



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-1965/2022.

A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása

a helyi védett természeti területekkel kapcsolatban

1. Előzmények

Az utóbbi években az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához növekvő számban érkeztek beadványok olyan tervekről és fejlesztésekről, amelyek települési szinten védetté nyilvánított helyi értékeket – védett természeti (kulturális) örökséget – érintettek.¹

Az önkormányzati rendeletek révén oltalmazott, helyi védelem alatt álló természeti területek kérdéskörét a biztoshelyettes és elődei az utóbbi 10 évben folyamatosan figyelemmel kísérték. Az alapvető jogok biztosával együtt számos alkalommal foglalkoztak a témában beérkező panaszokkal, vizsgálataik nyomán több jelentést² is kiadtak, amelyek mellett szintén iránymutatóak a természet védelme kapcsán kiadott biztoshelyettesi figyelemfelhívások³.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához érkező beadványok jelentős részében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) előírásai alapján – hatáskör hiányából fakadóan biztosi vizsgálat nem indulhatott, mivel a kifogásolt ügyekben a panasz benyújtásakor az eljárások általában folyamatban voltak. Ugyanakkor a szaporodó panaszok egyértelműen jelezték, hogy e területen egyfajta bizonytalanság tapasztalható, mind a helyi védettséget elrendelő önkormányzatok, mind az érintett lakosság részéről. Bizonytalanság volt érzékelhető több területben is: egyrészt abban, hogy e területeknek, értékeknek milyen helyi jelentőségük és szerepük van, másrészt a védetté nyilvánítás jogi és egyéb következményeire vonatkozóan, harmadrészt pedig azon kérdéskört illetően, hogy ilyen helyi oltalmakat érintően milyen indokok és feltételek mellett lehet megvalósítani fejlesztéseket. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzatok számára valós segítséget jelenthet a természeti és kulturális örökség védelmének egyes (alkotmányos, jogi és egyéb) feltételeinek, s különösen a helyi védetté nyilvánítás (alap)jogi következményeinek tisztázása.

Figyelemmel az emelkedő számú beadványokra és az Ajbt. 3. §-ában a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére kapott felhatalmazásra, indokolt áttekinteni és összegezni a helyi védelem alatt álló területekkel, értékekkel kapcsolatos előírásokat és Magyarország

¹ Beremend, Budakeszi, Gyál, Szilas-erdő stb.

² AJB-17/2012 – Jelentés a csepeli Tamariska-domb védett természeti terület védettségének feloldásáról

[\\OBH\DFS\ajob\jelentesek\2012\201200017.rtf](https://www.ajbh.hu/obh/dfs/ajob/jelentesek/2012/201200017.rtf)

AJB-676/2017 – Közös jelentés Balatonakarattya településrendezési eszközeiről

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Közös+jelentés+a+Balatonakarattyai+önkormányzat+eljárása+vizsgálatáról+676_2017.pdf/4be8241b-d375-4dea-dc19-ef1c50719560?version=1.0&t=1512978151198&

AJB-1371/2020 – Közös jelentés külterületen, részben természetvédelmi területen végzett nádas égetéssel összefüggésben

https://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/Közös+jelentés+egy+nádegetéssel+összefüggő+panasz+üggyében+1371_2020.pdf/b8213c61-ec3b-7e35-6965-5df8b7374ee9?version=1.0&t=1609080390876&

³ A Jövő Nemzedékek Szószólójának figyelemfelhívása a természetvédelmi célok megfelelő hatósági érvényesítéséről bányászati célú kutatási tevékenység engedélyezése során (2021. február 22.)

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Szószóló+figyelemfelhívása+a+természetvédelmi+célok+érvényesítéről/c10b74ab-1e64-33c5-a150-8750b9279ba7>

A Jövő Nemzedékek Szószólójának figyelemfelhívása a nemzet közös örökségének részét képező természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán (2021. május 25.)

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhívás_természeti_kincseket veszélyeztető_beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3

Alaptörvényéből eredő alapjogi kereteket. Ennek során érintem az önkormányzati döntésekben – így a védetté nyilvánítási eljárások és az oltalom esetleges feloldása – kötelezően figyelembeveendő és mérlegelendő szempontokat, a nemzet közös örökségének védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára történő megőrzésére irányuló egyetemes kötelezettségeket és az általános követelményeket.

Elvi állásfoglalással a jövő nemzedékek érdekeit érvényesítő, az Alaptörvénnyel szinkronban álló joggyakorláshoz kívánok támogatást nyújtani, elsődlegesen az érintett önkormányzatok számára. Az itt megfogalmazottak azonban emellett bárkinek hasznosak lehetnek, aki a helyi értékvédelemben, az Alaptörvény P) cikkben megfogalmazott, a nemzet közös örökségének megóvását biztosító hármas kötelezettség teljesítésében kíván közreműködni.

2. A jövő nemzedékek érdekeinek védelme az alkotmánybíróági döntések tükrében

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése⁴ az állam és mindenki számára kötelezettségként fogalmazza meg a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások és kulturális értékek védelmét, fenntartását, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzését.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény előbbi előírása kapcsán azt hangsúlyozta, hogy „Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, *addig az Alaptörvény, nevesítve a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.* Ebből következően *immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa.*”⁵

Kifejtette továbbá, hogy „(...) a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ám ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, *addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön. (...)*”⁶ Az „Alaptörvény P) cikkéből tehát *a természeti kincsek állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben*”, mely követelményeknek „*a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel*”.⁷

Mindezek alapján a nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség – vagyis a P) cikkből fakadó hármas kötelezettség (a védelem, a fenntartás és a megőrzés) teljesítése során – az államot „*egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem*

⁴ „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

⁵ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [28]

⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [30]

⁷ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [32], [34]

megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat”.⁸ Vagyis az általános felelősségi körön belül az államot fokozott felelősség terheli, és egyfajta elsőség kötelezi, ami elsősorban a jogalkotásban, illetve jogalkalmazásban érvényesítendő.

A védelem elért szintjének megőrzése kapcsán: „Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában rögzítette, hogy „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (ABH 1997, 134, 140.). A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. A szabályozással kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy „[e] jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1997, 133, 138.). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ezt a kötelezettséget még egyértelműbbé teszi és közvetlenül alaptörvényi szintre emeli, amikor rögzíti, hogy a természeti erőforrások „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége”.⁹

Egy másik határozatában¹⁰ az előzőek tekintetében rögzítette, hogy „Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez.” Azt is újból hangsúlyozta¹¹, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot”. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan azt követeli meg, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. „A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.” Továbbá ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.

Az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi szabályozás kapcsán azt is rögzítette, hogy „A szervezeti és az eljárási szabályok az anyagi jog szolgálatára hivatottak.” Továbbá „Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a jogalkotónak eljárási garanciákat is nyújtania kell az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében, függetlenül attól, hogy az alanyi alapjogi vetület sérelmét mennyiben vitatják sikeresen az indítványozók az Alkotmánybíróság előtt. (...)”¹²

A közelmúltban egy törvénymódosítás kapcsán vizsgálta a testület az országos és helyi jelentőségű védett természeti területek egyes szabályozási kérdéseit és *nem fogadta el a helyi és az országos jelentőségű védett természeti területek közötti jogalkotói különbségtételt*, továbbá az erdők vonatkozásában a védettségi szinten alapuló eltérő szabályozást aggályosnak találta.¹³ A különbségtételt tartalmazó rendelkezések megsemmisítése megerősítette, hogy

⁸ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [39]

⁹ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat [27]

¹⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [20]

¹¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [17]

¹² 4/2019. (III. 7.) AB határozat [71], [73]

¹³ Az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatban azt állapította meg, hogy az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés a) pontja és

mind az országos, mind pedig a helyi oltalom alatt álló természeti területek védettsége – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből következően – a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) rendelkezéseivel összhangban, a jogszabály erejénél fogva és további feltételek teljesítése nélkül áll be.¹⁴ Kifejtette azt is, hogy a helyi jelentőségű és az országos jelentőségű védett természeti területek között – alkotmányellenesen – bevezetett megkülönböztetés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvével is ellentétes.

E döntésében a testület azt is kifejtette, hogy „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a public trust környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek, mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket (...)”. Ez alapján az állam a jelen generációk számára csak addig a mértékig teheti lehetővé a természeti és kulturális kincsek hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékek hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.¹⁵

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor a jövő generációk érdekeinek védelme nem kizárólag a P) cikkből vezethető le, mert az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” A testület szerint a nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.¹⁶

Mindezek alapján a nemzet közös örökségébe tartozó önkormányzati tulajdonú természeti és kulturális értékek esetén érvényesülő hármas kötelezettség (védelem, fenntartás és megőrzés) kapcsán **az érintett önkormányzatok felelőssége – alapjogi szempontból – az államéval azonos, vagyis elsődleges**, míg más esetekben a P) cikk általános (mindenki) kötelezettsége érvényesül.

3. Az önkormányzati környezet- és természetvédelmi tervezés jelentősége

Az Alkotmánybíróság a korábban hivatkozottak mellett, a környezeti ügyek kapcsán több alkalommal is hangsúlyozta a tervezés és a stratégiák – vagyis a hosszú távú gondolkodás – fontosságát.

A jövő nemzedékek védelmével összefüggésben kifejtette, hogy „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen

28/A. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

¹⁴ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [83]

¹⁵ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [22]

¹⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [15]

nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.

