



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét
ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1475/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szerv: Somogy Megyei Kormányhivatal Földművelésügyi és
Erdőgazdálkodási Főosztály

2017.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-1475/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

Egy halászteleki magánszemély a – korábban a tulajdonában álló – Büssü 088 hrsz-ú ingatlant érintően beadvánnyal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, sérelmezve a Somogy Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatóságának¹ (a továbbiakban: Erdészeti Igazgatóság) eljárását.

A beadvány szerint 2004-ben édesapjától öröklés jogcímen szerezte meg a szóban forgó osztatlan közös tulajdonban álló terület résztulajdonát. 2008-ban értesült arról, hogy a közös tulajdonú ingatlanon jogellenesen fakitermelést végeztek. Ezt követően az Igazgatóság két ízben – 2013-ban és 2014-ben – sikeres első erdőszítés határidejének elmulasztása miatt erdőgazdálkodási bírsággal sújtotta. Ezen túlmenően csupán arról van tudomása, hogy 2011-ben a Kaposvári Körzeti Földhivatal az ingatlan egy másik alrészlet kapcsán erdőre művelési ág változás bejelentésére hívta fel, mert nem helyt álló az ingatlan-nyilvántartásban szereplő legelő művelési ág.

Sérelmezi, hogy az Igazgatóság annak ellenére bírsággal sújtotta, hogy az érintett terület vonatkozásában az erdőtelepítési kötelezettségéről nem volt tudomása, így annak határidőben megfelelni sem tudott.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján a biztos vizsgálatot indított.

Az ügyel kapcsolatban megkerestük a Somogy Megyei Kormányhivatalt.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető 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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)

Vonatkozó jogszabályok

- az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.)
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.).

A megállapított tényállás

A panasszal érintett földrészletet az ingatlan-nyilvántartás Büssü 088 hrsz-ú ingatlanként tartja nyilván, amelynek 2,6504 ha nagyságú „a” alrészlete „rét” művelési ágú, 3,7615 ha nagyságú „b” alrészlete „kivett mocsár” művelési ágú, 2,2300 ha nagyságú „c” alrészlete „erdő” művelési ágú, 0,9771 ha nagyságú „d” alrészlete pedig „legelő” művelési ágú területként szerepel az ingatlan-nyilvántartásban.² Az ingatlan „a” alrészletét az Országos Erdőállomány Adattár (a

¹ Időközben az Erdészeti Igazgatóság jogutódja a Somogy Megyei Kormányhivatal Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály Erdészeti Osztálya lett.

² Az ingatlan-nyilvántartás 2015.10.19-i állapota szerint.

továbbiakban: Adattár) Büssü 1 M jelű, 0,6 ha nagyságú erdőterületként tartja nyilván.

Ezen az ingatlanon a panaszos 2004-ben öröklés jogcímen 5001/8845 hányadban szerzett tulajdont. Az ingatlan többi tulajdonosa 187/8845, 1200/8845 és 77/8845 hányadban 1997. 03. 11-én földkiadás jogcímen, 1092/8845 hányadban 2008. 11. 21-én öröklés jogcímen, valamint 1288/8845 hányadban 2011. 02. 23-án végrendeleti öröklés jogcímen szerezte meg tulajdonát.

Az erdészeti hatóságként eljáró Erdészeti Igazgatóság – akkor még a Somogy Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága – 2008. június 11-én megtartott helyszíni szemlén azt állapította meg, hogy a (Büssü 1 M) erdőrészletből tarvágás jelleggel 0,6 ha-on kitermeltek 132 m³ MÉ faanyagot.

Az ügyben az Erdészeti Igazgatóság 2008. június 18-án kelt levelében nyilatkozta az ingatlan valamennyi tulajdonosát, amelyre a panaszos 2008. július 15-én kelt levelében azt a tájékoztatást adta, hogy a tárgyi erdőterületen történt fakitermelésről nem volt tudomása. A panaszos levelében jelezte, hogy a terület tulajdoni hányada öröklés útján került a tulajdonába, valamint kérte az Igazgatóságot, hogy *„ha módjukban áll, segítsenek abban, hogy a tulajdonrészemet mihamarább elfogadható áron értékesíteni tudja[m]”*.

Az Erdészeti Igazgatóság a 2009. január 25-én kelt 23.3/9/2323/13/2008. számú végzésével az engedély nélküli fakitermelés ügyében folytatott eljárását lezárta. A végzés indokolása szerint *„mivel az eljárás során a fakitermelő személyét nem sikerült megállapítani, megkereséssel éltem a területileg illetékes rendőrség felé. A rendőrségi vizsgálatból sem derült ki egyértelműen a fakitermelő személye. Az eljárás során olyan jellegű adat nem jutott tudomásomra, ami a fakitermelés felelősségét megalapozta volna.”*

Ezt követően – négy évvel később – az Erdészeti Igazgatóság a terület tulajdonosaira – közöttük a panaszosra is – 2013. október 21-én kelt SOG/39/6050-1/2013. számú határozatában sikeres első erdősítés határidejének elmulasztása miatt 100.000 Ft erdőgazdálkodási bírságot szabott ki, majd 2014. szeptember 23-án kelt SOG/39/4533-3/2014. számú határozatában a fentiekhez hasonlóan ismételt 100.000 Ft erdővédelmi bírsággal sújtotta a tulajdonosokat.

A panaszos 2015. július 16-án kelt levelében kifogásolta az Erdészeti Igazgatóság által kiszabott bírságokat, valamint kérte a kormány megbízottat, hogy vizsgálja felül az eddigi eljárásokat.

