az erdőgazdálkodók a hatóság által lefolytatott erdőtervezési eljárásról értesüljenek, abban részt vehessenek, érdekeiket megjeleníthessék és érvényesíthessék.

Az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal tájékoztatása szerint a panaszos ingatlanai kapcsán az erdőrezslet gazdálkodási viszonyai rendezetlenek, azon erdőgazdálkodót nem tartanak nyilván. Ebből viszont egyenesen következik, hogy a 2011. évi körzeti erdőtervezés során a panaszost kellett volna erdőgazdálkodónak – azaz a „jogosultságok” és az azt „biztosító eljárási garanciák” alanyának – tekinteni. Vagyis az Erdészeti Igazgatóságnak a panaszost, mint tulajdonost – a többi erdőgazdálkodóhoz hasonlóan – az Evt. 35. § (1) bekezdése alapján külön – írásban – *értesíteni kellett volna*, s nem csupán hirdetményi úton tájékoztatnia, amely nem garantálja, hogy az abban foglaltakról az érintettek ténylegesen értesüljenek. Az előző eljárási garanciák megsértése egyben azt is jelenti, hogy az eljáró erdőszeti hatóság nem hivatkozhat a panaszos tárgyalásokon való meg nem jelenésére, a körzeti erdőterv kapcsán a véleményeltérés hiányára.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy bejegyzett erdőgazdálkodó hiányában a 2011. évi körzeti erdőtervezés során a panaszos Evt. szerinti értesítésére – az eljárásba történő bevonására – nem került sor*, emiatt részére az erdőgazdálkodói véleményezési jog nem volt biztosított, *sérült a tisztességes hatósági eljáráshoz való joga*. Az AJB-778/2014. számú panaszt ugyan érdemében nem vizsgálhattam, azonban az Erdészeti Igazgatóság válasza és a csatolt iratok azt tanúsítják, hogy az előző hatósági joggyakorlat nem tekinthető egyedinek.

**5.1.** A tényállás szerint az Erdészeti Igazgatóság a panaszos ingatlanaira az erdő „minőség” fennállását már a 2001. évi körzeti erdőtervezés során megállapította, amihez képest 2011-ben „csak” a területi kiterjedés megváltozását – teljes területi „érintettségét” – állapította meg. A panaszos ugyanakkor a 2011. évi eljárásról nem értesült – mert nem tekintették erdőgazdálkodónak és az adatári átvezetés során az érintett ügyfelek értesítését a jogszabályi előírások alapján mellőzték –, így az erdőről és területi kiterjedésének változásáról csak 2012-ben, más hatóságtól – a jogi jellegről szóló ingatlan-nyilvántartási határozatból – szerezhetett tudomást.

<sup>103</sup> Az Evt. 35. § (2) bekezdése szerint „Az érintett erdőgazdálkodók, hatóságok, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv, a körzet területén található helyi önkormányzatok, az erdőszeti vagy természetvédelmi célra alakult civil szervezetek a körzeti erdőtervezés megkezdésétől számított 45 napig az erdőgazdálkodással kapcsolatos írásos javaslatokat tehetnek”.

<sup>104</sup> Az Evt. 35. § (1) bekezdése szerint „A körzeti erdőtervezés megkezdésének időpontjáról, lefolyásáról az érintett erdőgazdálkodókat, az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott hatóságokat (...), a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervet, a körzet területén található helyi önkormányzatokat *értesíteni kell, és arról hirdetményi úton is tájékoztatást kell adni*”.

<sup>105</sup> Az Evt. 32. és 35. §-ai kapcsán.

A miniszteri válasz szerint „az erdő (...) egyértelműen emberi cselekvés illetve magatartás (...) eredményeképpen keletkezik, amelyről a tulajdonos és a gazdálkodó értelemszerűen tudomással bír. „Az erdészeti hatóság nyilvántartási tevékenysége (...) csak a kialakult és tudomására jutott erdő Adattárba való bejegyzését jelenti”. (...) Az Adattárba történő bejegyzéssel egyidejűleg az erdészeti hatóság tájékoztatja az ingatlan-nyilvántartási hatóságot, amely „a terület művelési ágát – amennyiben az a teljes földrészletre vagy alrészletre vonatkozik, akkor hivatalból, egyébként a tulajdonosok Tft. szerinti közreműködésével és kezdeményezésére – az Adattár tartalmával összhangban módosítja”. Ennek révén „Az erdő tulajdonosai a nyilvántartások változásáról tehát az ingatlan-nyilvántartási eljárás útján jellemzően gyorsan tudomást szereznek, így megfelelő időn belül élhetnek a Ket. által számukra biztosított jogorvoslati lehetőséggel. A két hatóság egymásra épülő eljárása az eredményét tekintve így valójában az általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelményeket is kielégíti.”

Az Önkormányzat szerint a gondot az okozza, hogy az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetés alapjául egy olyan nyilvántartás (az Adattár) szolgál, mely nem jogszabállyal kerül elfogadásra, mégis erre alapozva hozza meg az erdészeti hatóság a meg nem fellebbezhető határozatát, melyet kötelező erővel végre kell hajtania az illetékes földhivatalnak. „Önmagában az a tény, hogy a jelen ügy tárgyát képező ingatlanok tulajdonosai a földhivatali határozat kézhezvételével szembesültek azzal, hogy az erdészeti hatóság az ingatlanjukat az Adattárban erdőként tartja nyilván és ez ellen a jogszabályok semmilyen jogorvoslati lehetőséget nem adnak (...) a jogbiztonságot nagymértékben veszélyezteti, hiszen nem lehet kiszámítani, hogy mely ingatlanokat és milyen szempontok alapján fogja az erdészeti hatóság az Adattárban erdőként nyilvántartani. Amennyiben az erdészeti hatóság közvetlenül nem értesíti az erdőként történő nyilvántartásról a tulajdonost, akkor a tulajdonos jogorvoslati joga is súlyosan sérül.”