*Ezen alapvető elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel.*¹⁷

Egy másik határozata szerint „Az egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos (...) a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. (...) ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabályváltozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.”¹⁸

A természetvédelmi tervezésre vonatkozó előírások áttekintése előtt fel kell hívni a figyelmet a Tvt. azon előírására, amely szerint a törvényben nem szabályozott kérdésekre a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) rendelkezéseit kell alkalmazni.¹⁹ Vagyis a természetvédelmi szabályozás körében nemcsak a Tvt., hanem a Kvt. előírásai, alapvetői és követelményei is figyelembe veendőek, vagyis a Kvt. szabályai mögöttes természetvédelmi előírásokként kezelendők.

A Tvt. alapvető követelményként rögzíti, hogy a természet védelméhez fűződő érdekeket a nemzetgazdasági tervek és döntések során figyelembe kell venni.²⁰ A természetvédelem (a jövő nemzedékek érdekeinek védelme) kapcsán ezen alapvető követelmény ugyancsak a tervezés és a tervszerűség²¹ alapvető jelentőségét és fontosságát jelzi, hiszen – miként az Alkotmánybíróság is rögzítette – a szakmai stratégiák tudnak a leghatékonyabban érvényt szerezni az elővigyázatosság és a megelőzés elvének, vagyis a környezet- és természetvédelem két alapvető jelentőségű elvének.

Az előzőek mellett a Kvt.²² azt is általános alapvető követelményként határozza meg, hogy a környezet – így a természet – védelmében az önkormányzati (állami) szereplőnek, a lakosságnak és szervezeteiknek együtt kell működniük. Az együttműködési jog és kötelezettség a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára kiterjed (vagyis a tervezéstől kezdődően egészen azok megvalósításig, sőt azon túl is). Ahogy alapvető követelmény a tájékoztatás és a nyilvánosság biztosítása is.²³

A jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése, a környezet-, illetve természetvédelem kapcsán az együttműködés alapvető elvárás és követelmény. A védett vagy veszélyeztetett természeti (kulturális) értékeket csak a helyi önkormányzatok, a NPI-k és a hatóságok (valamint mindenki más) közös munkájával lehet megvédeni, fenntartani és megőrizni, amihez elengedhetetlen az érintettek kölcsönös és érdemi kommunikációja.

¹⁷ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [33]-[34]

¹⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [40]

¹⁹ Tvt. 3. § (2) bekezdése

²⁰ A Tvt. 5. § (3) bekezdése szerint „A természet védelméhez fűződő érdekeket a nemzetgazdasági tervezés, szabályozás, továbbá a gazdasági, terület- és településfejlesztési, illetőleg -rendezési döntések, valamint a hatósági intézkedések során figyelembe kell venni”

²¹ „A környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységekben ugyan jelentős szerepe lehet a spontaneitásnak is – gondolhatunk nem egy környezetvédelmi mozgalom sikeres fellépésére –, de tartós eredményt csak hosszú távú gondolkodással, a lépések megtervezésével lehet elérni. A tervezés tehát megköveteli a hosszú távú környezetstratégia, környezetpolitika kidolgozását, amelyet elsősorban középtávú tervekben kell részletezni.” Bándi Gyula: Környezetjog (Szent István Társulat, Budapest, 2014.) 50. oldal

²² A Kvt. 10. § (1) bekezdése szerint „Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.”

²³ Kvt. 12. §-a

3.1. A Kvt. az állam környezetvédelmi tevékenysége kapcsán kimondja, hogy „A környezet védelmének jogi szabályozását, a környezet védelmével összefüggő jogok és kötelezettségek megállapítását és megtartásuk ellenőrzését, a *környezet védelmének tervezését és irányítását az állam és a helyi önkormányzat szervei látják el.*”²⁴ Ezzel szinkronban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) a *helyi közügyek*, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó *helyi önkormányzati feladatok között határozza meg a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás feladatát.*²⁵

A helyi önkormányzatok környezetvédelemmel kapcsolatos feladatait a Kvt.²⁶ részletesen szabályozza, és többek között előírja a környezetvédelmi program kidolgozását, valamint felhatalmazást ad a helyi környezetvédelmi jogalkotásra.

A korábban hivatkozottak szerint a környezet- és természetvédelem területén alapvető fontosságú a tervezés és a tervszerűség, melyek kapcsán a Kvt. kimondja, hogy [országos szinten] a „*környezetvédelmi tervezés alapja a hatévente megújítandó, az Országgyűlés által jóváhagyott Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: Program)*”²⁷, melynek része – a Tvt. előírásai alapján – a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv.²⁸ Azt is rögzíti, hogy „*A Programban foglaltakat a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni.*”²⁹

A Kvt. önkormányzati szinten is szabályozza³⁰ a környezetvédelmi program kötelező és lehetséges tartalmára vonatkozó konkrét eseteket, követelményeket, amit a Tvt. azzal egészít ki³¹, hogy az önkormányzatok a természet védelmét szolgáló feladataik ellátására a környezetvédelmi alapon természetvédelmi célokat szolgáló részt is létrehozhatnak. A Kvt. továbbá lehetőséget ad arra is, hogy a települési önkormányzatok – az önálló települési környezetvédelmi program mellett vagy helyett – közös települési környezetvédelmi programot készítsenek.³²

Mindezek alapján *a környezetvédelmi program elkészítése a helyi önkormányzatok*

²⁴ Kvt. 37. § (1) bekezdése

²⁵ Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja

²⁶ A Kvt. 46. § (1) bekezdése szerint „*A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében*

- a) *biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat;*
- b) *önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki a 48/E. §-ban foglaltak szerint, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá;*
- c) *a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz;*
- d) *együttműködik a környezetvédelmi feladatot ellátó egyéb hatóságokkal, más önkormányzatokkal, egyesületekkel;*
- e) *elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot;*
- f) *a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.*”

²⁷ Kvt. 40. § (1) bekezdése

²⁸ A Tvt. 53. § (1) bekezdése szerint „*A természet védelmével, a biológiai sokféleség megőrzésével kapcsolatos állami feladatok és politika meghatározása, a természeti és táji értékek, természetes élőhelyek, vadon élő növény- és állatfajok, valamint más természeti értékek felmérésének, értékelésének, védelmének és helyreállításának biztosítása, az ezzel kapcsolatos tevékenységek összehangolása érdekében a Nemzeti Környezetvédelmi Program (Kt. 40. §) részét képező Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet (a továbbiakban: Alapterv) kell készíteni.*”

²⁹ Kvt. 40. § (4) bekezdése

³⁰ Lásd a Kvt. 48/E. §-át, amelynek (1) bekezdése (a természetvédelemhez kapcsolódóan) kötelező elemként rögzíti, hogy „*a települési környezetvédelmi programnak a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban – a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl – tartalmaznia kell (...) c) a zöldfelület-gazdálkodással (...) kapcsolatos feladatokat és előírásokat.*”

Míg a (2) bekezdés a) pontja választható elemekként határozza meg „*a települési környezet minőségének, környezetbiztonságának, környezet-egészségügyi állapotának javítása, valamint a természeti értékek védelme és fenntartható használata érdekében különösen: (...) af) a természet- és tájvédelemmel, ag) az épített környezet védelmével (...) kapcsolatos feladatokat és előírásokat.*”

³¹ Tvt. 62. § (3) bekezdése

³² Kvt. 48/E. § (5) bekezdése

törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége, annak hiányát – egy, az alapvető jogok biztosával közösen kiadott jelentést³³ követően – kúriai ítélet is súlyos jogsértésnek minősítette.³⁴ Hiányában ugyanis nem lehet – az egyéb környezetvédelmi intézményvédelmi garanciák ellenére sem – a környezet- és természetvédelmi célokat megfelelően mérlegelni, az egyes ágazati-fejlesztési célokat, továbbá a területhasználati, a településfejlesztési, -rendezési, településképi döntéseket megítélni, hiszen hiányzik a kiindulási pont, vagyis a későbbi települési tervezések és döntések megfelelő részletességű (helyi) alapja. *Ebből az is következik, hogy a környezetvédelmi program annullálása (esetleges hiánya vagy lejártja) akár az arra épülő önkormányzati döntések vagy szabályozások alaptörvény-ellenességét is előidézheti.*

A Kvt. alapján a települési környezetvédelmi program készítőjének az előkészítés során gondoskodnia kell a terv széleskörű egyeztetéséről³⁵, mivel a társadalmi (így a helyi) nyilvánosság bevonását nem csak a Kvt., hanem az Aarhusi Egyezmény³⁶ is előírja, illetve a Mötv.³⁷ is szabályozza. *A települési önkormányzat továbbá nemcsak elfogadja a programot, hanem gondoskodik is a települési környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, valamint erről rendszeresen tájékoztatja a lakosságot.*³⁸

3.2. Az előzőekből következően egy kellő részletességgel elkészített, a település adottságait, lehetőségeit és problémáit megfelelően feltérképező települési környezetvédelmi program az érintett önkormányzatok számára olyan alapdokumentációt jelent, amire nemcsak épülhet, de épülnie is kell a további terveknek, programoknak és a helyi szabályozásoknak, vagyis az kiindulási alapját képezi a települési fejlesztési koncepciók, stratégiák és a településrendezési eszközök vagy településstervek, továbbá a településképi védelem tervezésének és elkészítésének.