Az Erdészeti Igazgatóság a fellebbezésnek nem minősülő beadványra 2015. július 27-én kelt levelében válaszolt, amelyben a hatósági eljárásokra, valamint az Evt.-ben meghatározott telepítési kötelezettségre vonatkozó tájékoztatást adott, továbbá kiemelte, hogy *„mivel az Ön részéről a bírság tétel(ek) megfizetésével kapcsolatban mind a mai napig önkéntes teljesítés nem történt, tartózkodásával kapcsolatban haladéktalanul behajtási eljárás megindítását kérem a lakhelye szerinti illetékes jegyzőtől.”*

I. A Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatal Földhivatali Osztályának (a továbbiakban: Földhivatal) tájékoztatása:³

Az ingatlan jogi, ingatlan-nyilvántartási helyzetéről – a korábbiakon túl – azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a Kaposvári Körzeti Földhivatal 2011. június 14-én tartott helyszíni szemléje során azt állapította meg, hogy a büssüi 088 hrsz-ú ingatlan „d” alrészlete „legelő” művelési ág helyett a természetben „erdő” művelési ágú, azaz az ingatlan-nyilvántartási és a természetbeli állapot között eltérés tapasztalható.

A Földhivatal 2011. augusztus 19-én kelt 10.432/2011. számú végzésében felszólította a panaszost, hogy művelési ág változás bejelentési kötelezettségének tegyen eleget, majd ezt követően 2011. december 22-én 10.432/2/2011. számú végzésében másodszor is felszólította őt kötelezettségének teljesítésére. A Földhivatal által 2012. október 29-én tartott helyszíni ellenőrzésén a mezőgazdászok megállapították, hogy a tulajdonos (földhasználó) a nevezett ingatlanon az ingatlan-nyilvántartás szerinti eredeti művelési ágat visszaállította: az elerdősült alrészletet kitisztította, az legelőként került ismételt hasznosításra. Erről a 10.092/2012.

³ A Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatalának 10.445/2015. ügyiratszámú levele

ügyiratszámom jegyzőkönyv készült. Az ingatlan „d”, legelő alrészletű művelési ágában nem történt változás, ezért változás bejegyzésére sem került sor.

II. A Somogy Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) tájékoztatása:⁴

A Kormányhivatal a jogellenes fakitermelés helyének ingatlanon belüli elhelyezkedése kapcsán azt közölte, hogy „A jogosulatlan fakitermelés a Büssü 1 M erdőtervi jelű erdőrészlet területén valósult meg (a teljes területet érintve), mely erdőrészlet a Büssü 088 helyrajzi szám „a” rét művelési ágú alrészletének teljes területén helyezkedik el.”

Az a) alrészleten található erdőösülés, a művelési ág változás ingatlan-nyilvántartási átvezetésének elmaradása kapcsán közölte, hogy „A Büssü 1 M erdőrészlet a 2002. évi felvétellel került az erdőtervbe, azóta van nyilvántartva az Adattárban erdőként. A jogelőd gyakorlata szerint a 10 évenkénti erdőtervezést követően a részben-, vagy egészében beerdősült területek helyrajzi számai megküldésre kerültek az illetékes földhivataloknak további ügyintézés céljából. A földhivatalok a részterületek esetében – hivatkozva a földmérési és az erdőrendezési szabályzatok eltérő pontosságú követelményeire, továbbá a földhivatal által megkövetelt művelési ág változási dokumentációk hiányára – nem vezették át a megállapított változásokat. Tekintettel arra, hogy az ingatlan-nyilvántartási törvény végrehajtási rendelete⁵ 2010. május 12. előtt nem adott lehetőséget az ingatlan-nyilvántartásban a jogi jelleg feljegyzésére, ezért ezen tényről a panaszosnak az ingatlan-nyilvántartásból nem volt tudomása.”

A két nyilvántartás, az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás adatai eltérése és ennek a tulajdonosokat terhelő következményei kapcsán kifejtette, hogy „Összhangban az Ön korábban e tárgykörben lefolytatott eljárásaival az az álláspontunk, hogy a két nyilvántartás közötti összhang megteremtése elengedhetetlen. A két nyilvántartás adatai közötti eltérés arra vezethető vissza, hogy az ingatlan-nyilvántartás szerinti „erdő művelési ág”, illetve az erdészeti hatóság eljárás során megjelenő „erdő” fogalom nem azonos. Nem vitatottan az ingatlan-nyilvántartási, illetve az erdészeti hatósági feladatok ellátása során a megyei kormányhivatal feladatkörükben eljáró szervezeti egységeinek együttműködve, az érintett tulajdonos teljes körű tájékoztatása mellett kell eljárnia, azonban a hatályos jogszabályok alapján, az – ingatlan-nyilvántartás (szankciót is kilátásba helyező) felszólítását követően – a földtulajdonos kötelessége a természetbeni állapot ingatlan-nyilvántartásnak megfelelő helyreállítása, illetve – a szükséges földmérési dokumentáció benyújtás mellett – annak megváltoztatása.” Az Inytv. előírásai⁶ alapján kifejtette, hogy a hasonló problémák elkerülése érdekében a tulajdonosnak önállóan is fokozott figyelmet kell fordítania a tulajdonában bekövetkezett változásokra, és amennyiben az olyan mértéket ér el, hogy eltérő szabályozást igényel, a változásokat köteles lenne átvezettetni a nyilvántartáson.

A panaszost és tulajdonostársait a 23.3/2323/1/2008. ügyszámú eljárásban, erdősítési kötelezettséget érintő Igazgatósági tájékoztatás kapcsán azt közölte, hogy „A konkrét esetben a kérdéses terület erdő voltáról a tulajdonosok legkésőbb a jogelőd Somogy Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatóság 23.3/9/232/5/2008. számú, az engedély nélküli fakitermelésről szóló tájékoztatójából, valamint az ahhoz mellékelt jegyzőkönyvből értesültek.” Elismerte, hogy a panaszost és tulajdonostársait az eljárás során nem tájékoztatták részletesen jogaikról és kötelezettségeikről,⁷ arra hivatkozott, hogy az iratokból kitűnik, hogy a kérdéses terület az erdőtvény hatálya alá tartozik.⁸ Közölte, hogy mind a korábbi, mind a jelenleg hatályos erdőtvény az erdőtulajdonosok számára kötelezettséget közvetlenül csak erdőgazdálkodó hiányában határoz meg. A körzeti erdőterv alapján az egyes erdőgazdálkodók részére erdőterv határozatok kerülnek kiadásra, melyek az annak érvényességi ideje alatt a területen gyakorolható jogokat és kötelezettségeket tartalmazzák. Ugyanakkor „a panaszal érintett ingatlan vonatkozásában

⁴ A Somogy Megyei Kormányhivatal SOB/14/208-2/2015. ügyiratszámú levele

⁵ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 64. § (3) bekezdése

⁶ Inytv. 27. § (2) bekezdése

⁷ „Nem vitatjuk, hogy a jogelőd a panaszost ill. tulajdonostársait sem ezen tájékoztatóban, sem a később, a 2009. január 25-én kelt 23.3/9/2323/13/2008. számú eljárás megszüntető végzésben nem tájékoztatta részletesen jogaikról illetve kötelezettségeikről.”