Az Erdészeti Igazgatóság a 2011. évi körzeti erdőtervezés kapcsán az erdőborítottság 50 %-ról 100 %-ra való kiterjesztését a korábbi térképezés pontatlanságával magyarázta<sup>106</sup>, ugyanakkor az Önkormányzat álláspontja szerint ez nem egy technikai pontosítás, hanem az ingatlanok jogi jellegét és forgalomképességét alapjaiban megváltoztató módosítás.

A térképezési lehetőségek pontatlansága nyilvánvalóan az adott állami szerv feladat(érdek)körében felmerülő hibának tekintendő. Ugyanakkor a panaszolt ingatlanok esetén a korábbi tévedés (a hibás adat, bemérés vagy eljárás) kijavítása nem csak egy hibás adat pontosításának minősül, hanem egyben módosítja az addig fennálló jogi helyzetet is. Annak hatása ugyanis nem elhanyagolható, mert belterületi ingatlan esetén a teljes erdőborítottság azt is jelenti, hogy az érintett terület az eredeti funkciójára – a beépítésre – csak akkor lesz alkalmas, ha a tulajdonosa további, az Evt.-ből származó kötelezettségeknek is eleget tesz (például csereerdősít).

A panaszolt budapesti ingatlanok természeti környezete alapján valószínűleg nem önerdősülés áll fenn, ugyanakkor az erdőtervezések közötti eltérések megítélése és tisztázása szakmai kérdés, ami túlmutat a biztos hatáskörén.

Az előzőek szerint a panaszos ingatlanainak teljes egészében erdővé minősítése – a 2011. évi körzeti erdőtervezés – érdemi, jogkövetkezményekkel járó változást okozott, ugyanakkor a 2001. évi erdőtervezési eredményeitől való eltérés szakmai okait nem vizsgálhatom.

**5.2.** A miniszter és a Hivatal válasza szerint az Alkotmánybíróság 53/2002. (XI. 28.) AB határozata nem releváns a jelen ügy kapcsán, ugyanakkor a testülete a törvény erejénél fogva (ex lege) védett természeti területek egyedi lehatárolásával kapcsolatos jogorvoslat (hiánya) kapcsán az alábbiakat állapította meg:

---

<sup>106</sup> „A hatályát veszített (2002-től hatályban volt) erdőterv az ingatlanokon csak részterülettel, 50-50%-ban tartott nyilván erdőt. Ennek oka a korábbi térképezési lehetőségek pontatlansága volt”.

„Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ttv. 23. § (2) bekezdése általános értelemben (in abstracto) rendelte el a védett természeti területek törvényi védettségét. A törvény tehát kijelöli a természeti területeket, s azok védettségét normatív módon rendeli el. A törvény erejénél fogva minden természeti terület olyan módon védett, hogy a konkrét területek nincsenek a törvényben meghatározva. Ezért a törvény alapján nem lehet megállapítani, hogy a normatív védelem egyedileg mely területekre terjed ki. (...)

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában úgy érvelt, hogy a jogalkotó „az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a (...) jogorvoslat érvényesülési lehetőségét.” [6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65, 67.] A konkrét ingatlantulajdont érintő egyedi korlátozások normatív formában történő általános érvényű elrendelése tehát az érdemi jogorvoslat lehetőségét zárja ki. A védett természeti területeknek a törvény erejénél fogva elrendelt védelme ellen nincs jogorvoslati lehetőség, mert a korlátozásra általános jelleggel, vagyis nem a konkrét területeket érintően került sor. A természetvédelmi hatóságnak a védett természeti területek megjelöléséről hozott egyedi döntésével szemben viszont a jogorvoslat hiányzik. (...)

A jogorvoslati jog hiánya a Ttv. 26. §-ából következik. A Ttv. 26. §-a alapján két döntés születik. Az egyik, amelyben a természetvédelmi hatóság a Ttv. 26. § (1) bekezdése szerint megjelöli a védelem alá eső konkrét természeti területeket. A másik, amelyben a védett természeti területek megjelölését követően a természetvédelmi hatóság – a Ttv. 26. § (2) bekezdése szerint – kezdeményezi a természeti védettség tényének az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését. A jogalkotó az (1) bekezdés alapján hozott, a védett természeti területek megjelöléséről szóló döntéssel szemben nem, csak a (2) bekezdés szerinti kezdeményezés eredményeként bekövetkező ingatlan-nyilvántartási bejegyzés ellen biztosított jogorvoslatot. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog követelménye alapján azonban nem elegendő csak a bejegyzés, illetve annak kezdeményezése tekintetében lehetővé tenni a jogorvoslati jog gyakorlását. A természeti védettség ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére vonatkozó kezdeményezés ugyanis kötelező érvényű, s annak alapján a természeti védettség tényét kötelező bejegyezni. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés során a védett természeti területek egyedi meghatározásával kapcsolatos jogsérelem nem orvosolható. A védett természeti területek egyedi megjelölésére vonatkozó döntésről alakisági követelményeknek megfelelő, önálló határozatba foglalt és elkülönített döntés nem létezik. A védett természeti területek egyedi megjelölése jogszerűségének vitathatósága, anyagi jogi értelemben való felülbíráhatósága érdekében szükséges a területek egyedi meghatározásával szembeni jogorvoslat megteremtése is. A természetvédelmi hatóságnak a védett természeti területek egyedi meghatározására vonatkozó jogalkalmazási döntése csak megfelelő jogorvoslat útján válik érdemben ellenőrizhetővé és felülvizsgálhatóvá.”

Az előzőek nyomán az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a törvény erejénél fogva, azaz ex lege (in abstracto) védett természeti területek egyedi (in concreto) meghatározása során nem biztosított önálló jogorvoslatot.