Megfelelő települési környezetvédelmi programok szükségesek ahhoz, hogy az önkormányzatok a településeik helyi környezeti adottságaihoz, értékeihez és lehetőségeihez igazított olyan döntéseket hozzanak, melyek érvényesítik nem csak a jelen, hanem a jövő nemzedékek érdekeit is.

Csak az alapos környezeti-természeti monitorozás és állapotfelmérés, majd az azon alapuló körültekintő tervezés teremtheti meg annak lehetőségét, hogy az önkormányzatok a helyi értékekkel megfelelően sáfarkodjanak és a jogszabályokban biztosított egyes védelmi „lehetőségek” – a településfejlesztési és -rendezési szabályozás³⁹, a településképi rendeletben

³³ Lásd az AJB-676/2017. számú közös jelentést

³⁴ <https://www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kom502620218-szamu-hatarozat>

³⁵ A Kvt. 48/F. § (3) bekezdése és a 98. § (2) bekezdés a) és c) pontjai szerint „a [környezetvédelmi] szervezet joga továbbá, hogy tagsága érdekeit képviselve (...) közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában; (...) véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit”.

³⁶ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény 7. §-a

³⁷ A Mötv. 53. § (3) bekezdése szerint „A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”

³⁸ Kvt. 48/E. § (3) és (6) bekezdése

³⁹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 6/A. § (1) bekezdés a) pontja szerint „(...) a települési önkormányzat (...) elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek, a településképi, a rálátás és kilátás védelmét (...)”.

A 2.§ 33. pontja értelmében „Építészeti örökség: az épített környezet maradandó építészeti értékét is képviselő elemeinek (építmény, épületegyüttes, táj- és kertépítészeti alkotás) összessége – annak minden beépített alkotórészével, tartozékával és berendezésével együtt.”

Míg a 13. § (1) bekezdése szerint „Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzat az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének

szabályozható helyi védelem⁴⁰, a fás szárú növények védelme⁴¹, vagy a védett természeti területté nyilvánítás stb. – közül a legmegfelelőbbet választhassák. Tehát már a tervezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogszabályi előírások miként határozzák meg a védendő természeti (kulturális) érték megóvása kapcsán igénybe vehető eszközöket vagy intézkedéseket.⁴²

Mindemellett fontos hangsúlyozni, hogy miután a települési környezetvédelmi programot normatív önkormányzati határozattal fogadják el (és nem önkormányzati rendelettel), így az abban foglaltak csak az érintett képviselő-testületet (közös program esetén a képviselő-testületeket) köti, a helyi közösséget nem. Vagyis *a környezetvédelmi programnak önmagában a lakosságra nincs jogi kötőereje, ugyanakkor olyan kötelező önkormányzati dokumentum, ami első (tervezési) lépcsője a helyi környezet- és természetvédelmi célok és feladatok számbavételének, megtervezésének, majd később a megvalósításának*. Ebből következően, az önkormányzatok az abban foglaltakkal ellentétes terveket, folyamatokat, változásokat nem támogathatnak, e programjaikat előbb szinkronba kell hozniuk (vagyis módosítaniuk kell), mert befelé – a képviselő-testület számára – a környezetvédelmi program kötelező erővel bír. A helyi tervezés tehát rendszert alkot, amelyben az egyes elemek egymásra épülnek.

Amennyiben a környezetvédelmi program részét képező – a későbbiekben ismertetendő – természet- és tájvédelmi feladatok, előírások végrehajtása során az önkormányzat a tervben szereplő területeket időközben helyi védett természeti területté nyilvánította, úgy az értelemszerűen visszahat az önkormányzat tervezési szabadságára. E lépéssel ugyanis a tervnek ezen eleme már szükségképpen jogszabállyal (önkormányzati rendelettel) került szabályozásra, így az tartalmilag immár általános jogi kötőerővel bír, ráadásul a helyi oltalomnak – az Alaptörvény P) cikkének hármas kötelezettsége következtében – mindenkire irányadó és számon kérhető joghatása van.

4. A helyi természetvédelmi oltalom alá helyezés szempontjai

Az előzőek alapján a környezet- és természetvédelmi tervezés egyik gyakorlati eredményének, érdemi megvalósításának minősül, amikor az önkormányzatok a települési környezetvédelmi programjaikban védelemre tervezett természeti értékeiket (területeiket) helyi oltalom alá helyezik és a jövő nemzedékek számára jogilag szabályozott módon megőrzendővé teszik.

A Möt. előírása alapján az önkormányzatok helyi közügyekben – a törvényi keretek között – önállóan döntenek. Erre is figyelemmel a települési önkormányzatok saját maguk választják meg, hogy az adott települési érték védelmét – természetesen a jogszabályi keretek között – mely védelmi jellegű normák⁴³ és lehetőségek alapján, milyen helyi védelmi eszközzel és intézkedésekkel biztosítják. Ismételten hangsúlyozandó, hogy az eltérő jogszabályi alapok

felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban állapítja meg.”

⁴⁰ A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 2. § (3) bekezdése szerint a „*településképi követelmények (...)* Étv. a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító egyik sajátos jogintézménye”, míg a 3. § (1) bekezdés c) pontja alapján „A településképi rendelet (...) az Étv. szerinti helyi építészeti örökség egyedi és területi védelmére, védetté nyilvánítására és a védettség megszüntetésére, (...) vonatkozó településképi követelményt tartalmazhat.”

A településstervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 33. § (4) bekezdése alapján az „*egyedi védelem esetében a védelem tárgya lehet a jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatot, településkaraktert meghatározó valamely (...) táj- és kertépítészeti alkotás, egyedi tájérték, növényzet (...)*.”

⁴¹ A Kvt. 48. § (2) bekezdése alapján „A települési önkormányzat képviselőtestülete *önkormányzati rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó egyes fás szárú növények védelme érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozhat meg.*”

⁴² Például az adott értékek védelme kapcsán mely eszközök nyújtják a leghatékonyabb védelmet; a jogszabályi előírások vagy szabályozási lehetőségek milyen oltalmi intézkedéseket tesznek lehetővé; a lehetséges és szükséges (indokolt) intézkedések, korlátozások miként befolyásolhatják a védendő érték jövőbeli sorsát.

⁴³ Lásd az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény, a Kvt. és a Tvt. előírásait.

nemcsak az oltalom módjában, tartalmában térnek el, hanem – értelemszerűen – különböző intézkedési lehetőségeket és jogi eszközöket, hatósági hatásköröket, szankciókat tesznek lehetővé, továbbá eltérő jogi – és így alapjogi – következményekkel járnak.

A települések helyi védelmi lehetőségeinek egyik módja és eszköze a *természetvédelmi oltalmat igénylő (és érdemlő) természetközeli értékek tekintetében a helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánítás.*

A védetté nyilvánítási eljárásra, valamint az e területek oltalmára vonatkozó szabályokat a Tvt. tartalmazza. Ezek közül elsőként azok emelendők ki, amelyek a korábbi alaptörvényi követelményeket jelenítik meg az önkormányzatok természetvédelmi feladatai kapcsán. Így a Tvt. 5. § (1) bekezdés első mondata, amely kimondja, hogy „*minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelessége a természeti értékek és területek védelme*”. Továbbá a Tvt. 62. § (2) bekezdése, amely szerint „*a helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, őrzéséről a védetté nyilvánító települési önkormányzat köteles gondoskodni.*”⁴⁴

4.1. A Tvt. előírásai alapján az egyedi jogszabállyal védetté nyilvánított természeti területek két kategóriába sorolhatók: helyi és országos jelentőségűek. A Tvt. részletesen szabályozza a természeti oltalom folyamatát, így a természeti területek és értékek védetté nyilvánítással létrejövő kiemelt oltalmát és fenntartásának szabályait.

A helyi jelentőségű védett természeti területek védetté nyilvánítása és a fenntartásukról való gondoskodás a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A Tvt. szabályai szerint a helyi önkormányzatok az arra érdemes természeti területet önkormányzati rendelettel jogosultak kiemelt természetvédelmi oltalom alá, vagyis védelem alá helyezni.⁴⁵

A Tvt. előírásai alapján az *önkormányzatok olyan területeket nyilváníthatnak védetté, amelyek alapvetően természetközeli állapotúak*⁴⁶, vagyis olyan természeti értékek, élőhelyek, tájak stb. területei, *amelyek kialakulására az emberi ráhatás csekély mértékű, azonban az ott lejátszódó folyamatok többségükben önszabályozóak és közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak.*⁴⁷ Ugyanakkor az is megemlítenendő, hogy a kimagasló értékeket rejtő kaszálók, rétek kialakulása és fennmaradása ma már az emberi tevékenységtől függ, illetve az invazív idegenhonos fajok terjeszkedése elleni küzdelemben a természeti rendszerek önszabályozása nem elegendő, ahhoz aktív emberi beavatkozásokra is szükség van.

Helyi jelentőségű védett természeti területek védelmi kategóriájukat tekintve lehetnek természetvédelmi területek vagy természeti emlékek. **Természetvédelmi terület**⁴⁸ lehet a jellegzetes és különleges természeti értékekben gazdag, összefüggő terület, amelynek elsődleges rendeltetése egy vagy több természeti érték, illetve ezek összefüggő rendszerének a védelme. **Természeti emlék**⁴⁹ valamely helyi szinten különlegesen jelentős egyedi természeti érték, képződmény és annak védelmét szolgáló földterület lehet. Ki kell emelni, hogy a természeti emlékek oltalma egyben területi védelmet is jelent, mert a természeti érték, képződmény védetté nyilvánítása a *fennmaradásához szükséges földterülettel együtt történik.*⁵⁰

⁴⁴ Ennek finanszírozási oldalát alapozza meg a Tvt. 62. § (3) bekezdése, amely szerint a település környezetvédelmi alapjában természetvédelmi célokat szolgáló részt lehet létrehozni.