⁸ „Ugyanakkor mindkét irat egyértelművé teszi, hogy a kérdéses terület az erdőtvény hatálya alá tartozik, illetve az érintetteknek szintén megküldött, 2008. június 13-án kelt jegyzőkönyvben az is rögzítésre került, hogy „az erdőrészletnek nincs bejegyzett gazdálkodója, gazdálkodási viszonya rendezetlen”.

erdőgazdálkodó nem került nyilvántartásba vételre, így erdőterv határozat sem született, amelyben részletesen ismertetésre kerülhettek volna a panaszos és tulajdonostársai számára jogaik és kötelezettségeik”. Megítélése szerint a panasz alapvetően abból adódik, hogy az erdőterv szerint egy terület erdőnek a természetbeni állapot alapján minősül, nem pedig az ingatlan-nyilvántartás szerinti művelési ága alapján. Hivatkozott arra, hogy az erdő természetbeni állapotának feltételei az erdőtervben szabályozottak, e kérdésben a hatóságnak mérlegelési jogköre nincs. Jelezte, hogy „*a probléma végleges megoldására – álláspontunk szerint – központilag, jogszabály-módosítással kerülhet sor.*”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. 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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A bírságot kiszabó határozatokkal szemben ugyan a panaszos nem merítette ki jogorvoslati jogát, ugyanakkor vizsgálatunk nem a bírság kiszabásának eljárására, hanem a kötelezettség keletkezésére, valamint annak a tulajdonossal való közlésére terjed ki, amelyre vonatkozóan jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésére.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam 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. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.⁹

⁹ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, 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.”¹⁰

2. 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. 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.

Ez az alkotmányos alapelv a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt, azonban a 2012. január 1-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése már egyértelműen kimondja, hogy „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.

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata 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.

III. A vizsgált ügy tekintetében

III.1. Az ingatlanra vonatkozó földhivatali eljárás

A Földhivatal tájékoztatása alapján az általuk lefolytatott művelési ág változás (eltérés) átvezetésére irányuló eljárás a Büssü 088 hrsz-ú ingatlanra, azonban annak „d” alrészletére vonatkozott. Ez a terület nem egyezik az erdészeti hatósági eljárás alá vont területtel, amely ugyanennek az ingatlannak az „a” alrészletét érintette.

Fentiekre tekintettel megállapítottuk, hogy a panaszolt ingatlanrészt érintő ingatlanügyi hatósági eljárások az erdészeti hatósági eljárások szempontjából nem relevánsak, ezért erre vonatkozóan jelentésünk megállapítást nem tartalmaz. A jelen vizsgálaton ugyan túlmutat, azonban meg kell jegyeznünk, hogy az érintett erdészeti és földügyi hatóságok szakmai értékelésének jelentős eltérését mutatja, hogy míg az ingatlan egyik alrészletét érintő művelési ágtól eltérő állapotot (a „d” alrészlet erdősödését) a földügyi hatóság észlelte, addig az ingatlan másik „a” alrészletén évek óta – mind természetben, mind a nyilvántartások között – fennálló eltérő állapot ennek felszámolására irányuló hatósági eljárást nem „indukált”.

¹⁰ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

III.2. Az Erdészeti Igazgatóság eljárása

1. Az Erdészeti Igazgatóság eljárásának vizsgálata szempontjából alapkérdés, hogy az ingatlantulajdonos milyen módon szerzett, szerezhetett tudomást arról, hogy a tulajdonában álló ingatlan egy része erdőnek minősül, másrészt pedig, hogy erdőfelújítási kötelezettsége áll fenn.

2. Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatása szerint a Büssü 1 M erdőrészlet a 2002. évi felvétellel került az erdőtervbe, azóta van erdőként nyilvántartva az Adattárban, ugyanakkor ennek átvezetése az ingatlan-nyilvántartásba – „*hivatkozva a földmérési és erdőrendezési szabályzatok eltérő pontosságú követelményeire és a földhivatal által megkövetelt művelési ág változási dokumentációk hiányára*” – nem történt meg.

Az erdők nyilvántartása, az erdőgazdálkodás kiszámítható működése és országos szintű szabályozása érdekében a földművelésügyi miniszter Adattárat működtet. Az Adattár az alábbi adatokat tartalmazza: az erdőgazdálkodó erdőgazdálkodói kódját; az erdőgazdálkodás során betartandó, az erdészeti hatóság határozatában megállapított általános, az átalakító és száraló üzemmódban lévő erdők átalakítási vagy száralási terveiben foglalt, valamint a védett természeti és a Natura 2000 területeken lévő erdőkben alkalmazandó különös előírásokat; az Evt. 33. § (2) bekezdése szerinti, a körzeti erdőtervben megállapított adatokat; a jóváhagyott erdőtelepítési-kivitelezési tervek adatait; a 41. § szerint 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.¹¹

3. A panaszos az ingatlan tulajdoni hányadát öröklés útján szerezte meg. A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény rendelkezik a hagyaték átadásának formájáról és jellegéről. Ez alapján¹² a *hagyaték átadása: annak a – közjegyző végzésével történő – megállapítása, hogy a hagyatékba tartozó vagyona, vagyonrészre vagy vagyontárgyra a hagyatéki eljárás eredményére tekintettel kit, milyen jogcímen, milyen jog illet meg, illetve milyen kötelezettség terhel.*

A tényállásban rögzítettekben kiténik, hogy a panaszosnak a tulajdoni hányada megszerzésekor, vagyis az öröklésekor annak ellenére nem volt tudomása arról, hogy az öröklött ingatlan egy része erdőtulajdon, hogy az erdészeti hatóság két évvel korábban azt már erdőnek minősítette.