Vagyis az Alkotmánybíróság előző döntése alapján, még ex lege szabályozás esetén is van egy jogállami eljárás-igény. Nem lehet tehát két külön alapon folyó eljárást úgy összekapcsolni, hogy érdemében csak az egyikhez kapcsolódjon jogorvoslat, mert abban a másik eljárás okozta jogsérelmek nem orvosolhatók. A jogorvoslathoz való (alapvető) jog érvényesülése kapcsán nem lehet „két hatóság egymásra épülő eljárására” hivatkozni, mert az nem alkalmas az „általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelmények kielégítésére”. Ebből következően az ingatlan-nyilvántartási átvezetésre irányuló eljárás nem alkalmas az erdészeti hatósági eljárásban felmerülő jogsérelem(ek) orvosolására.

A megkeresett szervek joggyakorlatuk kapcsán az Evt. 6. § (1) bekezdésére, mint a törvény erejénél fogva, a természeti állapot alapján létrejövő erdőre hivatkoznak, ugyanakkor az Alkotmánybíróság még „ex lege szabályozás” esetén is alapkövetelményként határozza meg a jogorvoslat érvényesülését, hiszen a normatív szabályozás konkretizálása további területi lehatárolást – vagyis döntést – igényel. Ennek kapcsán lényegtelen, hogy az szubjektív vagy normatív mérlegelés eredménye. Anyagi jogi értelemben tehát lehet egy törvény irányadó (megszabhatja a normatív mérlegelés feltételeit), azonban ennek állami érvényesíthetőségét csak eljárási úton (értesítéssel, határidővel, jogorvoslattal) lehet alkotmányosan megteremteni minden olyan személy irányába, akinek törvényi joga (tulajdonjogi részjogosultsága) korlátozásra kerülhet.

Bár a tárgyi ügyben az ingatlanügyi hatóság eljárását nem vonhattam vizsgálat alá, meg kell jegyezni, hogy abban visszatükröződnek az Alkotmánybíróság fenti döntésében foglaltak, hiszen a jogi jelleg átvezetése kapcsán a földhivatal – megkérdőjelezve az egymásra épülő hatósági eljárásokat – arról adott tájékoztatást, hogy az erdővé „minősítést” nem az ingatlanügyi, hanem az átvezetést elrendelő erdészeti hatósági döntés elleni fellebbezésben lehet (és kell) vitatni. Ennek kapcsán megjegyzem, hogy ez a figyelemfelhívás ugyan alkalmas az érintettek tájékoztatására – figyelemmel a földhivatali döntések kötelező tértivevényes kézbesítésére –, abból azonban csak az erdészeti hatósági döntésének ténye ismerhető meg, de tartalma nem.

**5.3.** A jogi szabályozás korábbiakban történt áttekintése alapján az erdő és az ahhoz kapcsolódó jogok, kötelezettségek megállapítása kapcsán három elkülönülő erdészeti eljárásról lehet beszélni: 1) a körzeti erdőtervezésről, 2.) a körzeti erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetéséről és 3.) az erdőterv határozat kiadásáról.

Erdőgazdálkodó hiányában erdőterv határozat kiadása<sup>107</sup> nem jöhet számba, így az AJB-8370/2012. számú ügyben az ingatlan(erdő)tulajdonos jogorvoslatához való jogának érvényesülése csak a körzeti erdőtervezés és annak adattári átvezetése kapcsán vizsgálható.<sup>108</sup>

5.3.1. A „törvény erejénél fogva” erdővé válással szemben, a valóságban az erdő létének megállapítása a természeti állapot alapján eldöntendő ténykérdés, amire – az Evt. előírásain alapuló – körzeti erdőtervezés során kerül sor.

A korábbiakban tisztáztam azt is, hogy a körzeti erdőtervezés részbeni feladata és célja, hogy a terepi felmérés során az erdők valós természeti állapotát felmérjék, az erdők területi kiterjedését megállapítsák, lehatárolják (majd ez alapján az erdőgazdálkodási célokat és feladatokat a későbbiekben meghatározzák). Vagyis az erdő lehatárolása, megállapítása nem egyszerű ténykérdés, hanem összetett szakmai feladat, az szakszemélyzetet igényel és a törvényi feltételek fennállását a helyszínen, szemrevételezéssel és méréssel állapítják meg.

A körzeti erdőtervezés erdővé „minősítése” és területi lehatárolása ellen az Evt. – miként a jogszabályi környezet korábbi elemzéséből kitűnik – közvetlen jogorvoslati lehetőséget nem biztosít, hiszen azt nem hatósági, hanem igazgatási eljárás keretében állapítják meg, úgy, hogy ez alapjaiban determinálja a későbbiekben – az erdőterv határozatban – előírandó jogokat és kötelezettséget.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy a hatályos jogi szabályozás a körzeti erdőtervezés során sem az erdővé nyilvánítás, sem a területi lehatárolás – ami tartalmát tekintve terepi be- és felmérés, ebből eredően szakmai mérlegelés tárgya – során nem biztosítja az érintettek – így a panaszos – jogorvoslatához való jogát.*

---

<sup>107</sup> Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatása szerint „A körzeti erdőtervből az egyes erdőgazdálkodók részére hivatalból kiadott, adott terület vonatkozásában a körzeti erdőtervvel azonos tartalmú erdőterv határozatok kerülnek kiadásra (...). Ez ellen lehetőség van fellebbezésre. Mivel a panaszolt esetben erdőgazdálkodót nem tartunk nyilván a területen, erdőterv határozat sem született.”

<sup>108</sup> Megjegyzendő, hogy a második panasznál is azonos a ténybeli helyzet.