⁴⁵ A Tvt. 24. § (1) bekezdése szerint „*Természeti területet (...) és más – e törvény 22. §-a alapján – védelemre érdemes földterületet*

a) országos jelentőségű terület esetén a miniszter

b) *helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat nyilvánít védetté.*”

⁴⁶ Tvt. 4. § b) pontja

⁴⁷ Tvt. 4. § d) pontja

⁴⁸ Tvt. 28. § (4) bekezdése

⁴⁹ Tvt. 28. § (5) bekezdése

⁵⁰ Ez lényeges követelmény, mert a Tvt. 24. § (2) bekezdése szerint „*a miniszter nyilvánítja védetté, illetve fokozottan védetté a természeti értéket (...)*”, ami általános egyed védelmet jelent.

Mindezek alapján a helyi (települési) védetté nyilvánítás tárgya lehet minden olyan terület, ami nem került országos védelem alá, de helyi szinten természetvédelmi szempontból értéket képvisel. Hangsúlyozni szükséges, hogy *a védelem alá helyezés legfontosabb célja a helyi természeti értékek megőrzése*, ennek révén maradhat meg a település környékének jellemző élővilága, tájszerkezete, tájképi elemei, az ehhez kapcsolódó kulturális emlékek, így egyebek között a gazdálkodási, kézműves módszerek és hagyományok. A védetté nyilvánítás előző általános hatásán túl további természetvédelmi, gazdasági és társadalmi előnyökkel is számolni lehet.⁵¹ Ilyen például, ha a helyi védelem – a védetté nyilvánított természeti értékek által nyújtott ökoszisztéma szolgáltatásokon keresztül – meghatározó szerepet játszik az adott közösség mindennapi életében (gondolva itt például egy helyi erdő levegő tisztító, mikroklímatis, talaj- vagy zajvédelmi hatásaira, ami szolgálhatja akár a környezetvédelmi program más irányú céljainak a végrehajtását is).

A gyakorlatban az is többször előfordult már, hogy egy település a védetté nyilvánítással országosan is kiemelkedő értéket mentett meg, amikor a helyi védetté nyilvánítást követően az arra érdemes területet később átminősítették országos jelentőségű védett természeti területté. Mint ahogy az is, hogy az önkormányzatok nem természetvédelmi szempontból kimagasló (védettséget megalapozó) értékekkel rendelkező területeket, hanem „csak” települési szinten védendő zöldfelületeket kívánnak védelem alá helyezni, ugyanis a jogi szabályozás a helyi védetté nyilvánítás kapcsán konkrét kritériumokat nem határoz meg.

4.2. A Tvt. előírásai szerint *védetté nyilvánítást bárki kezdeményezhet*. Helyi jelentőségű terület esetén annak (szakmai) előkészítését a települési önkormányzat jegyzője, Budapesten a fővárosi főjegyző végzi. A védetté nyilvánítás előkészítésében a települési önkormányzat felkérésére részt vesz a megyei önkormányzat.⁵²

Az előkészítés során *meg kell vizsgálni a védetté nyilvánítás indokoltságát*, a védelem céljainak *megvalósításához szükséges intézkedéseket*, a védelemhez *szükséges feltételek*, a *pénzügyi eszközök biztosíthatóságát és a védelem várható következményét*.⁵³ E törvényi rendelkezésben foglaltak alapvető jelentőségűek a természeti területek védetté nyilvánítása és azok jövőbeli sorsa kapcsán is, hiszen egy nem kellően vagy nem megfelelő részletességgel előkészített védettség a jövőben számtalan problémát okozhat. Egy szakmailag hiányos vagy nem megalapozott védetté nyilvánítás a későbbiekben akadály lehet a fenntartásnak, a megőrzésnek, míg a fenntartáshoz vagy megújításhoz szükséges feltételek, követelmények tisztázásának a hiánya ugyancsak számtalan konfliktushoz vezethet.

4.3. Mindezek miatt indokolt részletesen áttekinteni a helyi védetté nyilvánítás önkormányzatok által vizsgálandó szempontjait és hatásait (amelyek országos jelentőségű területek esetén az állam hasonló feladatait jelentik), hiszen ezek megsértése akár a megóvni kívánt helyi természeti értéket is veszélyeztetheti, de alapjogi visszásságot is okozhat.

a) *A védetté nyilvánítás indokoltsága*: Ennek keretében részletesen indokolni szükséges (pro és kontra), hogy a védetté nyilvánítási kezdeményezésben szereplő – a Tvt. 22. §-ában

⁵¹ Így például:

- A helyi jelentőségű védett területek kiegészítik az országos jelentőségű védett természeti területek hálózatát és ökológiai folyosóként funkcionálva összeköthetnek egymástól távolabb fekvő élőhelyeket.
- Adott esetben gyorsabb megoldást jelent, mint az országos védetté nyilvánítás.
- Különösen indokolt lehet egyes fák, facsoportok védetté nyilvánítása, miután a fák védelméről szóló kormányrendelet sok esetben nem ad kellő védelmet.
- Biztosítja a természetes, természetközeli környezetet, a rekreációt.
- Segíti a falusi turizmust, ökoturizmust.
- Mezőgazdasági tevékenység esetén a gazdálkodók részt vehetnek az agrár-környezetvédelmi program azon célprogramjaiban, melyek keretében a táji adottságokhoz illeszkedő gazdálkodási módszereket, az egészséges élelmiszerek előállítását és a tájfenntartást elősegítő programok közül választhatnak.
- Megvalósulhat a terület védelme a rövid távú beruházási érdekektől.

⁵² Tvt. 61. § (2) bekezdés b) pontja

⁵³ Tvt. 25. § (6) bekezdése

meghatározott követelményeknek megfelelő – természeti elem(ek) helyi területi oltalmát milyen szakmai (tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági stb.) érdekek támasztják alá és teszik szükségessé vagy sem.

A folyamat első és legfontosabb lépcsője a megfelelő szakmai előkészítéssel történő megalapozás. Ennek alapvető követelménye, hogy a felmérést megfelelő szakmai jártassággal bíró természetvédelmi, tájvédelmi szakember végezze. Munkája során fel kell mérni a védelemre érdemes terület valamennyi, élő és élettelen természetvédelmi értékét, de elsősorban növény- és állatállományát. A terület jellegének – erdő, gyeper, mocsár stb. – megfelelő specifikus kutatást kell végezni, amelynek ki kell terjednie az ökoszisztéma elemeire, a flóra és fauna vizsgálatára is. Szükséges továbbá a helyszíni bejárással egybekötött adatgyűjtés, a gyűjtött adatok megfelelő értékelése, a védelemre érdemes terület térképi lehatárolása és a kezelési irányelvek kidolgozása. Mindezek alapján egyértelműen indokolni kell, hogy a védetté nyilvánítást a terület állapota és értékei, vagy más érdekek támasztják alá, teszik szükségessé, továbbá jelezni, hogy a védelem elmaradása milyen következményekkel jár(hat).

- b) *A védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedések:* Melyek azok a lépések és intézkedések, amelyek a védetté nyilvánított helyi érték(ek) védelméhez, fenntartásához és megőrzéséhez (beleértve a fejlesztését is) szükségesek. Itt kell számba venni a helyi közösséget (a védetté nyilvánító önkormányzatot, a tulajdonosokat és a lakosságot) terhelő mindazon rendelkezéseket, melyek révén az oltalom fenntartható és biztosítható.

Kiemelt figyelmet kell fordítani a védett területek védelmére – és ha szükséges védőövezetére – vonatkozó speciális előírásokra (védelmi, építési, közlekedési stb.), az indokolt önkormányzati intézkedésekre (például a védetté nyilvánítást követően a terület megvásárlásának, kisajátításának esetleges szükségességére, önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat megszervezésére⁵⁴) és minden olyan magatartási szabályra (például tilalmak), ami alapját képezheti a majdani önkormányzati rendelet normatív előírásainak.

- c) *A védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatósága:* Miként biztosíthatók azok a feltételek és körülmények, melyek szükségesek a védelmi intézkedések sikeres megvalósításához.

E szempont kapcsán számba kell venni, hogy milyen feltételekre és eszközökre van szükség, hogy a védelem a jövőben fenntartható legyen. Így a leromlott állapotú területek revitalizációjához, vagy a védett területek majdani fenntartásához, megőrzéséhez szükséges személyi, tárgyi feltételek számbavételét, beleértve a pénzügyi igényeket és forrásokat is.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a védetté nyilvánításnak nem feltétele (és nem is lehet) az anyagi források rendelkezésre állása, mert a természeti – és kulturális – értékek önmagukban jelentenek értéket, és azért kell megvédeni őket, mert pusztán fennmaradásuk miatt védelemre szorulnak.