Erre figyelemmel kell azt hangsúlyozni, hogy az öröklés alapjául szolgáló hagyatékátadó végzés vagy bírósági határozat közokirati minőséggel bír.

A közokirat jogszabályi meghatározása szerint *az olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszabott alakban állított ki, mint közokirat teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját. Ugyanilyen bizonyító ereje van az olyan okiratnak is, amelyet más jogszabály közokiratnak nyilvánít.*¹³

4. Az Erdészeti hatóság arra hivatkozott, hogy az akkor hatályos szabályok alapján *az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról* szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet nem adott lehetőséget az ingatlan-nyilvántartásban a jogi jelleg feljegyzésére, ezért ezen tényről a panaszosnak *az ingatlan-nyilvántartásból nem volt tudomása.*

Az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás összhangjának szükségességéről, valamint az ezzel kapcsolatos kérdésekről az AJB-2602/2013. számú ügyben¹⁴ készült jelentésében az alapvető jogok biztosa részletesen foglalkozott:

¹¹ Evt. 38. § (1) és (2) bekezdés

¹² A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 6. § (1) bekezdésének a) pontja szerint

¹³ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 195. § (1) bekezdése

¹⁴ Az ügyben a panaszos 2009-ben vásárolta meg az ingatlan egy részét, amelyen fák nem voltak és az ingatlan-nyilvántartásban „szántó” művelési ágban szerepelt. Időközben azonban az derült ki, hogy e területet az erdészeti hatóság erdőként tartja nyilván. Erről a közhiteles ingatlan-nyilvántartással ellentétes helyzetről neki nem volt tudomása, ennek ellenére a Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága 2011-ben, majd 2012-ben is bírságot szabott ki az erdősítés elmaradása miatt.

A jelentés megállapította, hogy a földhivatalok által vezetett ingatlan-nyilvántartás adatai (térmérték, művelési ág, minőségi osztály, kataszteri tiszta jövedelmi érték, stb.) nem közhitelesek, ugyanakkor az erdők adatait az erdészeti hatóságok által vezetett Adattár csak 2013. július 1-jétől tartja közhitelesen nyilván.

Rögzítette, hogy az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár egymást kiegészítő adattartalma miatt biztosítani kell összhangjukat, a jogbiztonság követelményének biztosítása érdekében ki kell küszöbölni adataik esetleges ellentmondását. Különösen, hogy 2009. július 1-jét megelőzően a jogi szabályozás nem biztosította az Adattár teljes körű nyilvánosságát.

A vonatkozó jogszabályi előírások alapján – korábban és jelenleg is – az „erdő” minősítésről döntő és azt az Adattáron átvezető erdészeti hatóságnak kell kezdeményeznie a művelési ág változás átvezetését és megkeresnie az ingatlanügyi hatóságot.

Rámutatott arra is, hogy az ingatlan-nyilvántartás a tulajdonhoz kapcsolódó jogok közhiteles nyilvántartása, ezért az ingatlanügyi hatóság megkeresésének és az erdő ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének elmaradása egyben azzal is jár, hogy az új tulajdonos erről a jogkövetkezményekkel járó minősítésről nem értesül, így nem tudja az erdőtörvényben megfogalmazott kötelezettségeit teljesíteni.¹⁵

A jelentésben az alapvető jogok biztosa felkérte a földművelésügyi minisztert, hogy *tekintse át az Evt-nek az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás összhangjára vonatkozó előírásait, továbbá az önerdősüléssel érintett ingatlanok szabályozását, különös tekintettel az ingatlan tulajdonosok érdekeinek megfelelő védelmére.*

A miniszter válasza¹⁶ szerint *„a jelentésben foglalt, az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás összhangjára vonatkozó megállapításaival egyetértek. Intézkedni fogok az érintett hatóságok felé az eltérések mielőbbi felszámolása, illetve a további hatósági eljárások során a nyilvántartások közötti összhang biztosítása érdekében. (...) A jelentésben Ön felkért az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény Adattár és ingatlan-nyilvántartás összhangjára, valamint önerdősülésekre vonatkozó szabályozásának felülvizsgálatára. Tájékoztatom, hogy a törvény módosítása ugyan szerepel a Kormány 2014. II. félévi munkatervében, arra várhatóan csak 2015. évben kerül sor. A törvénytervezet összeállítása során az önerdősülés útján létrejött erdőkre vonatkozóan olyan szabályozást fogok javasolni a Kormány, illetve az Országgyűlés részére, ami megfelelő önrendelkezést biztosít a földtulajdonosoknak a kialakult erdő fenntartása, vagy az érintett termőföld eredeti művelési ág szerinti helyreállítása tekintetében, továbbá biztosítja a hivatkozott két hatósági nyilvántartás közötti összhangot.”*

5. A hatályos jogszabályokban e tekintetben azóta sem következett be változás, a korábbi, hivatkozott jelentésben foglaltak jelenleg is aktuális problémát jelentenek, így az ott leírtakat továbbra is fenntartjuk, ugyanakkor kiegészítésként az alábbi megjegyzéseket tesszük.

A minisztérium álláspontja szerint az Adattár konstitutív hatályú nyilvántartás, ami az erdő fennállását és az azzal kapcsolatos erdőgazdálkodási előírásokat az egyes erdőrészek vonatkozásában közhitelesen tanúsítja, azonban kizárólag az „erdő” művelési ág feljegyzése teremti meg a kapcsolatot az egyes ingatlanok tulajdonjogát közhitelesen tanúsító – szintén konstitutív – ingatlan-nyilvántartással.