5.3.2. A hatályos előírások<sup>109</sup> szerint a körzeti erdőtervezés alapján elfogadott körzeti erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetéséről az erdészeti hatóság központi szervének vezetője gondoskodik, így a 2011. évi budapesti körzeti erdőterv adattári átvezetéséről a Hivatal záradék formájában rendelkezett.

A megkeresett szervek arra hivatkoznak, hogy az erdő adattári bejegyzése során egy – a terület természetbeni állapotán alapuló – „törvényi tény” vezetnek át, az regisztratív és nem konstitutív aktus, emiatt az adattári bejegyzés hivatalbóli és mérlegelés nélküli döntés, ahol nincs szükség az ügyfelek értesítésére, alakszerű határozat meghozatalára és közigazgatási úton történő jogorvoslatra.

A Régi Evt. előírásai<sup>110</sup> szerint a 2001. évi körzeti erdőtervet a miniszter még alakszerű határozattal hagyta jóvá<sup>111</sup>, amely ellen jogorvoslatnak (mivel a Kormány tagja döntött, nem fellebbezésnek, hanem bírósági felülvizsgálatnak) volt helye. E szabályozást felváltó Evt. Adattárra vonatkozó előírásainak<sup>112</sup> törvényi indokolása szerint „A körzeti erdőterveket az erdészeti hatóság készíti el, *de a körzeti erdőtervek jóváhagyása nem a miniszter által történik, hanem közigazgatási eljárás keretében, erdőterv határozatban kerülnek jóváhagyásra az erdőgazdálkodásra vonatkozó szabályok. A módosítás jelentősen növeli a jogbiztonságot, önálló fellebbezési lehetőséget biztosít az erdőgazdálkodónak az előírásokkal, korlátozásokkal szemben.*” Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Evt. – korábban ismertetett – szabályozása az erdő megállapítással kapcsolatos eljárások legvégén, az erdőterv határozat ellen nyitja meg az egyedi jogorvoslat lehetőségét.

Tehát jelenleg az Adattár – mint közhiteles hatósági nyilvántartás – bejegyzésének alapjául egy olyan körzeti erdőterv szolgál, amely készítésében 1.) „érdekelti oldalon” csak az erdőgazdálkodók részvétele garantált (de a joghatással járó adatokkal szemben közvetlen jogorvoslat nincs, az csak az erdőterv határozat ellen biztosított), 2.) az eljáró szerv nem hatósági, hanem igazgatási feladatkörében járt el, 3.) hatóság – a korábbi szabályozással szemben – közigazgatási aktussal azt nem hagyja jóvá. Annak ellenére, hogy az adattári átvezetés során a körzeti erdőterv valójában az Evt. szerinti erdő „minőség” igazolására is szolgál – kvázi az ügyfelet érintő *adatot, tényt igazol*<sup>113</sup> –, az még sem tekinthető hatósági ügynek, mert azt nem közigazgatási hatóság készíti el.

Az adattári átvezetés során a Ket. előírásai<sup>114</sup> ugyan biztosítják a jogorvoslat lehetőségét, azonban az ügyféli azonnali tudomásra jutás nem (minden esetben) biztosított, mert a hivatalbóli, hatósági nyilvántartási bejegyzés esetén nincs ügyféli értesítés (ezt módosító előírást az Evt. nem tartalmaz). Továbbá az adattári átvezetés elleni jogorvoslati eljárásban – épp a hivatalból történő mérlegelés nélküli eljárás miatt – csak a körzeti erdőterv adatainak megfelelő átvezetése vizsgálható, de a korábbi – különösen egy igazgatási feladatkörben lefolytatott – eljárás nem (legfeljebb ténykérdésként, hogy a területi lehatárolás megfelel-e az aktuális természeti állapotnak).

Az érdemi és hatékony jogorvoslat lehetőségét – álláspontom szerint – alapjaiban kérdőjelezi meg az a körülmény, hogy arra nem az erdővé minősítést követően, hanem az adattári átvezetés, – pontosabban – csak a tudomásszerzés után kerülhet sor. Hiszen – miként a tárgyi ügyből is kiténik<sup>115</sup> – belterületi ingatlanok estén ez akár évekkel, évtizeddel később következhet be.

<sup>109</sup> R. 13. § (1) bekezdése szerint „A záró tárgyaláson elfogadott, vagy a 12/A. § (1) bekezdése szerint megállapított körzeti erdőterv adatainak az Adattáron történő átvezetéséről az erdészeti hatóság központi szervének vezetője gondoskodik”.

<sup>110</sup> Régi Evt. 24. § (4) bekezdése

<sup>111</sup> A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Erdészeti Hivatal 23.248/60/2002. számú, 2002. december 9-én kelt határozata, amelyet a miniszter megbízásából a Hivatal elnöke adott ki.

<sup>112</sup> Evt. 38-39. §-ai

<sup>113</sup> Ket. 12. § (1) bekezdés a) pontja

<sup>114</sup> Ket. 86. § (4) bekezdés

<sup>115</sup> Lásd a jelentésem „Az ügy érdemében” 3.3. pontját.

Aggályos továbbá az is, hogy az erdő immár közhiteles megállapításának folyamatát – az erdészeti hatósági feladatok igazgatási és hatósági feladattá történő szétválasztásával – kettévágja egy igazgatási feladatkörben való megállapításra (lehatárolásra) és egy hatósági feladatkörben való adattári átvezetésre.

Az előzőek szerint az Adattárba – mint *közhiteles hatósági nyilvántartásba* – történő bejegyzés egy közigazgatási hatósági döntésnek nem minősülő, „szakmai” jellegű erdőterv alapján történik, miközben az erdőtervezés kapcsán megállapított (és az Adattár által regisztrálandó) adatokkal szemben az Evt. közvetlenül nem biztosít érdemi és hatékony jogorvoslatot az ingatlan(erdő)tulajdonosoknak.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az adattári átvezetés ellen közigazgatási úton megfelelő jogorvoslat nincs biztosítva, az Evt. nem teszi lehetővé az érdemi és hatékony felülvizsgálatot az új területek erdővé „minősítése” és az erdő területi lehatárolásának módosítása kapcsán, ami a jogorvoslathoz való jog érvényesülése tekintetében visszásságot okoz.

Rögzíteni szükséges, hogy az erdők területi lehatárolása (az új erdők megállapítása) elleni megfelelő jogorvoslati lehetőség hiánya még nem jelenti azt, hogy a tárgyi ügyben a 2011. évi bemérés, a területi kiterjedés erdészeti hatóság általi meghatározása valójában téves lenne, a jogorvoslati eljárás keretében épp ennek megfelelőségét kellene vizsgálni.

**5.4.** Az előzőek, a jogi szabályozás és a megkeresésekre adott válaszok szerint az ingatlan(erdő)tulajdonosok a körzeti erdőtervezés során az erdővé minősítésről nem, vagy csak esetlegesen szereznek tudomást. Ez különösen a belterületi erdők esetén okoz gondot, ahol a korábbi jogi szabályozás kizárta<sup>116</sup>, hogy akár az adattári, akár az ingatlan-nyilvántartási átvezetés révén a tulajdonosok az erdővé minősítésről megfelelő időben tudomást szerezhessenek. *A panaszolt belterületi ingatlanokra az erdő ingatlan-nyilvántartási feltüntetésére 12 évvel a megállapítását követően került sor.*<sup>117</sup>

A korábbiak szerint az ingatlan tulajdonosának értesítése egy újonnan észlelt és megállapított erdő „minősítéséről” – a kapcsolódó adattári bejegyzéséről – akkor biztosított, ha a területeknek van erdőgazdálkodója és a körzeti erdőtervezésben „ügyféli oldalon” ténylegesen részt vett. Amennyiben az erdőgazdálkodó, vagy annak hiányában a tulajdonos rajta kívülálló okból – például a hatóság hibájából – nem tud részt venni, akkor erről és az Evt. szerinti kötelezettségeiről csak később és esetlegesen szerezhet tudomást.

Bár az AJB-8370/2012. számú ügyben a panaszos ingatlanai nem tekinthetők „önerdősültnek”, azonban a másik panaszra tekintettel jelezni szükséges, hogy egy korábban erdőnek nem minősülő (kivett vagy más művelési ágú) terület erdővé minősítése már a tulajdonosok polgári jogi autonómiáját érinti. Az ingatlan művelésével kapcsolatos döntés meghozatala ugyanis a tulajdonos rendelkezési jogának része, ennek esetleges hatósági vagy törvényi korlátozását, elvonását – vagy ha szankciók, jogkövetkezmények kapcsolódnak – kifejezetten elő kell írni. Az önerdősülés esetén a művelés hiányából – a hivatkozottak szerint – ugyan vélelmezhető egyfajta erre utaló magatartás, azonban a valódi tulajdonosi akaratot csak az eljárásba történő kötelező bevonásukkal lehet(ne) megállapítani. Az Evt. körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos előírásai az ehhez szükséges garanciákat nem tartalmazzák, azt a tulajdonosok jelenlegi hirdetményi tájékoztatása egyáltalán nem biztosítja.

Az Alaptörvény P) cikkére tekintettel a miniszter által hivatkozott Evt. szerinti erdővédelmi célok szakmai indokoltsága és szükségessége nem vitatható, ugyanakkor e szakmapolitikai indokoknak ellentmondanak az általa és a Hivatal által a belterületi földterületek mező- és erdőgazdálkodási tevékenységre való alkalmatlansága (rendeltetése) kapcsán kifejtettek, miközben a szabályozás a tulajdonosi autonómiát érintő, korlátozó hatások ellensúlyát, garanciáját (kártalanítást) nem tartalmazza.

<sup>116</sup> Lásd az AJB-2602/2013. számú jelentést és tárgyi jelentés „Az ügy érdemében” 4-5. pontjait.

<sup>117</sup> Erre a hatáskör hiányában nem vizsgálható panasszal érintett ügyben is 7 év eltelte után került sor.



Mindezek alapján *megállapítom, hogy erdőgazdálkodó hiányában az erdővel érintett ingatlanok tulajdonosainak – különösen a belterületek esetén – a körzeti erdőtervezési eljárásba történő kötelező bevonása, garanciális eljárási követelmény.*

**6.** A belterületi erdőkre vonatkozó szakmai és eljárási kérdések áttekintését követően az ágazati szabályozások egymáshoz való viszonyát tekintem át vázlatosan, mivel azok a gyakorlatban eltérő nyilvántartási (szabályozási) adatokhoz vezetnek.

**6.1.** A korábbiakban kifejtettek szerint a hatályos jogi szabályozás (Evt., Inyvtv. és Inyvhir.) nem teszi lehetővé, hogy az Evt. szerint erdőt az ingatlan-nyilvántartásban az Adattárral egyező módon tartsák nyilván, emiatt a két közhiteles hatósági nyilvántartás adattartalmának teljes azonossága nem biztosítható.

Az AJB-2602/2013. számú jelentésemben már részletesen foglalkoztam az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó jellegével, hangsúlyozva, hogy azokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki azok megfelelőségét vitatja. Az ingatlan-nyilvántartás Ptk. által rögzített – a tulajdonhoz való jog garanciáját is jelentő – közhitelesség és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye alapján e szabály szigorúan érvényesítendő olyankor, amikor a nyilvántartott adat az irányadó jogi rezsimet is meghatározza.

Az Evt.<sup>118</sup> többek között az erdőtulajdonos kötelezettségeként határozza meg az erdőhasználat erdészeti hatósághoz történő bejelentését, azonban ennek értelemszerűen előfeltétele, hogy az erdő „minőséggel” az ingatlan tulajdonosa tisztaban legyen.

A korábban megállapítottak szerint a tulajdonosok körzeti erdőtervezésbe történő bevonása jogilag nem garantált, a belterületek kapcsán a tulajdonjog tekintetében közhiteles ingatlan-nyilvántartásban az erdő „minőség” átvezetése, feljegyzése korábban (2010 előtt) nem volt biztosított, ugyanakkor egyes esetekben az erdészeti hatóságok az adattári adatok ingatlan-nyilvántartási átvezetési kötelezettségüknek – pénzügyi okokból – nem tettek eleget. Ezen túlmenően az Adattár teljes körű nyilvánossága 2009 előtt nem volt biztosított, az 2013 előtt nem minősült közhiteles hatósági nyilvántartásnak, így erről – az erdőre vonatkozó – adatai kapcsán sem lehet beszélni.<sup>119</sup>

Mindezek következtében az Evt. szerinti tulajdonosi kötelezettségek előfeltétele sem jogilag, sem a gyakorlatban nem volt biztosított. Emiatt egyes ingatlantulajdonosok nem szembesülhettek azzal, hogy az erdészeti hatóságok az ingatlanaikat időközben erdővé minősítették, amely nyomán – tudtukon kívül – jogok és egyben nem elhanyagolható kötelezettségek keletkeztek, amelyek teljesítésének elmulasztása ugyanakkor súlyos szankciókat von maga után. A hatályos jogi szabályozás a fenti jogalkotói mulasztására és a belterületi erdők egy évtizedes ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetetlenségére nincs figyelemmel, emiatt egyes ingatlan(erdő) tulajdonosok „circulus vitiosusba”<sup>120</sup> kerültek.

A jogbiztonság alkotmányos követelményével nem egyeztethető össze, ha a különböző közhiteles hatósági nyilvántartások azonos földterületre – függetlenül attól, hogy az egyik erdőrészletnek, a másik ingatlannak minősül – eltérő adatokat tarthatnak nyilván, különösen, ha azok eltérő jogi normákat hívnak fel. A jogi szabályozás világosságába és egyértelműségébe az is beleértendő, hogy szabályozni kell a közhiteles hatósági nyilvántartások esetleges „ütközését”, az ilyen esetekre egyértelmű útmutatást kell adni az állampolgárok és nem utolsósorban a hatóságok számára. Megjegyzem, egy közhiteles nyilvántartás hibás adatainak észlelése – a közhitelesség elve és az azokhoz kapcsolódó jogkövetkezmények miatt – nem függhet csupán az ügyféli jogérvényesítéstől, különösen, ha az – a döntés kézbesítésének hiányában – a tudomásra jutástól nyílik meg.

<sup>118</sup> Az Evt. 18. § (4) bekezdése szerint „Aki tulajdonosként vagy nem szerződésen alapuló jogcímen erdő vagy erdőgazdálkodás célját közvetlenül szolgáló erdő művelési ágú földterület használatára jogosult, köteles a használati jogot – a használati jog fennállását igazoló okiratok benyújtásával az adott jogcím keletkezésétől számított 30 napon belül – az erdészeti hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.”

<sup>119</sup> Lásd az AJB-2602/2013. számú jelentésem és az Evt. 2013. július 1-től hatályos 38. § (4) és (5) bekezdéseit.

<sup>120</sup> Ördögi körbe

Az előzőekre is figyelemmel, sem az Evt., sem az Inyvtv. nem tartalmaz egyértelmű előírást két – közhiteles – hatósági nyilvántartás esetleges ellenmondásainak feloldására és kiküszöbölésére, erre vonatkozó szabályokat a Ket. sem tartalmaz, ugyanakkor ennek következményei az érintett ingatlan(erdő)tulajdonosokat terheli. Az Evt. szabályozása az Adattár közhitelességének mibenlétét, az abból származó jogkövetkezményeket sem rögzíti egyértelműen. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a közhiteles hatósági nyilvántartások – így az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár – esetleges összeütközése, az átfedő adatok esetleges ellentmondásainak feloldása jogilag nem szabályozott, ami sértheti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.*

**6.2.** A megkereséseimre adott válaszok szerint az Adattár nem csak az ingatlan-nyilvántartással, hanem egyes esetekben településrendezési eszközökkel, jelen esetben a fővárosi és az azon alapuló kerületi szabályozás – vagyis az FTSZT és az FSZKT, illetve a KVSZ és a KSZT – tartalmával sincs összhangban.

A miniszter válasza<sup>121</sup> szerint a helyi településrendezési eszközök és az Adattár viszonyában az utóbbi a meghatározó, ugyanakkor az Adattár nem tartalmaz adatot az erdő településrendezési eszközökben szereplő besorolásáról. *„Az Adattár tartalmának pontos megjelenítése a településrendezési eszközben elsősorban a településrendezési eszköz készítőjének a felelőssége, illetve a terv készítőjének és elfogadójának az érdeke.”* Az erdészeti hatóságot a településrendezési eszközök készítésekor véleményezésre jogosult államigazgatási szervként kell bevonni, azonban annak elfogadását – a többi államigazgatási szervhez hasonlóan – nem akadályozhatja meg.

Az Önkormányzat válasza szerint a hatályos jogi szabályozás, az Evt. és a településrendezési jogszabályok együttes alkalmazása ellentmondásos. Álláspontjuk szerint a korábbi erdőtervezési eljárások ugyan *„érintették a XII. kerület területén lévő egyes magántulajdonú, egyéb jogszabályok alapján beépítésre szánt ingatlanokat, azonban ezeknek nem volt érdemi, a tulajdon korlátozó hatása, mint a jelenleginek. Oka, hogy a korábbi „üzemtervezett erdő” területek (...) nem teljes ingatlanokra, hanem ingatlanrészekre vonatkozott. Tehát az ingatlan fennmaradó további területét, amely nem érintett erdőrészletet, „szabadon” be lehetett építeni”.* Emiatt a változtatás előtt mindenképpen szükséges lett volna az FTSZT előzetes módosítása.

A Hivatal véleménye<sup>122</sup> szerint ez az állítás téves, az ellentmondás látszólagos, ami abból adódik, hogy az Adattár a tényleges, a természetbeni állapot alapján vezetett nyilvántartás, míg a településrendezési eszközök a terület-felhasználás jövőbeni, *tervezett* módjára vonatkozó információkat tartalmaznak. Az Evt. előírásai és az OTrT 7. §-a<sup>123</sup> között nincs ellentét, hiszen a fennmaradó 5% esetén az Evt. nem tiltja a beépítési célú terület-felhasználást, hanem a preventív védelmi elv prioritása alapján feltételekhez (kivételesség és közérdekkel való összhang), illetve ellentételezéshez (erdővédelmi járulékfizetéshez, csereerdősítéshez) köti. A válaszok szerint mind a Fővárosi, mind a kerületi önkormányzat által 2005-ben elfogadott településrendezési eszközökben – így az FSZKT és KSZT – nem csak a panaszos, hanem más személyek – így a megkeresett Önkormányzat – tulajdonában lévő ingatlanok is beépítésre szánt – L6/A – építési övezettként vannak besorolva. Ugyanakkor ezek a területek az Adattárban már 2002 óta (részben vagy egészében) erdőként szerepelnek (jelezve azt is, hogy 2013. július 1-jét megelőzően az nem minősült közhiteles hatósági nyilvántartásnak), illetve a korábban csak részben erdőként nyilvántartott ingatlanokat – köztük a panaszosét – a 2011. évi körzeti erdőtervezés során a természetbeni állapot alapján teljes egészében erdővel lefedett területként vettek számba.

<sup>121</sup> Lásd megállapított tényállás 3.4. pontja.

<sup>122</sup> Lásd megállapított tényállás 5.3.3. pontja.

<sup>123</sup> *„az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95%-ban csak erdőterület felhasználási egységbe sorolhatja”*

Az érintett ingatlanok kialakulásával, az erdőkkel kapcsolatos településrendezési eljárások, az érdekelti nyilatkozatok részletes áttekintése és kivizsgálása túlmutat a jelen vizsgálatom keretein, figyelemmel az eltelt időre és arra, hogy az Önkormányzat, az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal által előadottak nem elégségesek azok feltárására.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján az mindenesetre rögzíthető, hogy a 2005. évben elfogadott településrendezési eszközöket előkészítő településrendezési eljárások során már felmerült egyes ingatlanok erdőként való „érintettsége”, de érdemi megoldás nem született. Az akkori Erdészeti Igazgatóság – mint az eljárásban államigazgatási szervként résztvevő szerv – ezt jelezte, de a fővárosi és helyi településrendezési eszközök elfogadását, a területek építési övezetbe sorolását követően további „intézkedést” nem tett. Ugyanez észlelhető a 2011. évi körzeti erdőtervezés során az önkormányzati részvétel kapcsán, az Önkormányzat – a magasabb szintű fővárosi szabályozásra hivatkozva – szintén jelezte fenntartásait, az érintett szervek között érdemi egyeztetésre azonban nem került sor.

Az előzőek – miként a válaszok is megerősítik – a jogi szabályozásra vezethetők vissza. Ugyanis sem a településrendezési eljárással, sem a körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos jogi szabályozás nem küszöböli ki a hasonló ellentmondások létrejöttének lehetőségét, nem biztosítja az eljáró és az érintett szervek közötti érdemi megegyezést, azok felszámolását. Emiatt az önkormányzatok a településrendezési, míg az erdészeti hatóságok a körzeti erdőtervezés során alapvetően csak a rájuk irányadó – ágazati – jogszabályok „szempontjait” érvényesítik, az esetleges ellentmondásokról nem vesznek tudomást (mert nem tudják feloldani), ami végül a helyi településrendezési eszközök (önkormányzati szabályozás) és az Adattár ellentmondásához vezet. Ezek az ellentmondások – hasonlóan az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás köztihez – végül az állampolgárokat érintő eljárásokban fognak napvilágra kerülni és gondot okozni. Az előzőek szerint a hatályos jogi szabályozás a településrendezés és az erdők vonatkozásában nem garantálja az adatok összhangját, a jelenlegi és a tervezett (jövőbeli) állapot kapcsolatát, e kérdéskört sem az Evt. körzeti erdőtervezési, sem az Évt. településrendezési előírásai nem szabályozzák megfelelően. Nem tisztázott az sem, hogy miként rendezendő, ha belterületi beépítésre szánt földterület – részben vagy egészében – erdővé válik<sup>124</sup>, jár-e ellentételezés és mikor a tulajdonosi jogosítványok korlátozása miatt, mit tehet az erdészeti (vagy más) hatóság, ha az önkormányzat a településrendezés kapcsán meghozott döntéseiben a javaslatait figyelmen kívül hagyja, stb. A belterületi erdők többféle a közösség érdekét szolgáló szolgáltatást nyújtanak (a klimatikus és levegőtisztító hatásukon túl csapadékvíz, talaj megtartó szerepük is kiemelkedő). Az önkormányzati válasz arra utal, hogy ezeket a szolgáltatásokat nem megfelelően értékelik, hiszen az ingatlanok értéknövekedését vagy csökkenését a beépíthetőségben és annak mértékében látják. Az erdők nyújtotta ökoszisztéma szolgáltatások megőrzéséhez fűződő közösségi érdek és az ingatlantulajdonosok érdeke közötti konfliktust a jelenlegi szabályozás nem képes kezelni.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a településrendezési eljárással és a körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos előírások nem zárják ki a hasonló helyzetek kialakulását, nem rendezik az ellentmondások feloldását, emiatt az Adattár és a helyi településrendezési eszközök között esetlegesen létrejövő ellentmondás felvetheti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelmét. Összegezve: A vizsgálat során áttekintettem az erdővé nyilvánítással és annak adattári átvezetésével kapcsolatos jogszabályi előírásokat. Az Evt. előírásai alapján e körben három erdészeti eljárásról lehet beszélni: 1) az erdő létét és kiterjedését megállapító – igazgatási feladatkörben végzett – körzeti erdőtervezésről, 2.) a körzeti erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetéséről és 3.) az erdőgazdálkodók jogait és kötelezettséget megállapító erdőterv határozat kiadásáról.*

---

<sup>124</sup> Az AJB-2602/2013. számú jelentésben már kezdeményeztem az önerdősülésre vonatkozó szabályozás áttekintését.

Ezek közül csak az utóbbi kettő minősül hatósági eljárásnak.

A jogszabályi környezetet áttekintve észleltem, hogy egyes Evt. szerint belterületi erdőket – a jogi szabályozás hiányossága miatt – 2010 májusa előtt nem lehetett az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetni. Az egy hektár alatti belterületi erdők feltüntetését az Inyvtv. 23. § (3) bekezdés szerinti küszöbérték akadályozza, melynek visszásságát már az AJB-3335/2013. számú jelentésemben rögzítettem. Ez alapján megállapítottam, hogy miközben a jogi szabályozás 1997 óta lehetővé teszi belterületen az erdővé minősítést, addig annak teljes körű ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségét csak 13 évvel később teremtették meg, ami sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az érintett tulajdonosok – így a panaszos – tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.

A 2011. évi körzeti erdőtervezés során – bejegyzett erdőgazdálkodó hiányában – nem került sor a panaszos Evt. szerinti értesítésére, így az erdőtervezésbe nem vonták be, számára nem biztosították az erdőgazdálkodói véleményezési jogot, ami sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát. Az erdőtervezés a panaszos ingatlanait teljes egészében erdővé minősítette, ami érdemi és jogkövetkezményekkel járó változást okozott, azonban indokoltságának megítélése túlmutat hatáskörömon.

Megállapítottam, hogy az Evt. új területeket nem a törvény erejénél fogva (ex lege) „minősíti” erdővé, mert azokhoz minden esetben egyedi erdészeti eljárás és döntés kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint még ex lege szabályozás esetén is alapkövetelmény a megfelelő jogorvoslat biztosítása, a hatályos jogi szabályozás azonban sem a körzeti erdőtervezés, sem az erdő adattári átvezetése ellen nem biztosít megfelelő, érdemi és hatékony jogorvoslati lehetőséget. Megállapítottam továbbá, hogy erdőgazdálkodó hiányában az erdővel érintett ingatlanok tulajdonosainak bevonása a körzeti erdőtervezésbe kötelező, ez garanciális követelmény.

A vizsgálat kapcsán áttekintettem a különböző nyilvántartások ágazati szabályozásait. Megállapítom, hogy a közhiteles hatósági nyilvántartások – így az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár – összeütközése, az adatok esetleges ellentmondásainak feloldása jogilag nincs szabályozva. Emellett a körzeti erdőtervezéssel és a településrendezési eljárással kapcsolatos jogszabályi előírások az Adattár és a helyi településrendezési eszközök közötti ellentmondások kialakulását nem akadályozzák meg, nem rendezik azok feloldását. Részben ennek következménye, hogy az erdők közösséget szolgáló ökoszisztéma szolgáltatásainak megőrzése nem mindig biztosítható az egyéni beépítéssel szemben. A nyilvántartások ellentmondásai, a jogi szabályozás hiányosságai felvethetik a jogbiztonság követelményének sérelmét.

Az Alaptörvény P) cikkére – és az Evt. preambuluma, céljára – figyelemmel az erdők fenntartása és védelme kiemelten fontos közérdek, miként az azt biztosító állami szervek hatékony működése. Ez ugyanakkor nem jelentheti, hogy az érintett erdőtulajdonosok „kívülállók” lennének. Az erdők védelmével, mint kiemelt céllal összhangban az ő számukra is megfelelő garanciákat és jogosítványokat kell biztosítani, majd azokat a gyakorlatban is érvényesíteni kell.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

1. *a földművelésügyi minisztert*, hogy vizsgálja meg és kezdeményezze az Evt. körzeti erdőtervezési szabályainak olyan módosítását, amely megfelelően garantálja – elsősorban a belterületi és a rendezetlen erdőgazdálkodójú erdőterületek vonatkozásában – az ingatlan(erdő)tulajdonosok eljárásba történő bevonását és a jogorvoslatihoz való jog gyakorlását;

2. a miniszterelnökséget vezető minisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a földművelésügyi minisztert, hogy vizsgálják meg az Evt., a Ket. és az Évt. szabályozását, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás adatainak, valamint a helyi településrendezési eszközök összhangjának biztosítására;
3. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a földművelésügyi miniszter, hogy a belterületi ingatlanok 1997-től történt erdővé minősítése kapcsán tekintse át, hogy a belterületi erdők ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségének 2010-ig tartó hiányával okozott visszasságok és a rendezetlen erdőgazdálkodójú erdőrészek kapcsán szükséges-e központi intézkedés megtétele, vagy azok egyedileg orvosolhatók-e.
4. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – a jelentésemben tett megállapításokat szem előtt tartva – felkérem a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal vezetőjét, hogy a rendezetlen erdőgazdálkodói állapotú belterületi erdőrészek vonatkozásában vizsgálta felül a Budapesti Erdőtervezési Körzet 2011. évi körzeti erdőtervét, és az Evt. szabályainak maradéktalan érvényesítése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.