Anyagi, pénzügyi források meglétére tehát nem a védetté nyilvánításkor van szükség, hanem később, a fenntartás és megőrzés kapcsán. Ezeket azonban – hasonlóan a többi önkormányzati feladatellátáshoz – szükség szerint az éves önkormányzati költségvetésekben kell megtervezni és biztosítani. A helyi értékek védelmére irányuló közösségi „szándéknak” nem csupán a települési stratégiai tervezésben és az oltalom alá helyezés döntésében kell megnyilvánulnia, hanem a későbbiekben is, amikor az esetleges felmerülő anyagi kiadásokat kell vállalni. Így a helyi természeti oltalmat elrendelő önkormányzatnak (a helyi közösségnek) a védelem kapcsán előírt területi, fenntartási stb. előírásokból, korlátozásokból eredő – és máshonnan meg nem térülő – károk és az oltalom fenntartásának, a megőrzésnek stb. majdani fedezetét is biztosítani kell.

⁵⁴ Tvt. 63. §-a

d) *A védelem várható következménye:* Milyen hatások várhatók a védetté nyilvánításból eredően, gondolva itt az ahhoz kapcsolódó egészségi, környezeti, kulturális előnyökre, de akár a folyamatosan jelentkező feladatokra vagy éppen a kiadási oldalra, így a védelem fenntartásának tárgyi, személyi és pénzügyi igényeire is. Tehát lehetőleg fel kell mérni, tisztázni kell az oltalom lehetséges jövőbeli hatásait, hogy azok a jövőben ne ériék felkészületlenül a döntést hozó önkormányzatot.⁵⁵

Ahogy korábban is jeleztem, mindezen vizsgálati szempontok tisztázása révén egyrészt eldönthetővé válik, hogy van-e egyáltalán védelemre érdemes természeti érték, és ha van, annak megőrzéséhez milyen intézkedésekre van/lesz szükség, másrészt ezek szolgálnak alapul az önkormányzat döntéséhez és a védelem normatív szabályainak megalkotásához. Amennyiben ezek vizsgálata nem kielégítő, úgy az elkészítendő szakmai dokumentáció, a meghozandó önkormányzati döntés és végrehajtása sem lesz problémamentes.

5. Az önkormányzati védetté nyilvánítás folyamata

A védetté nyilvánítás menetét a Tvt. szabályozza. Az Alkotmánybíróság korábban már hivatkozott határozata⁵⁶ alapján ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az eljárás és elemei – mint természetvédelmi eljárási és anyagi jogi szabályozás – alapjogi szempontból garanciális jelentőségűek, azok megsértése alapjogi visszassággal járhat.

5.1. A védetté nyilvánítás előkészítése során a jegyző minden esetben köteles megkeresni a működési terület szerinti nemzeti park igazgatóságot (NPI), hogy a megküldött szakmai előkészítő anyag (védetté nyilvánítási javaslat) alapján nyilatkozzon a terület országos jelentőségű védettségének szükségességéről. A szakmai megalapozó anyag alapvetően a fenti vizsgálati szempontok értékelését és azok összegzését tartalmazza.

Amennyiben a NPI álláspontja szerint a terület országos védettsége nem indokolt és így nincs szükség a védetté nyilvánítási eljárás átvételére, akkor a jegyző folytatja a helyi jelentőségű védett természeti terület létesítésére irányuló előkészítést.

Az NPI véleményezése kapcsán újfent hangsúlyozni szükséges, hogy az NPI csak megfelelő minőségű és részletességű (a 4.3. pontban szereplő szempontokat tartalmazó) dokumentáció alapján tudja kialakítani álláspontját. E kritériumokat teljesítő előterjesztés alapján lehet megalapozottan mérlegelni és – az Alaptörvény P) cikkéből eredő állami, önkormányzati kötelezettség alapján – figyelembe venni mindazokat a szempontokat, amelyek az oltalom elrendeléséhez, valamint a védelemre érdemes terület fenntartásához szükségesek vagy esetleg azt befolyásolhatják, kerüljön az akár országos, akár helyi védelem alá.

5.2. A védetté nyilvánítási javaslat elkészítése után a jegyző az érdekeltek álláspontjának megismerése végett egyeztető megbeszélést, szükség esetén helyszíni szemlét tart.

Erre meghívja a javaslattevőt, az érdekelt hatóságokat és mindazokat, akikre a védetté nyilvánításból jogok vagy kötelezettségek hárulnak, vagy akik jogos érdekét közvetlenül érinti (tulajdonosok, föld- és erdőgazdálkodók stb.). Jelentős számú érdekelt esetén a meghívás történhet az önkormányzat hirdetőtáblájára kifüggesztett hirdetménnyel vagy más, helyben szokásos közhírré tételi móddal.

A védetté nyilvánítás előkészítése kapcsán a helyi lakosságot, az érintett ingatlanok tulajdonosait a Kvt. és az Aarhusi Egyezmény, illetve a Mötv. szabályai szerint kell bevonni. Nem önkormányzati tulajdonú ingatlanok esetén a védett természeti értékek jövőbeli megőrzése, az oltalom sikeres és tartós fenntartása aligha képzelhető el a tulajdonosok együttműködése és támogatása nélkül, ezért őket mielőbb – lehetőleg az eljárás elején – be kell

⁵⁵ Például, ha magántulajdonú területet nyilvánítanak védetté és a tulajdonos hozzáállása konfliktust vetít előre, az – a védelem érdekében – indokolhatja akár az elővásárlás, akár a kisajátítás jövőbeni alkalmazását is.

⁵⁶ 4/2019 (III. 7.) AB határozat

vonni a védetté nyilvánítási eljárásba és indokolt előzetesen megegyezni velük. Ugyanakkor az önkormányzati (állami) védetté nyilvánításnak nem feltétele (és nem is lehet) az, hogy ahhoz az egyeztetési eljárás során valamennyi érintett hozzájáruljon. Amennyiben az oltalomhoz kapcsolódó védelmi előírások a magántulajdonosi jogosítványokat jelentősen korlátoznák⁵⁷ és a hosszú távú tulajdonosi támogatás kérdéses, akkor már a tervezés vagy az előkészítés során megfontolandó – a későbbi jogviták elkerülése és a védelemben megnyilvánuló közösségi érdekek érvényre juttatása érdekében – a tulajdonjog megszerzésének lehetősége.

Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet és összefoglalót készít a jegyző, melyet a védetté nyilvánítási javaslattal együtt terjeszt a döntést hozó képviselő-testület elé.

Az előzőek szerint a helyi önkormányzatoknak, a képviselő-testületeknek egy, a jövő nemzedékek életére is jelentős hatással bíró, ugyanakkor alapvetően szakmai kérdésben kell döntést hozniuk. E tekintetben is elengedhetetlen és garanciális jelentőségű a megfelelően megalapozott előterjesztés, hiszen természetvédelmi szakmai kérdésekben az önkormányzati képviselők nem kellően jártasak. Ezekre a települési „elköteleződésekre” ugyanakkor nem lehet formalitásként, pillanatnyi fellelkesülésként vagy szimbolikus aktusként tekinteni, mert azokhoz olyan alapjogi következmények is kapcsolódnak, melyek miatt e döntések visszavonására vagy módosításra – lásd az alábbiakat – csak nagyon szigorú törvényi és szakmai szabályok betartása mellett kerülhet sor.

5.3. A védetté nyilvánításra normatív aktussal, önkormányzati rendelettel kerül sor. Az érintett terület a védettségről rendelkező önkormányzati rendelet hatályba lépésével válik védetté.

A védettséget kimondó önkormányzati jogszabálynak kötelezően tartalmaznia kell: a védetté nyilvánítás tényét, a természetvédelmi terület megnevezését, jellegét és kiterjedését, a *védetté nyilvánítás indokát, természetvédelmi célját*, a földrészletek helyrajzi számait, a Tvt. szerinti egyes korlátozások és tilalmak alóli esetleges felmentést, *a természetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött egyes tevékenységek körét*, továbbá lehetőség szerint a földrészlet töréspontjainak koordinátáit, valamint *a természetvédelmi kezelési tervet* és az Európai Unió jogi aktusaiban meghatározott védettségi kategóriába való esetleges tartozás tényét.⁵⁸ Amennyiben szükséges, rendelkezni kell továbbá a helyi jelentőségű védett természeti terület védőövezetéről és azokról a területen végzett tevékenységekről, melyekhez a helyi természetvédelmi hatóság engedélye vagy hozzájárulása szükséges.⁵⁹

A helyi természetvédelmi szabályozás kapcsán is irányadó a Kvt. azon előírása⁶⁰, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben illetékességi területére – az irányadó jogszabályi keretek között – a más jogszabályokban előírtaknál szigorúbb környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Több biztosi vizsgálat⁶¹ észlelte, hogy egyes természetközeli területek helyi természeti védettségét nem a Tvt. szerinti *önálló, tematikus önkormányzati rendeletben*, hanem más önkormányzati normában (például helyi építési szabályzatban) vagy mellékletében⁶² állapították meg, olykor csupán a védett területek helyrajzi számainak felsorolásával.

⁵⁷ Lásd a Tvt. 72. § (1) bekezdését.

⁵⁸ Tvt. 24. § (3) bekezdése

⁵⁹ Tvt. 30. §-a

⁶⁰ A Kvt. 48. § (1) bekezdése szerint „*A települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.*”

⁶¹ Az AJB-676/2017. és AJB-1371/2020. számú közös jelentések

⁶² Egy helyi építési szabályzat mellékletében szereplő korlátozások önkormányzati határozattal történt módosítása jogszerűségében lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.004/2020/4. számú határozatát.