A korábbi jelentés¹⁷ azt is hangsúlyozta, hogy a két közhiteles nyilvántartás eltérő adattartalmából származó ellentmondások feloldása az azokat – jogszabályi előírások alapján – vezető hatóságok feladata. A nyilvántartások egymásnak ellentmondó művelési ágainak rendezése – vagyis, ami az Adattár szerint erdő az az ingatlan-nyilvántartásban nem az, illetve ami erdő az

¹⁵ A vizsgálat megállapította továbbá, hogy az érintett „szántó” – önerdősülés miatti – Adattári felvételét követően az erdészeti hatóság nem kereste meg az ingatlanügyi hatóságot, nem kezdeményezte az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetését. Ez a mulasztás sérti a jogbiztonság követelményét. A panaszosnak az erdő felújítására megállapított határidő túllépése miatti bírságolása a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében aggályos, mert az erdészeti hatóság jogerős határozatban erdőfelújításra kizárólag az eredeti tulajdonost – a jelenlegi társtulajdonost – kötelezte, holott – a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban – a panaszos már társtulajdonos volt, ennek ellenére az erdőfelújítási eljárásba (amiben annak határidejét megállapították) nem vonták be.

¹⁶ A földművelésügyi miniszter EVgF/170/2014. iktatószámú levele

¹⁷ AJB-2602/2013. számú jelentés

http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+erd%C3%A9szeti+hat%C3%B3s%C3%A1gi+elj%C3%A1r%C3%A1sr%C3%B3l+2602_2013/21f7860c-3e0a-4379-9c9a-00af04694846?version=1.1

ingatlan-nyilvántartásban az nem az az Adattárban –, erdő esetén alapvetően az erdészeti hatóság, más művelési ágak esetén az ingatlanügyi hatóság feladata és kötelezettsége.

Hangsúlyoznunk szükséges, hogy *a 2013-tól közhitelessé vált Adattár sem az egyes ingatlanokra, sem azok tulajdonosaira vonatkozóan semmilyen jogot és kötelezettséget nem tartalmaz*, ugyanis ezek – szemben az erdő, az erdőrészetek és az erdőgazdálkodók adataival – nem részei ennek a nyilvántartásnak.

Ahhoz, hogy egy eredetileg nem erdőnek minősülő terület kapcsán tulajdonosi szempontból erdőről lehessen beszélni, a terület erdővé minősítésén túl az is szükséges, hogy ezt az ingatlan-nyilvántartáson átvezessék, és ezzel az erdő és az ingatlantulajdonos közötti jogviszonyt közhitelesen rendezzék. Az erdőrészet, az ingatlan (a konkrét helyrajzi szám), valamint a tulajdonosa közötti jogi kapcsolatot az erdészeti hatóságnak kell megteremtenie, amihez – álláspontunk szerint – közjogi aktusra van szükség.

Ezt elvileg a körzeti erdőtervezés is biztosíthatná, azonban az – ahogy az egy másik ombudsmani vizsgálat¹⁸ megállapította – erre alkalmatlan, mert ebbe az eljárásba az ingatlanok tulajdonosait (erdőgazdálkodó hiányában) nem vonják be, azt a tulajdonosok egyedi hatósági döntésként nem kapják meg, és nincs ellene jogorvoslati lehetőség sem biztosítva. Emiatt a szükséges jogi kapcsolatot csak az erdő egyedi erdészeti hatósági azonosítása és annak ingatlan-nyilvántartási bejegyzése teremtheti meg, amikor az érintett ingatlan(ok)ra (alrészetekre) nézve egy feljegyzéssel feltüntetik az „erdő” művelési ágat, mert ezzel válik az ingatlan tulajdonosa vitathatatlanul „erdőtulajdonossá”.

Rá kell mutatnunk, hogy amennyiben a tulajdonviszonyokat közhitelesen tanúsító ingatlan-nyilvántartás – az Adattárral szemben – nem erdőtulajdont, hanem egyéb más (ettől eltérő) művelési ágú, vagy kivett megnevezésű ingatlantulajdont tart nyilván, az azzal is jár, hogy az alapján a tulajdonosok – és különösen az ingatlan-nyilvántartásban bízó, jóhiszemű harmadik személyek – az irányadó anyagi jogi szabályokról téves útmutatást kapnak. Ugyanis az ingatlan-nyilvántartás alapján nem jut tudomásukra, hogy tulajdonukra az Evt. szabályai vonatkoznak. Ez jogbiztonsági szempontból kifejezetten aggályos helyzetet idéz elő.

Felhívjuk a figyelmet, hogy a – 2014. március 15-étől hatályos – Ptk. előírásai¹⁹ szerint *az ingatlan-nyilvántartás adatait a hatósági eljárásokban irányadónak kell tekinteni* és az ellenbizonyítás azt terheli, aki azt vitatja. A Ptk. e szabályától *az erdészeti hatóság sem térhet el, azt nem negligálhatja*, ebből következően erdőtulajdonról és erdőtulajdonosról csak olyan ingatlan vonatkozásában lehet aggálytalanul beszélni, amely az ingatlan-nyilvántartásban „erdő” művelési ágaként szerepel.

Ebből következően, ha egy más művelési ágú területet az erdészeti hatóság erdővé minősít át (és ezzel a közhiteles nyilvántartások között eltérést keletkeztet), akkor ezt a helyzetet köteles – közjogilag és polgári jogilag – rendezni, és az ingatlan-nyilvántartás érintett helyrajzi számú ingatlanán (alrészetén) az Adattár szerinti erdőrészetet átvezettetni.

Álláspontunk szerint csak a két közhiteles nyilvántartás adatainak egyezősége garantálja, hogy a tulajdonjogi nyilvántartás szerinti ingatlan tulajdonosát – közhitelesen – az Adattár szerinti erdőrészet tulajdonosának lehessen tekinteni, és számon lehessen kérni az Evt. szabályainak betartását.

Nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet, hogy a hatóságok jogszabályban rögzített feladatainak elmulasztása, az erdő ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének elmaradása, valamint az azokból származó következmények – vértlen – állampolgárokra történő áthárítása alapjaiban sérti a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.

¹⁸ AJB-8370/2012. számú jelentés

http://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+az+erd%C3%A9szeti+igazgat%C3%B3s%C3%A1g+%C3%A9s+a+f%C3%B6ldhivatal+elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+8370_2012/376a04db-1b3a-4e28-b0a7-2d0b6d7473e4?version=1.1

¹⁹ A Ptk 5:177. § (1) és (2) bekezdése szerint *ingatlannal kapcsolatos hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokat*, valamint az ingatlan-nyilvántartási térképen ábrázolt határvonalat kell *irányadónak tekinteni*. Az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki az adatok helyességét vitatja.

6. Szintén rögzítették a korábbi vizsgálatok, hogy a körzeti erdőtervezésbe – a hatályos jogszabályokkal összhangban – a tulajdonos nem kerül bevonásra, így az ingatlan-nyilvántartási feltüntetés elmaradása miatt jelen ügyben az is vizsgálandó, hogy a panaszosoknak mikor jutott tudomására, hogy az általuk tulajdonolt ingatlan egy része erdőnek minősül.

Tárgyi ügyben az „erdő fennállásáról” a panaszos az Erdészeti Igazgatóságnak az engedély nélküli fakitermelés ügyében 2009-ben hozott megszüntető végzéséből értesülhetett. A Kormányhivatal álláspontja szerint a kérdéses terület erdő voltáról a tulajdonosok – így a panaszos – *legkésőbb* a hivatkozott végzésből értesültek. A valóság ezzel szemben az, hogy hatósági úton *legkorábban* ekkor értesültek erről a tényről. E végzés ugyanakkor – jellegéből adódóan – csak az engedély nélküli fakitermelés ügyével foglalkozott, a végzésből a tulajdonosok nem szerezhettek tudomást az erdő felújítási kötelezettségről.

Az erdészeti hatóságtól az erdőfelújítási kötelezettségük létéről csak évekkel később, a 2013. október 21-én kelt erdőgazdálkodási bírságot kiszabó határozatából értesülhettek. A hatóság e tekintetben megkeresésünkre az alábbiakat válaszolta: *„Nem vitatjuk, hogy a jogelőd a panaszost illetve tulajdonostársait sem ezen tájékoztatóban, sem a később, a 2009. január 25-én kelt 23.3/9/2323/13/2008. számú eljárás megszüntető végzésben nem tájékoztatta részletesen jogairól illetve kötelezettségeikről. Ugyanakkor mindkét irat egyértelművé teszi, hogy a kérdéses terület az erdőtörvény hatálya alá tartozik (...).”*

Jelezni szükséges, hogy egy földterület Evt. hatálya alá tartozása még nem jelenti azt, hogy az abban szabályozott jogok és kötelezettségek – különösen két közhiteles állami nyilvántartás összeütközése esetén – automatikusan érvényesíthetőek lennének. Ki kell emelnünk, hogy az Evt. előírásai alapján egy adott erdőterületen gyakorolható jogokat és kötelezettségeket az egyes erdőgazdálkodók részére kiadott erdőterv határozatok tartalmazzák.

A tárgyi ingatlant érintően ugyanakkor erdőgazdálkodó nem került nyilvántartásba vételre, így erdőterv határozat sem született, *„amelyben részletesen ismertetésre kerültek volna a panaszos és tulajdonostársai számára jogaik és kötelezettségeik.”*

7. Mindezek alapján az vizsgálandó, hogy a jogszabályba foglalt – ám hatósági határozatban nem előírt – erdőfelújítási kötelezettség kikényszerítése érdekében foganatosított erdőgazdálkodási bírság alapjául elegendő-e az Evt.-ben meghatározott kötelezettség fennállása, amelynek tényét a hatóság a kötelezettel nem közölte.

Az Evt. alanya az erdőgazdálkodó, amelyhez képest a tulajdonos szerepe korlátozott, ezért jogi helyzete, felelőssége speciális. A földművelésügyi miniszternek egy alkotmánybírói eljárás kapcsán írott válaszevele²⁰ szerint *„Az erdőgazdálkodás a környezethasználat egy speciális esete, amely az erdőre mint környezeti elemre irányul. Az Evt. ennek a környezeti elemnek a specialitásait figyelembe véve szabályozza a gazdálkodással kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket, beleértve az erdőnek, mint az egészséges környezet egyik nélkülözhetetlen elemének megőrzésével kapcsolatos összetársadalmi igény kielégítéséhez szükséges védelmi jellegű előírásokat is. (...) Ahogyan a környezetvédelmi törvény a környezethasználat, úgy az Evt. az erdő jogszerű használatát, a külön jogi státusszal felruházott erdőgazdálkodót teszi a jogok és kötelezettségek alanyává. Az Alaptörvény P cikkében kifejtett megőrzési kötelezettség, illetve a környezet ezen speciális eleme használatának során keletkező helyreállítási kötelezettség szempontjából az erdő használata során a leglényegesebb tevékenység az erdő felújítása. A környezetvédelmi törvény elsődlegesen a környezethasználat, az Evt. az erdőgazdálkodót kötelezi helyreállításra. A párhuzam a másra át nem hárítható helyreállítási kötelezettség szabályozását illetően is fennáll, hiszen ultima ratio ilyen esetekben mindkét szabályozás az ingatlan tulajdonosát vonja a kötelezeti körbe.”*

Az Evt. 17. § (8) bekezdés b) pontja alapján erdőgazdálkodó hiányában az erdő tulajdonosa köteles az erdő szakszerű felújításáról gondoskodni. Az Evt. 107. § (2) bekezdése szerint pedig erdőgazdálkodási bírságot köteles fizetni az erdő tulajdonosa, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyongazdálkodó, földhasználati, haszonélvezeti, használati jog jogosultja, ha a 17. § (8) bekezdése szerinti kötelezettségének nem tesz eleget.