<https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500420204-szamu-hatarozat>

Alapjogi szempontból hangsúlyozandó, hogy a *visszalépés tilalmának elve* szempontjából a Tvt. szerinti jogszabályi forma – vagyis az önkormányzati rendelet ténye – az irányadó, emiatt a természeti védettség ténye nem kérdőjelezhető meg pusztán a védettséget megállapító önkormányzati rendelet egyes tartalmi, vagy részbeni formai hiányosságai miatt. Vagyis amennyiben a helyi természeti védettséget csak a helyi építési szabályzat vagy más önkormányzati rendelet állapítja meg⁶³, azokban mindaddig fenn kell tartani (nem lehet törölni vagy visszavonni) az ott rögzített természeti védelmet (és oltalmi előírásokat), amíg nem kerül sor a Tvt. – tartalmi és eljárási – előírásának megfelelő szabályozásra. Tehát ezekben az esetekben is szükség van arra, hogy a védettséget az önkormányzatok „Tvt. konform” önkormányzati rendeletben szabályozzák, illetve tartsák fenn.

Mindezen esetekben (és általában a jogi szabályozásnak való megfelelésben) a kormányhivataloknak meghatározó szerepük van, ugyanis a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési eszközeikkel, továbbá a Kvt. szerinti környezetvédelmi együttműködési kötelezettséggel tudják elősegíteni (illetve kötelesek biztosítani), hogy az önkormányzatok maradéktalanul eleget tegyenek jogalkotási kötelezettségeiknek. Tehát egy tartalmi vagy eljárási szempontból hiányos természetvédelmi szabályozásból a védelmi szintet megtartó, a Tvt. követelményeinek megfelelő normát alkossanak.

Az előzőkre is figyelemmel, a települési önkormányzatoknak a helyi védett természeti területek oltalmát **önálló tematikus jogszabályban** kell megállapítaniuk. E szabályokat – ha szükséges – megfelelően fel kell tüntetni a településterveikben vagy településrendezési eszközeikben (helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben, illetve mellékleteiben és térképszelvényein) is, illetve ezekkel összhangban kell rendelkezniük a településképi követelményeikről, hogy az ebből eredő építésjogi követelményeiket konfliktus nélkül érvényesíteni tudják.⁶⁴

A korábbiakban leírtakból kitűnően a védetté nyilvánítási javaslat tartalma és részletessége (vagyis a minősége) alapjaiban határozza meg az önkormányzat és az NPI döntését, továbbá a majdani védetté nyilvánító rendeletet és annak alkalmazhatóságát, vagyis a védelem hatékonyságát. Amennyiben az önkormányzati szabályozás a Tvt. szerinti követelményeket nem teljeskörűen vagy nem megfelelően tartalmazza (hiányos vagy pontatlan, normatív előírásai például nem tartalmazzák a helyi védelemhez szükséges magatartási szabályokat, vagy a hatósági hozzájárulás feltételeit), úgy e hiányosságok a későbbiekben problémák forrásává válnak, hiszen ezen előírások adják a természeti oltalom jövőbeni fenntartásának, megőrzésének jogi kereteit, alapjait.

A Tvt. az előzők kapcsán azt is előírja, hogy a települési jegyző (fővárosi főjegyző) az oltalom elfogadását követően a védetté nyilvánító rendelet egy példányát – nyilvántartás céljából – megküldi a működési terület szerinti NPI-nek.⁶⁵ Az NPI-k által összegyűjtött adatok alapján a helyi jelentőségű védett természeti területek országos nyilvántartását – a Védett Természeti Területek Törzskönyvét⁶⁶ – a természetvédelemért felelős tárca, jelenleg az Agrárminisztérium vezeti.⁶⁷

⁶³ Ami akár arra is visszavezethető, hogy az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2007. december 31-ei hatállyal hatályon kívül helyezte az 1989. október 23-a előtt létesített helyi (és országos) jelentőségű védett természeti területek védetté nyilvánításáról rendelkező normatívákat, de az érintett települések önkormányzatok az ún. védettséget fenntartó rendelet megalkotását elmulasztották.

⁶⁴ Itt kell jelezni, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területek kivételt jelentettek a településképi szabályozás értéktárra vonatkozó előírásai alól. A 2016. évi LXXIV. törvény szerinti 2018-as deregulációs kötelezettség ugyanis „csak” az építészeti örökség értékeit érintette, emiatt az önkormányzatok által megalkotandó településképi rendeletben a helyi oltalom alatt álló védett természeti területek és természeti emlékek feltüntetése a helyi védelem kategóriában nem volt (és jelenleg sincs) szükség. A településképi betölthető jelentős szerepüknel fogva ugyanakkor értelemszerűen meg kell jeleníteni azokat a vonatkozó szabályozás tartalmi, szakmai részében.

⁶⁵ Tvt. 25. § (3) bekezdése

⁶⁶ <https://termeszettvedelem.hu/kereso/vedett-termeszeti-teruletek/>

⁶⁷ A védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet 2. § (1) és 5. § (2) bekezdései szerint „az országos jelentőségű és a helyi jelentőségű védett természeti területekről a természetvédelemért felelős miniszter

Mint minden állami nyilvántartás, így a védett természeti területek (közte a helyi jelentőségűek) nyilvántartása is alapvető fontosságú, mert ezek az adatok segítik a tervezési és egyéb állami (és magán) feladatok ellátását, ezzel is hozzájárulva a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítéséhez. Ehhez azonban szükség van az önkormányzatok, a NPI-k, a hatóságok és az érintett állami szervek együttműködésére (a jegyzői bejelentési kötelezettség teljesítésére), mert csak a változások folyamatos nyomon követésével biztosítható a védett természeti területek és adataik naprakész nyilvántartása (és érvényesítése).

Itt kell felhívni a figyelmet arra, ha a védetté nyilvánítás szabályozására – az előzőekből kitűnően – nem „Tvt. konform” módon került sor, úgy ettől függetlenül a védetté nyilvánítást követő fenti (törvényi) értesítési kötelezettség a működési terület szerinti NPI felé fennáll, azt utólag is pótolni lehet és kell.

A helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánításból származó, vagy az ahhoz kötődő természetvédelmi hatósági feladatokat a helyi természetvédelmi hatóság, vagyis a jegyző látja el.⁶⁸ Ebből következően a települési önkormányzat jegyzője köteles a védett természeti területet táblával megjelölni, a védettség tényét az ingatlan-nyilvántartásban feljegyeztetni.⁶⁹

5.4. A védetté nyilvánítás kapcsán érdemes kitérni a helyi védelemre tervezett terület kárveszélye esetén követendő szabályokra is.

A Tvt. előírásai⁷⁰ alapján, amennyiben a védelemre tervezett terület jelentős károsodásának veszélye áll fenn, úgy a helyi természetvédelmi hatóság, a jegyző a területet azonnal végrehajtható hatósági határozattal, egy alkalommal *ideiglenesen védetté nyilváníthatja*. A határozatban előírhatja a terület kezelésével, megóvásával kapcsolatos kötelezettségeket, továbbá korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja a veszélyeztető tevékenység folytatását.

Az ideiglenes védettség a végleges védettséget kimondó jogszabály hatálybalépéséig, de legfeljebb 3 hónapig tartható fenn.

6. A helyi védett természeti területek fenntartása

A Tvt. előírása⁷¹ szerint a helyi jelentőségű védett természeti területekkel kapcsolatos feladatok (fenntartása, természeti állapotának fejlesztése és őrzése) ellátása a védetté nyilvánító önkormányzat kötelezettsége, aminek egyik alapvető pillére és eszköze az oltalmazott területekre vonatkozó helyi önkormányzati szabályozás.

A természetvédelmi oltalom egyik alapvető kritériuma, hogy a védett területek elsősorban természetközeli állapotúak legyenek, így azok fennmaradása – legalábbis elvileg – közvetlen emberi beavatkozás nélkül is biztosított. A helyi (vagy az országos) védetté nyilvánítás – az esetek többségében – nem akadályozza vagy hátráltatja a jobbára mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt álló (vagy ilyen minősítésű) területek addig folytatott (jellemzően nem intenzív) gazdálkodási tevékenységét, hiszen az ilyen természeteshez közeli állapotok korlátozott emberi bolygatással alakultak ki vagy maradtak fenn.

(...) a *Védett Természeti Területek Törzskönyvét* (...) mint országos nyilvántartást vezet”, illetve „a *Törzskönyvek adatait a nemzeti park igazgatóság a működési területén gyűjti, nyilvántartja a TIR által meghatározott struktúrában, és továbbítja az országos nyilvántartás számára*”.

⁶⁸ A Tvt. 57. § (1) bekezdése szerint „A természetvédelmi igazgatás feladatait e törvény és más jogszabályok rendelkezései alapján a miniszter, az államigazgatási szervek, valamint a jegyző, a fővárosban a főjegyző látják el.” Míg a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés e) pontja szerint „A Kormány természetvédelmi hatóságként (...) a települési önkormányzat jegyzőjét jelöli ki.”

⁶⁹ Tvt. 26. §-a

⁷⁰ Tvt. 27. §-a

⁷¹ Tvt. 62. § (2) bekezdése

Az előzőek alapján az önkormányzatok helyi védett természeti területeikkel kapcsolatos feladata elsősorban az oltalmazott területek fenntartása, gondozása és fejlesztése (sok esetben az addig alkalmazott, jellemzően hagyományos gazdálkodási, tájszerkezeti viszonyok megtartása), továbbá azok őrzése (természetesen az adott település körülményeitől függően).

E feladatok kapcsán – a védetté nyilvánító önkormányzati norma mellett – egy további önkormányzati rendeletre kell felhívni a figyelmet, ami a Tvt. 62. § (2) bekezdésében szereplő önkormányzati feladatokat (közvetve a már hivatkozott alaptörvényi követelményeket) konkretizálja, bontja ki.

Ez a természetvédelmi kezelési terv⁷², melyet a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzatoknak ugyancsak rendelettel kell elfogadniuk.⁷³

A természetvédelmi kezelési terv a természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket tartalmazza. A Tvt. szerint természetvédelmi kezelésnek minősül a védett természeti érték, terület felmérését és nyilvántartását, megóvását, őrzését, fenntartását, bemutatását, valamint helyreállítását célzó valamennyi tevékenység. Az önkormányzatok kötelesek a kezelési tervet elkészíteni, az abban foglaltak a védett területen tevékenységet folytatókra kötelező erejűek.

Szakmai szempontból kívánatos lenne, ha a természetvédelmi kezelési terv a védetté nyilvánító önkormányzati rendelet részeként készülné, ugyanakkor dinamikusan változó környezet és körülmények (illetve a felülvizsgálati kötelezettség) miatt önálló rendeletben is el lehet készíteni.⁷⁴ Ez utóbbi esetben a kezelési tervet nem kötelező, de az önkormányzat döntése alapján meg lehet küldeni véleményezésre az NPI-nek.⁷⁵

A kezelési tervet szükség szerint, de legalább 10 évenként felül kell vizsgálni.⁷⁶

A helyi jelentőségű védett természeti területek fenntartása érdekében az önkormányzatok elvileg köthetnek polgári jogi megállapodást, például egy adott védett terület természetvédelmi kezelésének ellátására civil szervezettel, vagy a Mötv. szabályai⁷⁷ alapján szomszédos önkormányzatok összefüggő helyi védett területekkel kapcsolatos feladataikra akár társulást is létrehozhatnak. Ilyen együttműködések – a Tvt. előírása⁷⁸ alapján – a megyei önkormányzattal is létrehozhatók.

6.1. A helyi védett természeti területek fenntartásának forrásai

A Tvt. előírásai szerint a védett természeti értékek és területek megőrzését állami támogatás nyújtásával, adókedvezmény biztosításával, a természetkímélő gazdálkodást segítő hitelrendszerrel is támogatni kell. Ez különösen a természetkímélő gazdálkodást folytatókat és az élőhely rekonstrukciót, élőhely kialakítást végzőket illeti meg.⁷⁹

⁷² Tvt. 36. §-a

⁷³ A Tvt. 55. § (2) bekezdése alapján az önkormányzatoknak az illetékességi területükön lévő helyi jelentőségű védett természeti területre *fenntartási tervet* is kellene készíteniük, azonban a részletszabályok hiánya és a természetvédelmi kezelési terv előírásainak 2008. évi módosítása miatt ez a tervtípus a gyakorlatban kiüresedett. E tervnek összhangban kell lennie az országos és regionális tervekkel és a Tvt. előírásai szerint előterjesztéséhez be kell szerezni a működési terület szerinti NPI előzetes véleményét, elfogadását követően pedig meg kell küldeni az igazgatóságnak.

⁷⁴ A Tvt. 24. § (3) bekezdés b) pontja ugyanis nem kötelező elemként írja elő: „A védetté nyilvánítást kimondó jogszabály tartalmazza (...) terület esetében (...) lehetőség szerint (...) a 36. § (1) bekezdésének megfelelően megállapított rendelkezéseket (természetvédelmi kezelési terv) (...)”. Míg a Tvt. 36. § (1) bekezdése azt mondja ki, hogy „A természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket (természetvédelmi kezelési terv) (...) helyi jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat rendeletben állapítja meg”.

⁷⁵ A természetvédelmi kezelési tervek készítésére, készítőjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 3/2008. (II. 5.) KvVM rendelet 6. §-a szerint „Az igazgatóság a települési önkormányzat jegyzőjének, főjegyzőjének megkeresése esetén a helyi jelentőségű terület védetté nyilvánításáról szóló önkormányzati rendeletbe foglalt természetvédelmi kezelési terv tervezetét szakmai szempontok szerint véleményezi.”

⁷⁶ Tvt. 36. § (3)

⁷⁷ Lásd a Mötv. 87. és 88-94. §-ait.

⁷⁸ A Tvt. 61. § (3) bekezdése szerint „A megyei önkormányzat a helyi jelentőségű védett természeti területek fenntartása érdekében a települési önkormányzatokkal megállapodást köthet, vagy társulást hozhat létre.”

⁷⁹ Tvt. 71. § (1)-(2) bekezdései

Mindezek alapján rá kell mutatni arra, hogy az Alaptörvény P) cikkéből eredő állami többletkötelezettség a védetté nyilvánított területek (akár országos, vagy helyi) fenntartása kapcsán is fennáll, vagyis olyan jogi és anyagi környezetet kell biztosítani, hogy a helyi védett értékek megőrzéséhez az önkormányzatok számára – a helyiek mellett – megfelelő állami források is rendelkezésre álljanak.

Ahogy korábban is jeleztem, magához a védetté nyilvánításhoz anyagi források megléte nem szükséges, ezeket jellemzően később, a védelem fenntartásához kapcsolódóan és szükség szerint – az éves önkormányzati költségvetésekben (a többi önkormányzati feladatellátáshoz hasonlóan) – kell biztosítani.

Ennek egyik módja, hogy a Kvt. és a Tvt. előírásai alapján a települési (fővárosi) önkormányzatok a környezetvédelmi feladataik megoldására helyi rendelettel önkormányzati környezetvédelmi alapot hozhatnak létre, amelyben a természet védelmének helyi-területi feladatai ellátására természetvédelmi célokat szolgáló rész alakítható ki.⁸⁰

Az önkormányzati környezetvédelmi alap bevétele az önkormányzat által kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege, a környezetvédelmi hatóság által az önkormányzat területén kiszabott⁸¹ környezetvédelmi bírságok összegének 30 %-a, a környezetterhelési díjak és igénybevételi járulékok meghatározott része, az önkormányzat bevételeinek környezetvédelmi célokra elkülönített összege és az egyéb bevételek.⁸²

Fontos szabály, hogy a környezetvédelmi alap csak környezetvédelmi célokra használható fel, továbbá az alap felhasználásáról a képviselő-testületnek évente a költségvetési rendelet és a zárszámadás elfogadásával egyidejűleg kell rendelkeznie.⁸³ Az önkormányzati környezetvédelmi alapba befolyó természetvédelmi bírságokat elsődlegesen a helyi védett természeti területek költségeinek a fedezetére lehet felhasználni.

Az önkormányzatok számára a védett területek fenntartására, megóvására nem csak a helyi környezetvédelmi alap természetvédelmi bevételei, hanem más források is a rendelkezésre állhatnak. Így például:

- az állami és uniós pályázatok révén megszerezhető bevételek⁸⁴,
- az agrár-környezetvédelmi, vidékfejlesztési programok,
- a védett területek belépődíjai (például arborétumok),
- kiadványok árusítása stb.

A közelmúltban részletesen áttekintettem a természetvédelmi célú korlátozásokból eredő kártalanítás problémakörét – különös tekintettel a védett erdőkre –, elemezve a tulajdoni, a kártalanítási és támogatási kérdéseket. Az ennek kapcsán kiadott elvi állásfoglalás⁸⁵ megállapításai a helyi védett természeti területek esetén is irányadóak.

6.2. A helyi védett természeti területek fenntartásának költségei

A fenntartás másik, „kiadási” oldalába tartozhatnak mindazon költségek, amelyek az önkormányzatoknál az oltalom kapcsán alkalmanként vagy rendszeresen felmerülhetnek. Ezek

⁸⁰ A Kvt. 58. § (1) bekezdés szerint „Környezetvédelmi feladatai (46. §) megoldásának elősegítése érdekében a települési önkormányzat – Budapesten a fővárosi önkormányzat is – önkormányzati rendelettel önkormányzati környezetvédelmi alapot hozhat létre.”

Míg a Tvt. 62. § (3) bekezdése szerint „A települési önkormányzat a természet védelmének helyi-területi feladatai ellátására az önkormányzat környezetvédelmi alapjában (Kvt. 58. §) természetvédelmi célokat szolgáló részt hozhat létre.”

⁸¹ Kivéve egyes eseteket.

⁸² Kvt. 58. § (2) bekezdése

⁸³ Kvt. 58. § (5) bekezdése

⁸⁴ Jelenleg a védett területekre vonatkozóan nincs önálló támogatás. Az elérhető támogatások jó része EU forrásokból érhető el és leginkább a Natura 2000 területekre vonatkozik. Ugyan nagy az átfedés a védett területek és a Natura 2000 területek között, azonban a terület védettsége önmagában nem jelent előnyt és a források főleg a természetközeli gazdálkodási módokat, természetvédelmi célok elérését támogatják, jellemzően művelési áganként.

⁸⁵ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a természetvédelmi célú korlátozásokból eredő kártalanításról, különös tekintettel az erdőkre (2021. 08. 18.)

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/Elvi+Állásfoglalás+kártalanítással+kapcsolatban/7e16477d-1ad7-82c8-92d3-02c4f8659c91>

fedezetét az éves költségvetési tervezés során, az önkormányzatok költségvetésében kell biztosítani. Ilyen lehet például az önkormányzati tulajdonú védett területek fenntartásának ismétlődő (kaszálás, őrzés stb.) vagy eseti (tisztítás, vissza- vagy újratelepítés stb.) kiadásai, vagy a magántulajdonú területek tulajdonosainak, kezelőinek megalapozott követelése, amelyek a helyi védetté nyilvánítás kapcsán merülhetnek fel.