²⁰ A földművelésügyi miniszter JgF-213/3/2016. iktatószámú levele
([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8ea6fef32dc93f75c1257e1800586a86/\\$FILE/IV_390_22_2015_FV_M_allasfoglalas_anonimiz%C3%A1llt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8ea6fef32dc93f75c1257e1800586a86/$FILE/IV_390_22_2015_FV_M_allasfoglalas_anonimiz%C3%A1llt.pdf))

Az előzőek szerint az Evt. 17. § (8) bekezdése a mögöttes felelősségi szabályokat tartalmazza, ugyanakkor a korábbi ombudsmani jelentésekből is kitűnik, hogy a mögöttes felelősséghez kapcsolódó – azokat, mintegy megalapozó – garanciális szabályokat, vagyis a hatósági kötelezettségeket, tulajdonosi jogokat az Evt. nem szabályozza kellően. A jogi szabályozás nem tartalmazza teljes körűen – ami jelen ügy alapkérdését jelenti –, hogy a tulajdonos mikor és hogyan értesül (értesülhet) az erdőfelújítási kötelezettségéről (főképp olyan esetekben, amikor az „erdő” léte a hatóság(ok) mulasztása miatt a tulajdonosi nyilvántartásból nem állapítható meg).

8. E kérdés vizsgálata során két különböző lehetőséget kell figyelembe venni a szerint, hogy az erdőterületnek van-e bejelentett erdőgazdálkodója, vagy nincs. Bejelentett erdőgazdálkodóval rendelkező terület esetén az erdőgazdálkodó részére az erdőterv határozat tartalmazza az esetleges felújítási kötelezettséget. Amennyiben azonban a területnek nincs bejelentett erdőgazdálkodója, erdőterv határozatot nem adnak ki a terület vonatkozásában, így kérdéses, hogy milyen módon értesül a tulajdonos kötelezettségéről.

A földművelésügyi miniszter e tárgyban adott válasza²¹ szerint „Az erdőfelújítási kötelezettség jogszabályi előfeltétele az, hogy a kötelezettség tartalmi paraméterei (erdőfelújítási előírás, azaz az erdőfelújítás elvárt fajajösszetétele és módja) egyedi hatósági határozatban - általános szabály szerint az erdőterv határozatban - meghatározásra kerüljenek. Ezt az elvárás alátámasztja, hogy az Evt. 51. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés, valamint az abhoz kapcsolódó, Evt. vbr. 28-30. §-ában szereplő rendelkezések az erdőfelújítási előírás tekintetében az erdőtervre hivatkoznak. (...)

Az előbbieik alapján kijelenthető, hogy ha az erdőfelújítási kötelezettség erdőterv szerinti fakitermelés következtében keletkezett, akkor az erdőfelújítási előírás egyedi hatósági eljárás során előzetesen már minden esetben meghatározásra került. Ebben a tekintetben az erdőfelújítási kötelezettség keletkezését követően készített körzeti erdőterv, illetve erdőtervhatározat tartalma nem meghatározó, így a kötelezettség érvényesítésére azok hiánya, vagy kiadásának elmaradása esetén is sor kerülhet. Az előzetesen meghatározott erdőfelújítási előírás megismertetésére pedig erdőgazdálkodó hiányában is sor kerül, hiszen ilyen esetben az erdészeti hatóság az erdőfelújítási kötelezettséget a tulajdonosok részére minden esetben határozatban is előírja, amely határozatnak része az erdőfelújítási előírásról való tájékoztatás.

Az erdőfelújítási kötelezettség érvényesítésének tehát nem előfeltétele a körzeti erdőterv és az erdőterv határozat megléte. A kapcsolódó hatósági eljárások megalapozottságát a hatályos jogszabályok erdőgazdálkodó hiányában más módon biztosítják, így - ahogy azt több kérdésre adott válaszában is kifejtettem - a szabályozás, illetve a jogalkalmazás az Alaptörvényben megfogalmazott környezetvédelmi szempontok érvényesülését megfelelően szolgálja.”

Jelen ügyben az erdészeti hatóság azonban pusztán az Evt. mögöttes felelősségének szabályai alapján bírságot a tulajdonosokat anélkül, hogy az ügyben akár az erdő ingatlan-nyilvántartási feltüntetéséről, akár az erdősítési kötelezettség vonatkozásában egyedi hatósági határozat kiadásáról gondoskodott volna.

Megállapítható, hogy a hatóság nem kötelezte határozatban a tulajdonosokat erdőfelújítási kötelezettségük megtételére, így – erdőterv határozat hiányában – a tulajdonosoknak nem volt, és nem is lehetett tudomásuk a kötelezettségük fennállásáról (hiszen a 2009. évi engedély nélküli fakitermelési eljárást megszüntető végzésből legfeljebb az erdő mivoltáról értesülhettek, de erről is csak közvetett módon). Véleményünk szerint e körben nem elegendő a kötelezettségnek Evt. mögöttes felelősségi szabályaira való alapítása, és – a miniszter álláspontjával egyetértve – szükségesnek tartjuk, hogy az erdőfelújítási kötelezettség és a kötelezettség tartalmi paraméterei egyedi hatósági határozatban legyenek meghatározva. Jelen esetben a „jog nem tudása nem mentesít” általános alapelve nem alkalmazható, mert nem a jogról, hanem az annak következtében esetleg kialakuló olyan helyzetről van szó, ami feltételezi a hatóság valamilyen intézkedését. Emiatt pedig már nem a jogalkotás, hanem az egyedi hatósági aktus lesz a ténylegesen meghatározó.

Tekintettel arra, hogy az Erdészeti Igazgatóság a tulajdonosok részére nem írta elő határozatban az erdőfelújítási kötelezettséget, ugyanakkor az erdőfelújítás meg nem történte miatt

²¹ A földművelésügyi miniszter 2016. június 24-én kelt, JgF/213/3/2016. iktatószámú levele

bírságot szabott ki rájuk, a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

9. Az Evt. – ahogy a fentebb idézett miniszteri levél is alátámasztja – az erdő jogszerű használóját, a külön jogi státusszal felruházott erdőgazdálkodót teszi a jogok és kötelezettségek alanyává. Az erdőgazdálkodással kapcsolatos hatósági ügyekben alapvetően kétpólusú a jogviszony: hatóság – erdőgazdálkodó között, és csak meghatározott esetekben lép be a jogviszonyba a tulajdonos.

A felek egymás közötti jogviszonyainak vizsgálata alapján megállapítható, hogy a hatóság és az erdőgazdálkodó között közigazgatási jogviszony alakul, amelyet az Evt. részletesen szabályoz. Az erdőgazdálkodót ezen túlmenően polgári jogviszony kapcsolja a tulajdonoshoz, amellyel kapcsolatban az Evt. semmilyen szabályozást nem tartalmaz, ugyanakkor a tulajdonos vonatkozásában a mögöttes felelősség elvét érvényesíti. A tulajdonos szempontjából ez jogosultság nélküli kötelezettségként jelenik meg úgy, hogy közben a hatóság és a tulajdonos nem állnak egymással jogviszonyban. E helyzet azonban csak addig áll fenn, amíg a területnek van erdőgazdálkodója. Amennyiben a tulajdonos nem köt szerződést erdőgazdálkodóval, vagy bármilyen oknál fogva az erdőgazdálkodó személye kilép a jogviszonyból, feléled a hatóság és a tulajdonos közötti jogviszony.

A hatályos szabályozás alapján a tulajdonos akár úgy is kötelezetti helyzetbe – vagyis közigazgatási jogviszonyba – kerülhet, hogy korábban az erdészeti hatósággal nem is állt semmiféle jogviszonyban. Ez akkor következhet be, ha a korábbi erdőgazdálkodó kilép a meglévő jogviszonyból és új erdőgazdálkodó hiányában a korábbi – erdőterv határozatban megállapított – jogok és „vállalt” kötelezettségek „átszállnak” a tulajdonos(ok)ra.

Másik esete, amikor az erdőrészletnek nincs erdőgazdálkodója és a tulajdonos sem lépett be. Ezek jellemzően nagyszámú osztatlan közös tulajdonban álló erdőknél vagy vitás tulajdoni, használati helyzeteknél áll fenn. Ezen erdőterületek nagysága a korábbi vizsgálatok információi szerint jelentős. Az ilyen erdőrészletek az Adattárban ún. „rendezetlen erdőgazdálkodójú terület” megjelöléssel szerepelnek, mert a tulajdonos – az Evt. előírása²² ellenére – elmulasztott gondoskodni az erdőgazdálkodó személyéről. A törvény előírása alapján azonban ilyen esetekben a tulajdonos vonatkozásában jelennek meg az erdőtulajdonnal járó kötelezettségek.

A hatályos jogi szabályozás a rendezetlen erdőgazdálkodójú területek felszámolására az erdészeti hatóságnak – a tulajdonosi mulasztás ellenére – nem ír elő intézkedési kötelezettséget, miközben ez azzal járhat, hogy a tulajdonosok – erdőterv határozat hiányában – nem szereznek tudomást az erdővel kapcsolatos kötelezettségeikről, sőt adott esetben még az erdő létéről sem (ahogy ez a jelen ügyben is történt).

Ismételten rá kell mutatni arra, ha az ingatlan-nyilvántartás – a hatóság(ok) mulasztása miatt – nem, vagy hibásan (a valóságtól eltérően) tartalmazza az ingatlanokon lévő erdőket és a művelési águkat, akkor a tulajdonosok megfelelő „iránymutatás hiányában” nem képesek teljesíteni az Evt. szerinti kötelezettségeiket, vagyis az erdőgazdálkodó kijelölését, a jogszerű erdőgazdálkodást, stb.. Itt kell megjegyezni, hogy a hatóság mulasztásán alapuló állampolgári tévedés esetén a hatósági retorzió alkalmazása aggályos.

A hatóság és a tulajdonos, az erdőgazdálkodó és a tulajdonos jogi kapcsolata – tekintettel arra, hogy a tulajdonos nem alanya az Evt.-nek – nincs az Evt.-ben szabályozva, így nem egyértelműek az egyes felek jogviszonybeli jogosultságai és kötelezettségei.

A miniszter fent ismertetett álláspontja szerint hasonló esetben a hatóság egyedi határozatban kötelezi a tulajdonost (így keletkeztet jogviszonyt), azonban ez a gyakorlatban – mint a jelen ügy is mutatja – nem működik megfelelően.

Álláspontunk szerint az előzőeken túl, mindennek előfeltétele, hogy az erdészeti hatóságok az erdőrészletek ingatlanokra történő „beazonosítása” után ezeket az alapvető jogi tényeket (adatokat) az ingatlan-nyilvántartáson átvezetessék (és az erdő „létét” felüntetessék). Ezt követően minden esetben – így a rendezetlen erdőgazdálkodási erdőrészletek esetén is – hozzanak egyedi határozatot, amivel biztosítani lehet, hogy a tulajdonosok értesüljenek az erdővel kapcsolatos kötelezettségeikről.

²² Evt. 17-18. §

Intézkedések

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeli bekövetkezésük elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkéri a Somogy Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy vizsgálja felül korábbi döntéseit és a jövőben a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait;
- az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkéri a földművelésügyi minisztert, hogy a jelentésben megfogalmazottaknak megfelelően tegyen intézkedést a jogszabályok módosítására, az egységes joggyakorlat, valamint a közhiteles nyilvántartások egyezőségének biztosítására. Ennek keretében jelentésünket küldje meg valamennyi kormányhivatalnak.

Budapest, 2017. ~~szeptember~~ 18.


Bánda Gyula




Székely László