Ez utóbbi igények azonban – épp az oltalmazott területek természetközeli voltából adódóan – viszonylag szűk körben értelmezhetők, hiszen a helyi (és országos) védett természeti területek kapcsán jelentkező tulajdonosi, földhasználói kártalanítási igények jellemzően – ahogy korábban is jeleztem – nem a védetté nyilvánításból, hanem a védelemhez kapcsolódó egyedi gazdálkodási korlátozásokból fakadhatnak.

Mindezekre figyelemmel a Tvt. úgy rendelkezik, hogy a védett természeti területeken természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom esetén vagy a termelés szerkezet jelentős megváltoztatásának előírása miatt kell a tulajdonos (jogszerű használó) tényleges kárát megtéríteni.⁸⁶ Hangsúlyozni szükséges, hogy az előzőek nyomán a Tvt. a kártérítés lehetőségét nem a védettség tényéhez, hanem a korábbi gazdálkodásra kihatással lévő, egyedi természetvédelmi előírásokhoz, korlátozásokhoz vagy tilalmakhoz és az abból keletkezett kárhoz köti.

Hasonló előírások vonatkoznak az ideiglenes védetté nyilvánítás kapcsán felmerülő károkra is. Eszerint, ha az ideiglenes védetté nyilvánítást – annak indokolatlansága miatt – nem követi végleges védetté nyilvánítás, akkor a tulajdonos vagy a jogszerű használó részére az ideiglenes védetté nyilvánításból eredő valós kárt meg kell téríteni. Ha az ideiglenes védetté nyilvánítást végleges védetté nyilvánítás követi, akkor a korlátozások teljes idejére jár kártalanítás.⁸⁷

A kártalanítás szabályai, a felmerülő tulajdonjogi kérdések és a tényleges kár esetei kapcsán ugyancsak a korábban már hivatkozott elvi állásfoglalásra utalnék vissza.

7. A védett természeti területek védettségének megszüntetése

A természetvédelmi oltalom megszüntetésére irányuló eljárás a védetté nyilvánítással ellentétes irányú folyamat, amelyet a Tvt. egyetlen utaló szabállyal szabályoz.⁸⁸

Az utaló szabály alapján ugyanazokat a garanciális eljárási szabályokat kell alkalmazni és betartani, mint amelyeket a védetté nyilvánítás során. Ebből következően a védettség feloldásának előkészítésére jelen elvi állásfoglalás 4., míg az egyes eljárási lépésekre az 5. pontban leírtak az irányadóak. Az eljárás során az érintett NPI véleményének szintén kiemelt szerepe van, azt minden esetben be kell szerezni a helyi jelentőségű védett természeti értékek védettségének a feloldásához is.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a Tvt. előírása alapján a védelem feloldása (visszavonása) csak abban az esetben lehetséges, „*ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják*”. Vagyis az oltalom megszüntetésére csak akkor kerülhet sor – legyen szó akár helyi vagy országos szintről –, ha azok a természetvédelmi szempontból jelentős indokok, tények és körülmények már nem állnak fenn, melyek annak idején a védettséget megalapozták. Azt is jelezni kell, hogy ilyen esetekben a feloldás nemcsak lehetőség, de kötelezettség is, továbbá a védettség megszüntetése – miként a kimondása – szintén önkormányzati rendelettel történik.

⁸⁶ Tvt. 72. § (1) bekezdése

⁸⁷ Tvt. 72. § (3) bekezdése

⁸⁸ A Tvt. 24. § (4) bekezdése szerint „*Fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozottan védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják. A védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az igazgatóság véleményét be kell szerezni.*”

Tehát a védettség megszüntetésére kizárólag olyan esetben kerülhet sor, ha a védetté nyilvánítás indokai már nem állnak fenn⁸⁹, mert az ezzel ellentétes döntés az Alaptörvény – Alkotmánybíróság által a korábbiak szerint értelmezett – rendelkezéseibe, így különösen a védettségi szinttől való visszalépés tilalmába is ütközhet.

Az előzőek alapján ki kell emelni, hogy a *természetvédelmi oltalom feloldásának egyéb, más indoka nem lehet*, vagyis azt jogszerűen más – tehát nem természetvédelmi – indokokkal nem lehet alátámasztani. Azt nem teszi lehetővé sem új rendezési terv, sem más fejlesztési elképzelés, kizárólag a természetvédelmi indokok és szempontok megszűnése. A védelem feloldásának indokoltságát és szükségességét (miként a védetté nyilvánítást) minden esetben szakmailag, vagyis erre jogosult szakemberek által készített dokumentációval kell alátámasztani.

Mindezek alapján aggályos az olyan joggyakorlat, amely az önkormányzati védetté nyilvánító rendeletet „szabadon módosítható” normaként kezeli, és nem veszi figyelembe a Tvt.-nek a védettség feloldására vonatkozó előírásait. Az ilyen aggályos eljárások miatt a működési terület szerinti NPI felhívással élhet az érintett önkormányzatokhoz, illetve azok eredménytelensége esetén bejelentést tehet⁹⁰ az illetékes kormányhivatalnak.

Megjegyzendő, amennyiben önkormányzati tulajdonú, vagyis nemzeti vagyona tartozó helyi jelentőségű védett természeti érték védelmének feloldása az önkormányzati védelmi intézkedések (fenntartás, megőrzés) elmulasztása miatt következne be, úgy ezen – az Alaptörvény P) és 38. cikk (1) bekezdésére visszavezethető önkormányzati kötelezettség megsértése miatt – alapjogilag aggályos mulasztás indokoltá és szükségessé tehet más jogkövetkezményeket is.

8. Összegzés

Elsőként elvi élel azt emelném ki, hogy a társadalmi fejlettség, a környezet- és természetvédelmi „öntudat” egyik fokmérője, hogy a közösség és az egyének miként viszonyulnak a természeti területek (kulturális örökség) védetté nyilvánításához, azt értéknövelő vagy -csökkentő hatásként kezelik-e. Az Alaptörvény a Nemzeti Hitvallásban⁹¹ a védett természeti értékekre a nemzet közös örökségének részét képező értéknek tekint, emellett P) cikkében a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme érdekében azok tekintetében mindenkit terhelő hármaskötelezettséget írt elő.

Mindezekre is figyelemmel hangsúlyozom, hogy a települési önkormányzatoknak egyrészt kiemelkedő szerepük van a helyi természeti értékek védelmében, másrészt az országos jelentőségű védett területekkel együtt – hálózatként – óvják a kiemelt oltalmat igénylő természeti területeket, melyek együttesen járulnak hozzá ezen értékek és így egy élő környezet jövő nemzedékek számára való megőrzéséhez.

Amennyiben a helyi önkormányzatok az Alaptörvény és a törvények szabta keretek között, hosszú távú stratégiai gondolkodással, tervezéssel, illetve egységes települési szerkezetben és arra vonatkozó egységes szabályozási keretekben gondolkodva kezelik a helyi természeti értékeiket és azok védelmét, úgy a P) cikkében megfogalmazott nemzet közös örökségét érintő államcél mind helyi, mind országos szinten biztosítható.

Az előzőek kapcsán hangsúlyozandó, hogy *sem* a helyi természetvédelmi *oltalom alá helyezés*, *sem* annak esetleges „visszavonása” *nem lehet ad-hoc jellegű* és főképp nem gazdasági, politikai *döntés*. Azt ugyanis – a korábbiak szerint – egyrészt hosszú távú és

⁸⁹ Például a védett fészekteljesítés kizárása, elpusztul, illetve az éghajlatváltozás hatásait csökkentő revitalizáció ellenére a védett terület véglegesen kizár, degradálódik.

⁹⁰ MÖtv. 132. § (2) bekezdés

⁹¹ „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

körültekintő tervezésnek kell megelőznie, másrészt szigorú szakmai alapokon, tényekkel alátámasztott szakmai indokokon kell nyugodnia, harmadrészt kötött, törvényben rögzített eljárásrendet kell betartani, mert *ellenkező esetben alapjogi sérelmet is okozhatnak*.

Emiatt kell rámutatni arra, hogy a természet- és környezetvédelem területén a kellően át nem gondolt, vagy nem megalapozott önkormányzati döntések nemcsak az irányadó törvényi előírásokba ütközhetnek, hanem – a garanciális jellegű Tvt., Kvt. szabályok és követelmények sérelmén keresztül – alkotmányos követelményeket, előírásokat is sérthetnek. Így visszásságot okozhatnak az Alaptörvény P) cikkben rögzített, a jövő nemzedékek érdekeinek, vagy XX. és XXI. cikkei nyomán az egészséges környezethez való jog, de akár a B) cikkben megfogalmazott jogállamiság követelményének, illetve a 38. cikkben lefektetett vagyonnevelési kötelezettség érvényesülése kapcsán is.

Mindezen szempontok és „nehézségek” ellenére, a vonatkozó jogszabályi háttér megfelelő alkalmazásával a helyi védelem intézménye az önkormányzatok kiemelten fontos természetvédelmi eszköze, és jelentősen elősegítheti utódaink számára a helyi (és tágabb) közösségek természetvédelmi értékeinek megőrzését.

Budapest, 2022. június

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója