

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/1736/2016.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 15. §-a, 26. §-a, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 6–28. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése sérelmére alapított indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

#### Indokolás

##### I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság tanácsa az előtte 1.Gf.75.390/2016. szám alatt szerződés érvénytelenségének a megállapítása iránt indított perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban Abtv.) 25. §-ának (1) bekezdése és 32. §-ának (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (továbbiakban Nfatv.) 15. §-ának, 26. §-ának, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 6–28. §-ainak alaptörvény-ellenességét és nemzetközi szerződésbe ütközését, és e rendelkezéseket visszamenőleges hatállyal semmisítse meg. A bíróság egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette.
- [2] 1.1. A bírói kezdeményezés szerint az indítványra okot adó ügyben a Közhasznú Nonprofit Kft felperes a Magyar Állam III. rendű alperes tulajdonában álló

ingatlanokon a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet I. rendű alperes jogelődjével 2013. október 31. napjáig terjedő határozott időre kötött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződések alapján vidékfejlesztési központot és ökológiai mintagazdaságot működtetett.

- [3] 2012. október 10. napján az első rendű alperes több haszonbérleti pályázati felhívást tett közzé az Nfatv. 15. §-ának (2) és (3) bekezdése szerinti földbirtok-politikai irányelvek figyelembe vételével, a 18. § (1a) és (2) bekezdései alapján azzal, hogy a pályázati kiírás részletes feltételeit a haszonbérleti pályázati kiírás tartalmazza. A felperes a pályázati kiírások és felhívások alapján a pályázatát a településen lévő több helyrajzi számú termőföldre benyújtotta.
- [4] A pályázati eljárás egy részét az első rendű alperes érvénytelenné nyilvánította. A további pályázatok vonatkozásában az első rendű alperes 2013. március 26. és 2013. április 2. napján kelt leveleiben tájékoztatta a felperest arról, hogy a pályázati kiírásban közzétett szempontok szerinti részletes értékelés alapján nem a felperes nyújtotta be a legjobb ajánlatot, és így a harmadrendű alperes nevében az első rendű alperes nem vele köti meg a haszonbérleti szerződést. A haszonbérleti pályázatok nyerteseivel – így a másodrendű alperessel is – a harmadrendű alperes képviselőjében eljárva az első rendű alperes mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződéseket kötött.
- [5] 1.2. A bírói kezdeményezés utal az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettesének jelentésére az AJB-4151/2013. számú ügyben.
- [6] A bírói kezdeményezés pertörténeti leírása szerint a Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság az I.Gf.75.069/2015/6. sorszámú részítéletével az elsőfokú bíróság ítéletének a harmad- és a másodrendű alperesek között létrejött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti kereseti kérelmet elutasító rendelkezését megváltoztatta, és megállapította, hogy a másodrendű és a harmadrendű alperesek által 2013. április 29. napján megkötött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés – amely egyike a pályázatok alapján megkötött szerződéseknek – érvénytelen. Ezt meghaladóan a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és ebben a keretben az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította. A részítélet indokolása szerint a harmad- és a másodrendű alperesek által 2013. április 29. napján megkötött mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződés a Ptk. 200. §-ának (2) bekezdése alapján érvénytelen, mivel jogszabályba, illetve nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközik. Az elsőrendű alperes ugyanis olyan pályázóval kötött földhaszonbérleti szerződést, aki a Korm. rendelet 16. §-a (2) bekezdésének *b*) pontja szerinti feltételeknek nem felelt meg, ekként a pályázaton nem is indulhatott volna.
- [7] A Fővárosi Törvényszék részítéletét a Kúria Pfv.VI.21.775/2015/4. sorszámú részítéletével hatályában fenntartotta.

- [8] A megismételt eljárásban a felperes keresetét – a jogerős részítélettel még el nem bírált, szintén a szóban forgó pályázatok alapján megkötött haszonbérleti szerződést illetően – az első és a harmadrendű alperessel szemben akként tartotta fenn, hogy kérte annak megállapítását, hogy – az indítványban felsorolt pályázati azonosító sorszámmal kiírt – „pályázati felhívások jogszabálysértőek, és ennek eredményeként jogszabálysértő módon került sor a pályázatok elbírálására is, az első rendű alperes pedig a bírálat során figyelmen kívül hagyta az Nfatv. birtokpolitikai irányelveit és a Nemzeti Vidékstratégia vonatkozó fejezeteit (biogazdálkodás oktatása, bemutatása, vidékfejlesztési központ)“.
- [9] 2. Az indítvány szerint az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a valamint a Korm. rendelet 6–28. §-ai sértik Magyarország Alaptörvénye B) cikkének (1) bekezdését, C) cikkének (3) bekezdését, M) cikkének (1) és (2) bekezdését, Q) cikkének (2) bekezdését, P) cikkének (1)–(2) bekezdését, R) cikkének (2) bekezdését, XXVI. cikkét, XXVIII. cikkének (1) bekezdését, 39. cikkének (2) bekezdését, valamint a 2005. évi CXXXIV. törvényt kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Meridában, 2003. december 10. napján kelt Korrupció elleni Egyezményébe ütköznek. Az indítvány érvelése az alábbi:
- [10] 2.1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogbiztonság pedig nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Ezen követelményeknek abban az esetben is érvényesülniük kell, ha az állam a saját tulajdonát képező vagyontárgyak hasznosítására vonatkozóan hoz jogszabályt. A jogbiztonság megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.
- [11] Az Nfatv. 15. §-ának (2) bekezdése értelmében a Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket a (3) bekezdés szerinti földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani. A (3) bekezdésben meghatározott irányelvek vonatkozásában az Nfatv. „nem határoz meg prioritási sorrendet, illetve nincs olyan jogszabályi rendelkezés sem, amely ezen elvek körében egy objektív, átlátható, a pályázatok értékelésekor irányadó, mindenki számára előzetesen megismerhető, utólag is ellenőrizhető követelményrendszer határozná meg.” Ennek következtében az első rendű alperes megtehetette azt, hogy az Nfatv. 15. §-ának (3) bekezdésében foglalt irányelvek közül az adott termőföldterületek esetében indokoltan figyelembe vehető *a)*, *c)*, *s)* pontok szerinti földbirtok-politikai irányelvek helyett *ab)* és *h)* pontok szerinti földbirtok-politikai irányelveket részesítette előnyben. Az Nfatv. 15. §-a ekként jogbizonytalanságot eredményez és így a jogbiztonságot is sérti.
- [12] 2.2. Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdésébe ütközik az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a, illetve az állami földek hasznosításáról rendelkező Korm. rendelet 6–28. §-ai. A

jogalkotó ugyanis az Alaptörvény ezen rendelkezése alapján „sarkalatos törvényben lett volna köteles mindazokat a szabályokat meghatározni, amelyekkel a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása P) cikk (1) bekezdése szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit meghatározza, így azokat is az (1) bekezdés szerint, amelyekkel az állam a saját tulajdonát képező termőföldek védelmet, fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését biztosítja.”

- [13] Az Nfatv. 15. §-a és 26. §-a az Nfatv. 48. §-a szerint, valamint a Korm. rendelet nem sarkalatos törvények, holott ezen jogszabályi rendelkezések lennének hivatottak meghatározni az állami tulajdonban lévő termőföldek és erdők hasznosításának Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, így azt is, hogy az első rendű alperes a pályázatok kiírása és elbírálása során milyen földbirtok-politikai irányelveket köteles figyelembe venni, illetve a pályázatok kiírása és elbírálása során miként köteles eljárni. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerinti célok megvalósításának a legfőbb biztosítéka ugyanis a Nemzeti Földalapba tartozó földterületek esetében az Nfatv. és a Korm. rendelet szerint lefolytatandó, az Alaptörvény ezen rendelkezése által meghatározott célokat – sarkalatos törvény rendelkezései folytán kötelezően – tiszteletben tartó pályázati eljárás lenne.

„A jogalkotó továbbá elmulasztotta azon sarkalatos törvényi rendelkezések meghozatalát, amelyek az első rendű és a harmadrendű alperest az állami tulajdonú termőföldek hasznosítása során az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében foglaltak, az Nfatv., a Korm. rendelet és az egyéb jogszabályok betartására köteleznék, illetve amelyek biztosítanák a perbeli BIO-SWISS minősítésnek megfelelő, különleges adottságokkal rendelkező AKG rendszerében ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogram-csoportba tartozó földek különleges adottságainak fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését.”

- [14] 2.3. Az állam, mint a közhatalom gyakorlója a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek a megteremtéséért, illetve az erőfölénnyel való visszaélés ellen az Alaptörvény M) cikkének megfelelően azon polgári jogviszonyok körében is „köteles lenne fellépni a megfelelő jogszabályok meghozatalával”, amely polgári jogi jogviszonyokban az állam mint polgári jogi jogalany, illetve a nevében eljáró szervezet valósíthat meg erőfölénnyel való visszaélésnek minősülő magatartást. Az Alaptörvény C) cikkének (3) bekezdése szerint ugyanis az állam jogosult az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszert alkalmazni.

- [15] 2.4. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésére tekintettel anyagi jogi értelemben biztosított a bírósági út igénybevétele olyan szerződések, illetve e szerződéseket megelőző eljárások tekintetében, amelyek esetében a szerződést az állam, mint polgári jogi jogalany – pályázat alapján – a tulajdonában lévő földek hasznosításával összefüggésben köt.

„Jogsabályi keretek hiányában viszont eljárásjogilag ténylegesen kizárt a nem nyertes pályázó keresete alapján a pályázatokkal, pályázatok elbírálásával összefüggő alperesi eljárás érdemi felülbírálata. A Pp. 123. §-ának korlátozó rendelkezésére tekintettel ugyanis a pályázattal összefüggésben sérelmet szenvedett fél alperesekkel szemben védendő jogi érdeke fennállásának bizonyítása nélkül a nemzeti földalapba tartozó termőföldek hasznosításával összefüggő pályázati eljárás, döntés jogszabályba ütközésének a megállapítását eredményesen nem kérheti, miután nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely alapján az elsőrendű alperes pályázati eljárással összefüggő jogszabálysértése kihatna a jogszabálysértő pályázat alapján megkötött szerződés érvényességére. Így olyan esetekben, amikor a jogszabálysértő módon lefolytatott pályázat eredményeként megkötött szerződés nem ütközik jogszabályba, a sérelmet szenvedett fél a Pp. 123. §-a alapján eredményesen nem kérheti a jogsértés megállapítását, holott ilyen esetekben a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó polgári jogi szerződések esetében a sérelmet szenvedett fél a perrel érintett időszakban hatályos közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (rég. Kbt.), illetve a jelenleg hatályos 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.) alapján jogorvoslattal élhetne.”

- [16] 2.5. Az Nfatv. és a Korm. rendelet alapján a Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket nyilvános pályázat útján lehet haszonbérbe adni. „E nyilvános pályázat vonatkozásában azonban az Nfatv. és a Korm. rendelet jelen végzésben meghatározott rendelkezései olyan szabályokat tartalmaznak, amelyek nem felelnek meg a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10. napján kelt Korruptió elleni Egyezményének (továbbiakban: egyezmény).” Ennek az egyezménynek a célja – többek között – az, hogy elősegítse a közügyekben és a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességet, a számon kérhetőséget, a közügyek és köztulajdon helyes kezelését. Az egyezmény 9. cikkének 1. pontja alapján ezért a részes államoknak – így Magyarországnak is – a saját jogrendszerük alapelveinek megfelelően meg kell tenniük a szükséges lépéseket ahhoz, hogy olyan, az átláthatóságon, versenyeztetésen és objektív döntéshozatali kritériumokon alapuló megfelelő beszerzési rendszereket alakítsanak ki, amelyek hatékonyak többek között a korruptió megelőzésében. Ugyanez vonatkozik az egyezmény 9. cikkének 2. pontja szerint a közpénzek kezelésére is.
- „Bár ezen egyezmény az állam tulajdonát képező termőfölddel való gazdálkodás vonatkozásában kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, azonban azok az elvek, amelyek a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződésekre vonatkoznak, megfelelően alkalmazandóak abban az esetben is, amikor az állam a tulajdonát képező vagyontárgy hasznosítására köt hosszú távú szerződést. Az állam ugyanis ezekben az esetekben is közpénzről hoz döntést, hiszen a haszonbérleti szerződésből származó bevétel közpénznek minősül.”

- [17] 2.6. Az egyezménynek megfelelően rendelkezik egyébként az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése is, amely szerint minden közpénzekkel gazdálkodó szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. „Az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése és az egyezményben foglaltak ellenére nincs azonban olyan szabály, amely transzparenszé és utólagosan felülvizsgálhatóvá tenné az első rendű alperes Nemzeti Földalapba tartozó földek hasznosítása során végzett tevékenységet. Az Nfatv. és a Korm. rendelet jelen végzés rendelkező részében meghatározott rendelkezései sértik ezért az egyezményben és az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdésében foglalt alapelveket.”
- [18] 2.7. Az indítvány szerint „Hangsúlyozza a bíróság – többek között – a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben is kifejtettekre tekintettel, hogy végzésében nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállapítását indítványozza, hanem a meglévő jogi szabályozás ex tunc hatályú megsemmisítését, mivel a jelenlegi jogi szabályozás sérti az előzőekben kifejtettekre tekintettel az Alaptörvényt.”
- [19] 3. Az Alkotmánybíróság 2016. november 2-án megkereste az igazságügyi minisztert álláspontja megismerése érdekében. Az igazságügyi miniszter – a Földművelésügyi Minisztériummal történt egyeztetést követően – formai és tartalmi észrevételt tett. Álláspontja szerint az indítvány nem tartalmaz érdemi alkotmányjogi érvelést az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése, M) cikk (1) és (2) bekezdése, R) cikk (2) bekezdése, a Q) cikk (2) bekezdése és a XXVI. cikk vonatkozásában. Az indítvány alapján nem egyértelmű, hogy az az Alaptörvény egyes cikkei sérelmét az összes, vagy csak némelyik megtámadott szabályt illetően állítja. Az indítványból nem derül ki egyértelműen, hogy a támadott rendelkezések mindegyikét ténylegesen alkalmazni kell-e. Tartalmi szempontból a miniszter válaszában lényege szerint a birtokpolitikai irányelvek rögzítésének célja, hogy az Országgyűlés körülhatárolja a végrehajtó hatalom mozgásterét, amikor magánjogi jellegű szerződések keretében hasznosítja az állami tulajdont képező földrészletet. Mindez azt jelenti, hogy az irányelvek keretei között a Kormány szabadon határozhatja meg a földbirtok-politikai célokat, prioritásokat. Az irányelvek között törvényben sorrend nem határozható meg, mert minden birtoktest hasznosítása egyedi szempontok szerint kell, hogy történjen. Utalt a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra és a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra. Eszerint az alkotmányozó a természeti erőforrások védelmének teljes szabályozását nem utalta sarkalatos törvényhozási körbe, a részletszabályozásokra ez a követelmény nem terjed ki; az Nfatv. és a Korm. rendelet támadott rendelkezései kizárólag részletszabályokat tartalmaznak.

## II.

- [20] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabályai szerint.

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„C) cikk (3) Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„P) cikk (1) 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.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„XXVI. cikk Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[21] 2. Az Nfatv. kifogásolt rendelkezései szerint:

„15. § (2) A Nemzeti Földalapba tartozó földrészleteket a (3) bekezdésben foglalt földbirtok-politikai irányelvek szerint kell hasznosítani.

(3) A földbirtok-politika irányelvei:

- a) a földhasználók helyzetének stabilizálása, fejlődésük elősegítése;
- b) családi gazdaságok kialakítása és megerősítése;
- c) környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása;
- d) a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása), a vonalas infrastrukturális létesítmények szempontjaival;
- e) a Nemzeti Erdőtelepítési Programban foglaltak végrehajtásának támogatása;
- f) a racionális földtulajdonosi és bérleti rendszer kialakulásának elősegítése;
- g) a földpiac élénkítése és szabályozása;
- h) az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges föld biztosítása;
- i) a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése;
- j) minőségi földcserék lebonyolításának megalapozása;
- k) termelési-termékstruktúra átalakításának ösztönzése és befolyásolása;
- l) a mezőgazdasági termelésre leginkább alkalmas földek mezőgazdasági termelési célú hasznosításának előtérbe helyezése;
- m) a mezőgazdasági termelésre kevésbé alkalmas földek más irányú hasznosításának előkészítése, támogatása, esetenként végrehajtása;
- n) művelési-ág váltás támogatása;
- o) a nem művelt, vagy méretük és kialakításuk miatt gazdaságosan nem művelhető területek megvételeinek és hasznosításának állami kezdeményező szereppel történő meggyorsítása;
- p) a birtoknagyság alkalmassá tétele az európai uniós támogatások lehívhatóságához;
- q) szociális földprogram és közfoglalkoztatási program támogatása;
- r) pályakezdő agrárvállalkozók és mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú végzettséggel rendelkezők támogatása;
- s) különleges rendeltetésű (különösen oktatás, kutatás, büntetés-végrehajtás) gazdaságok működéséhez kedvezményes föld biztosítás;
- t) a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 4/A. §-a alapján létrehozott szociális szövetkezet részére föld kedvezményes biztosítása.

(4) A földrészletre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a mezőgazdasági termelés célját szolgáló földre, ha

- a) az örökség visszautasítása útján szállt a Magyar Államra, vagy
- b) az örökös a hagyatéki eljárásban a Magyar Állam részére felajánlotta. [...]



„26. § (1) A Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet eladására vagy haszonbérletére irányuló pályázati felhívást az NFA hirdeti meg.

[22] (2) A pályázati felhívást, valamint benne az eladásra, vagy a haszonbérbe adásra kerülő földrészletek jegyzékét az NFA székhelyén, internetes honlapján, a földrészletek fekvése szerinti területi szervezeti egységeinél, és az önkormányzatnál legalább harminc napra hirdetmény formájában, valamint a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A pályázati felhívásban 45 napnál nem lehet rövidebb időtartamot megállapítani az ajánlattételre.

(3) Az NFA a pályázatok elbírálásától számított 30 napon belül szerződést köt a nyertes pályázóval.

(4) A földrészlet eladására, haszonbérletére irányuló pályázati felhívás kiírásának, valamint elbírálásának részletes szabályait e törvény végrehajtására kiadott rendelet határozza meg.”

### III.

[23] Az indítvány nem megalapozott.

[24] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az a része, amely a kifogásolt rendelkezések sarkalatosságával kapcsolatos érvelést tartalmaz, megfelel az Alaptörvény és az Abtv. szabályainak, amelyeket az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben értelmezett. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a valamint a Korm. rendelet 6–28. §-ai sértik-e az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdését, a sarkalatos törvényre vonatkozó követelmény tekintetében.

[25] Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta az Nfatv. és az Alaptörvény P) cikkének viszonyát. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh.) elbírált ügyben az Alkotmánybíróság olyan szabályt vizsgált, amelynek a megalkotása során az Országgyűlés az Nfatv. egy módosításától azért tekintett el, mert a módosítás nem kapta meg a minősített többséget a szavazás során, ugyanakkor egy másik, nem sarkalatos törvénybe hasonló szabályt beiktattak. Az Alkotmánybíróságnak ilyen alkotmányjogi körülmények között kellett vizsgálnia a köztársasági elnök által kifogásolt, egyszerű többséggel elfogadott törvényi rendelkezést. A jelen ügyben nem ez a helyzet, nem utólagos törvénymódosítást kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak. A most vizsgált ügyben arról kell döntenie, hogy a sarkalatos rendelkezésekkel együtt ugyanabban a törvényben elfogadott nem sarkalatos rendelkezések összhangban állnak-e az Alaptörvénnyel.

[26] Az Abh. indokolása – a [41] és [43] pontban – megállapította, hogy a sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája több oldalról is megközelíthető. Egyrészt, ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel

szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez. Másrészt viszont azt is vizsgálni kell, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó hatalom) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e. Az Abh-ban vizsgált ügyben az Alkotmánybíróságnak csak az első problémakört érintően kellett megvizsgálódnia. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében a termőföld a nemzet közös öröksége, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam kötelessége. A (2) bekezdés értelmében az e cél eléréséhez szükséges korlátokat és feltételeket sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az 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 figyelembevétel. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. Az általános jellegű megfogalmazásból adódóan értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki {vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]}.

- [27] 2. A jelen ügyben az Nfatv. 48. §-a értelmében az Nfatv. 15. §-a és 26. §-a nem minősül sarkalatosnak, viszont a termőföld hasznosítására irányul. Az Alaptörvény P) cikkét az indítványban hivatkozott (2) bekezdéssel 2012. december 22-től az Alaptörvény harmadik módosítása egészítette ki. Az Nfatv-nek az a szabálya, amely az Nfatv. sarkalatosnak minősülő szakaszait meghatározza, 2012. január 1-jétől hatályos. Az Nfatv-t ezzel a 48. §-sal az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény (a továbbiakban: Törvény) 369. § (2) bekezdése egészítette ki (az Alaptörvény hatályba lépéshez kapcsolódva); a módosítás értelmében az Nfatv. 1–3. §-a és 18–23. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. Az Alaptörvény elfogadása ugyanis megkövetelte, hogy az Országgyűlés, mint törvényhozó hatalom az Alaptörvény hatálybalépéséig új törvények megalkotásával váltsa fel azokat a hatályos jogszabályokat, amelyek a legfontosabb alkotmányos szerveket, intézményeket és legtöbbször – az új Alaptörvény szóhasználata alapján – sarkalatosnak minősülő törvényben szabályozott tárgyköröket szabályozzák. A Törvény számos tárgykört jelölt meg sarkalatosként, az Nfatv. 48. §-a szerintiüket az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján. Az Nfatv. 48. §-a 2013. május 23-tól az Nfatv. 36. §-át is sarkalatosnak minősíti (a módosítást a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény és az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény módosításáról szóló 2013. évi LIX. törvény 7. §-a tartalmazza). Az Nfatv. 36. §-a az Nfatv-nek ahhoz a módosításához kapcsolódik, amelynek a

legfontosabb célja, hogy az NFA nyilvános pályáztatás mellőzésével köthessen adásvételi szerződést olyan földrészletre, melynek területe nem haladja meg a három hektárt; a 36. § az új szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekben is megállapítja. A törvény módosította az Nfatv. számos, sarkalatosnak minősülő rendelkezését (20–21., 23. §-ok).

- [28] Az Nfatv. Nemzeti Földalapot hozott létre, amelynek egyes a céljai (az állami tulajdonban lévő termőföldvagyonnal való ésszerű, és a földbirtok-politikai céloknak megfelelő gazdálkodás, továbbá a termőföldnek a mezőgazdasági termelés ökológiai feltételeire, valamint a gazdaságosság és a jövedelmezőség szempontjaira figyelemmel történő hasznosításának elősegítése, a családi gazdaságokon alapuló korszerű birtokszerkezet kialakításának előmozdítása) közvetve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez is kapcsolhatók. Ugyanakkor az NFA rendeltetése a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek érvényesítése [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]. A nemzeti vagyon az Nfatv. esetében a termőföld. Ezért a termőfölddel való felelős gazdálkodás szabályainál felvethető a P) cikk (1) bekezdése szerinti követelmények (a termőföld mint természeti erőforrás védelme, fenntartása, megőrzése) érvényesítése a (2) bekezdés szerinti sarkalatos törvényben.
- [29] Az indítvány a támadott szabályok sarkalatosnak minősülését az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésére hivatkozva állítja.
- [30] Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálni, hogy érvényesül-e az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésének az a fordulata, amely szerint „a termőföld [...] hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit [...] sarkalatos törvény határozza meg”. Az Alaptörvény P) cikke a környezet védelmét államcélként tartalmazza, szemben az Alaptörvény XXI. cikkében garantált egészséges környezethez való joggal. A P) cikkben megjelenik a környezet mint védett érték tárgya, alanya, tartalma, valamint a környezet védelmének a kötelezettsége. A környezet mint védett érték tárgya a természeti erőforrások, a biológiai sokféleség és a kulturális értékek, azaz maga a környezet. Természeti erőforrásokon az Alaptörvény elsősorban a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet érti. Ezekre a védendő értékekre külön törvények jöttek létre. A külön törvények egyike a termőföldre vonatkozó törvény. A P) cikk (2) bekezdése szerinti törvényalkotási kötelezettségnek a termőföldet illetően a jogalkotó az Alaptörvény harmadik módosítását követően közvetlenül a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) megalkotásával tett eleget. Ez a törvény az új földtörvény, amely egészében sarkalatos, meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezheti meg, illetve meghatározza a tulajdonszerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is. A Földforgalmi törvény 71. §-a kimondja: „[e] törvény az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.” Az Nfatv-ben is szerepelnek ugyanakkor olyan, a Földforgalmi törvény rendelkezéseit tartalmilag kiegészítő szabályok,

amelyek nemcsak közvetve, hanem közvetlenül is az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséhez is köthetők, mert termőföld tulajdonjogának megszerzésére, valamint hasznosítására vonatkoznak. Ilyen az Nfatv. 36. §-a.

- [31] 2.1. Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdéséből – a jelen ügyet illetően – félreérthetetlenül következik, hogy csak a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit kell sarkalatos törvénynek szabályoznia. Olyan következtetés tehát nem vonható le az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése rendelkezéséből, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére, valamint hasznosítására vonatkozó minden részletkérdést sarkalatos törvényben kellene szabályozni. A minősített többség követelménye továbbá csak az adott alaptörvényi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre (a jelen esetben a Földforgalmi törvényre) vonatkozik. A minősített többség előírása ezért nem zárja ki, hogy a szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény vagy akár kormányrendelet határozza meg. Arról ugyanakkor minden esetben az Alkotmánybíróságnak kell döntenie, hogy valamely szabályozási tárgykör – az Alaptörvény alapján, a jelen esetben az indítványban foglaltakra figyelemmel a P) cikk (2) szerint – kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható-e. A jogalkotó által sarkalatosnak minősített tárgykör módosítása is minősített többséget kíván.
- [32] Az Nfatv. 48. §-a értelmében e törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a minősül sarkalatosnak. Az 1–3. § általános rendelkezéseket tartalmaz. Az 1. § a Nemzeti Földalap, a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelkek körére és rendeltetésére, hasznosítására és nyilvántartására, a 3. § a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására, az állam képviselőjére vonatkozó olyan szabályokat tartalmaz, amelyek önmagukban is az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését hajtják végre. A 18–23. § a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelkek és azok hasznosítása egyes intézményeiről és főbb szabályairól szól. Ezek közül ki kell emelni a 18. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, amely szerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelkek hasznosítása nyilvános pályázat vagy árverés útján történő eladással, nyilvános pályázat útján történő haszonbérbe adással, vagyonkezelésbe adással, cserével történhet. A 19. § meghatározza a hasznosításra kötendő szerződés alanyi feltételeit. A további sarkalatos rendelkezések a vagyonkezelési szerződésre, a részarány-tulajdonosok részére történő felajánlásra, az önkormányzatok részére történő ingyenes vagyonkezelésbe, illetve tulajdonba adásra, továbbá az érintett földrésztelkekre vonatkozó beruházásokra és a védett természeti területekre vonatkozó szabályokat tartalmaz. Ezekről a sarkalatos rendelkezésekről is kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését hajtják végre.
- [33] 2.2. A sarkalatos rendelkezések közül ki kell emelni a 2. §-t, amely a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelkek hasznosítására és nyilvántartására, a Nemzeti Földalap

feletti tulajdonosi jogok gyakorlására az Nfatv. alkalmazását írja elő. A rendelkezés nyilvánvalóan vonatkozik a nem sarkalatos rendelkezésekre is. A 2. §-t tehát azt teszi lehetővé, hogy ugyanez a törvény tartalmazzon egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseket is. Figyelemmel arra, hogy a magyar jogrend számos sarkalatos törvénye tartalmaz felhatalmazást a részletkérdések megalkotására egyszerű többséggel elfogadható törvényben, vagy akár alacsonyabb szintű jogszabályban (rendeletben), semmilyen alkotmányos indok nincs, amely a 2. §-ból következő felhatalmazás alaptörvény-ellenességére utalna.

- [34] Hasonlóképpen ki kell emelni az Nfatv. sarkalatos rendelkezései közül a 18. § (2) bekezdését, amely szerint az „eladás, a haszonbérbe adás, és a csere során a földbirtok-politikai irányelveknek megfelelően kell eljárni”. A rendelkezés tehát sarkalatos szabályként írja elő a földbirtok-politikai irányelvek megalkotását, de annak jogszabályi formájáról nem rendelkezik. A földbirtok-politikai irányelvek megalkotását a P) cikk (2) bekezdése kifejezetten nem írja elő, és megalkotásuk az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a P) cikkből közvetetten sem következik. Ezek megalkotását az Országgyűlés szabad elhatározásából hozott sarkalatos szabály rendeli el. Ez a szabály egyrészt összhangban van a P) cikk (2) bekezdésével, mivel az abban írtak érvényesülését erősíti, másrészt a konkrét irányelvek akár az Nfatv. nem sarkalatos rendelkezéseiben, akár más egyszerű többséggel elfogadott törvényben, akár alacsonyabb szintű jogszabályban megalkothatók lennének. Hasonlóképpen a 2. §-sal kapcsolatban írtakhoz – sőt, éppen a 2. §-ban biztosított felhatalmazásra tekintettel – semmilyen alkotmányos indok nincs, amely a 18. § (2) bekezdésében írt, a földbirtok-politikai irányelvek megalkotására adott felhatalmazás alaptörvény-ellenességére utalna.
- [35] 2.3. Az Nfatv. 48. §-ának felsorolása nem tartalmazza az Nfatv. 15. §-át és 26. §-át, vagyis ezek a szabályok az Nfatv. értelmében nem minősülnek sarkalatosnak. Tartalmukat illetően megállapítható, hogy az Nfatv. 15. §-a éppen azokat a földbirtok-politikai irányelveket tartalmazza, amelyek a 18. § (2) bekezdése alapján, a 2. §-ra tekintettel nem sarkalatos törvényi szabályban is megalkothatók.
- [36] Az Nfatv. 26. §-a pedig a sarkalatos 1. §-ban előírt pályázat egyes részletszabályait tartalmazza, másrészt – a (4) bekezdésben – a kiírásának, valamint elbírálásának részletes szabályait megállapító, az Nfatv. végrehajtását szolgáló rendelet megalkotására ad felhatalmazást. Figyelemmel arra, hogy a sarkalatos szabályok végrehajtására is lehetne alacsonyabb szintű jogforrást alkotni, nincs alkotmányos akadálya annak sem, hogy a nem sarkalatos szabályok végrehajtására kapjon felhatalmazást más jogalkotó.
- [37] A leírtakra tekintettel tehát Alaptörvényből azonban nem következik az, hogy a földbirtok-politikai irányelvek meghatározása csakis sarkalatos szabályban lenne lehetséges. A sarkalatosság előírásának hiánya összhangban van azzal a körülménnyel is, miszerint a földbirtok-politika a Kormány általános politikájának része. Ennek

meghatározása pedig az Alaptörvény 18. cikk (1)–(2) bekezdése alapján a miniszterelnök feladata. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint továbbá a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Az Nfatv. 26. § (4) bekezdése pedig külön felhatalmazást tartalmaz a Korm. rendelet megalkotására.

- [38] Tartalmi szempontból tehát egy állam földbirtok-politikája a kormánypolitika lényegéhez tartozik, így azért a mindenkori kormánytöbbségnek kell a felelősséget viselnie. Ha a Kormány az Alaptörvény és a törvények keretei között nem dönthetne viszonylag szabadon a saját földbirtok-politikájáról, akkor nem tudja megvalósítani azt a politikát, amire a választóktól megbízást kapott. Ez nem azt jelenti, hogy bármely földbirtok-politika a tartalmától függetlenül összhangban áll az Alaptörvénnyel, hanem csak azt, hogy a földbirtok-politika elvei tartalmuk szerint sem követelik meg a sarkalatos törvénybe foglalást.
- [39] 2.4. Az indítvány az Alaptörvény P) cikkének sérelmét illetően kifejezetten absztrakt vizsgálatot igényelt a jogforrási rendszer belső összefüggései tekintetében. Arról kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy mi a sarkalatosság értelmezése (törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre, esetleg ezek valamilyen kombinációjára vonatkozik-e), illetve mi a sarkalatos szabályozás következménye (megállapítható-e érinthetlenség-kizárólagosság egyszerű törvény és minden más jogszabály számára). Összességében tehát az Országgyűlés jogalkotó hatalmának korlátairól kellett döntenie. Ezt a vizsgálatot különös gondossággal kellett elvégezni, egyrészt azért, mert a kérdés Magyarország alkotmányos működésének lényegét érinti, másrészt azért, mert a megállapításokhoz az Alkotmánybíróság kötve lesz, tehát a jövőbeni hasonló kérdések esetén nehezen lehet megengedőbb vagy szigorúbb.
- [40] A sarkalatosság elvi értelmezésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a jelenlegi jogforrási rendszer nagyfokú bonyolultságát, a nem több-, hanem egyenesen sokszintű szabályozást, a nagyszámú utaló és általános közvetítő szabályt, a dogmatikai jogréteg beszivárgását a kodifikációba, amelyek következtében a sarkalatosság nem minden esetben és nem minden szabályozandó részletkérdés tekintetében tekinthető kizárólagosnak. Függetlenül attól, hogy a sarkalatosságot hogyan értelmezzük – törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre vonatkoztatjuk-e –, nem tartható az a következtetés, miszerint egy sarkalatos szabály tartalmához más jogforrás (egyszerű törvény, esetleg rendelet) soha semmit ne tehetne hozzá. Az nem lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti – ezt hordozza a *non derogatur*-elv. Más a helyzet azonban a kibővítéssel, a sarkalatos szabály alkalmazhatóságát biztosító kiegészítő szabályok megalkotásával. Még az Alaptörvény és törvény viszonyában is megállapítható, hogy önmagában abból, hogy

egy kérdést az Alaptörvény szabályoz, nem következik – külön felhatalmazás hiányában sem –, hogy jogszabály ne pontosíthatná ugyanazt a kérdést.

- [41] A sarkalatosság tehát a vizsgált Nfatv. sajátosságaitól eltekintve sem zárja ki feltétlenül, hogy a sarkalatos törvénnyel biztosított feladat- és hatáskör egyszerű törvénnyel vagy alacsonyabb szintű jogszabállyal ne lenne bővíthető. Különösen akkor nem, ha a bővítés más, az Alaptörvényben vagy sarkalatos törvényben meghatározott feladat vagy érték biztosításához feltétlenül szükséges. Az ezzel ellentétes következtetés nem pusztán formalista lenne, de figyelmen kívül hagyná a jog célját. Azt, hogy a jog magatartási szabályokból áll, amelyeknek érvényesíthetőnek kell lenniük annak érdekében, hogy az általuk védett tartalom megvalósulhasson.
- [42] 2.5. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a, valamint a Korm. rendelet 6–28. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló, az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése sérelmére alapított indítványt elutasította.
- [43] 3. Az indítvány további érveit illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok nem felelnek meg az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában és az Abtv. 25. §-ában írt, az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett szabályoknak. Nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha nem tartalmaz világos kérelmet (*petitum*) az alkalmazandó jogkövetkezményre, vagy olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztással előidézett alaptörvényesség fennállásának megállapítása – amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény. A határozottság követelményének továbbá minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [44] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia. A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró (bírói tanács) csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [45] 3.1. Az indítvány nem tartalmaz érvelést arra, hogy az Nfatv. 15. § (3) bekezdés *a)–t*) pontjai, 26. § (1)–(3) bekezdése és a Korm. rendelet 6–28. §-ai közül melyek azok,

amelyeket alkalmazni kell a perben, és amelyeknek a teljes vagy részbeni, akár formai vagy tartalmi okból, akár *ex tunc* hatályú hatályvesztése a szerződés semmisségére – a pályázatokra vonatkozó szabályok megsértése miatt indult per kimenetelére – hatással lehetne. A P) cikk (2) bekezdésének megsértésére vonatkozó, tehát a közjogi érvénytelenség körébe eső, az előbbieken vizsgált érvelés esetében elegendő volt arra hivatkozni, hogy a szóban forgó rendelkezéseket általában alkalmaznia kellett az indítványozó bírósági tanácsnak. A szubsztantív (tartalmi) alaptörvény-ellenesség kérdéseinek vizsgálatához viszont már a bírósági tanács által alkalmazandó szabály pontos megjelölése is szükséges.

- [46] 3.2. Az indítványnak az Nfatv. 15. §-a és a Korm. rendelet megjelölt szabályai alaptörvény-ellenességét állítja az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése, P) cikkének (2) bekezdése és XXVIII. cikkének (1) bekezdése megsértése miatt, szabályok hiányára vagy a meglévő szabályok hiányosságára tekintettel is. Az indítvány lényeges tartalma ebben a tekintetben az, hogy a hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé a pályázat kiírása és elbírálása törvényességének érdemi felülbírlatát. Az indítvány szerint
- Az Nfatv. 15. §-a „nem határoz meg prioritási sorrendet, illetve nincs olyan jogszabályi rendelkezés sem, amely ezen elvek körében egy objektív, átlátható, a pályázatok értékelésekor irányadó, mindenki számára előzetesen megismerhető, utólag is ellenőrizhető követelményrendszert határozna meg.”
  - „A jogalkotó továbbá elmulasztotta azon sarkalatos törvényi rendelkezések meghozatalát, amelyek az I. r. és a III. r alperest az állami tulajdonú termőföldek hasznosítása során az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében foglaltak, az Nfatv., a Korm. rendelet és az egyéb jogszabályok betartására köteleznék, illetve amelyek biztosítanák a perbeli BIO-SWISS minősítésnek megfelelő, különleges adottságokkal rendelkező AKG rendszerében ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogram-csoportba tartozó földek különleges adottságainak fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését.”
  - „Jogszabályi keretek hiányában viszont eljárásjogilag ténylegesen kizárt a nem nyertes pályázó keresete alapján a pályázatokkal, pályázatok elbírálásával összefüggő alperesi eljárás érdemi felülbírlata.”
- [47] Az indítványozó bírósági tanács végzése indokolásának utolsó érdemi bekezdésében írt álláspontja ellenére ezek az érvek mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkoznak. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását nemcsak bírói kezdeményezésben nem lehet indítványozni, mivel 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre megszűnt. Az Abtv. 46. §-a alapján az Alkotmánybíróság – jogkövetkezményként – állapíthatja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ezt észleli. Jelen esetben erre nem kerülhetett sor, mivel a végzés érvelése nincs összefüggésben az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. A jogbiztonság csak a szabad diszkréciót (kötetlen mérlegelést)



lehetővé tevő jogalkotást tiltja. A jogalkotó feladata a birtokpolitikai irányelvek tekintetében a feltételrendszer megalkotása volt (a leírtak szerint nem az Alaptörvény, hanem törvény sarkalatos rendelkezésének előírása alapján). Ez megtörtént, a bírói kezdeményezés nem utal a szabályok értelmezhetetlenségére, és ilyen körülményt az Alkotmánybíróság sem észlelt. Az a megfontolás, amely szerint más törvényi megfogalmazás kevesebb értelmezést, vagy kényelmesebb jogalkalmazást tenne lehetővé, kívül esik az alkotmányosság körén.

[48] A jogszabályok betartására kötelezéssel, a bírói út hiányával kapcsolatban az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a 4/1999. PJE jogegységi határozat hasonló ügyben úgy foglalt állást, hogy „[a] privatizációs pályázatokra vonatkozó szabályok megsértése miatti igények bírósági úton érvényesíthetők. A privatizációs pályázaton résztvevőnek a pályázat kiírója és a pályázatot elnyerő másik pályázó között létrejött szerződés semmisségére alapított keresetét nem lehet a felperes perlési jogosultsága (aktív perbeli legitimációja) hiánya okából elutasítani.” A bírósághoz fordulás jogát tehát a bírósági tanács által felhozott érvek ellenére az Nfatv. szabályai még csak nem is érintik.

[49] A bírói út hiányától eltérő kérdés, hogy az igény milyen szabályok alapján bírálható el. Kivételesen fordulhat elő, hogy valamely igény érvényesítéséhez szükséges anyagi jogi szabályok hiánya a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jogot sérti. Az indítvány szerinti biogazdálkodással, a földek adottságainak fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését érintő jogalkotással, ennek az Alaptörvényből eredő tartalmával kapcsolatban az indítvány nem tartalmaz olyan alkotmányjogi érvelést, amely szükségessé tenné, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Az alapvető jogok biztosa az indítványban hivatkozott jelentésében nem állapított meg jogalkotási feladatot, azonban felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy „dolgozzon ki – a civil és szakmai szervezetek bevonásával, azokkal folyamatosan együttműködve, a Nemzeti Fenntartható Keretstratégiával és a Nemzeti Vidékstratégiával összhangban – olyan stratégiát, intézkedési tervet, mely teljes mértékben biztosítja az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzeti közös örökség megóvásához és fenntartásához szükséges intézményvédelmet az NFA földhasznosítási tevékenységében.”

[50] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványnak ezeket az érveit érdemben nem vizsgálhatta.

[51] 3.3. Az elégtelen indokolás miatt, a már leírtak szerint akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat].

- [52] Az indítvány nem tartalmaz kellő alkotmányjogi érvelést az Alaptörvény C) cikkének (3) bekezdését, M) cikkének (1) és (2) bekezdését, Q) cikkének (2) bekezdését, P) cikkének (1) bekezdését, R) cikkének (2) bekezdését, XXVI. cikkét és az Egyezménybe ütközést illetően. Az indítvány alapján továbbá nem volt megállapítható az sem, hogy milyen érdemi összefüggés van az Nfatv. 15. §-a, 26. §-a, a Korm. rend. 6–28. §-ai és az Alaptörvény C) cikkének (3) bekezdése, M) cikkének (1) és (2) bekezdése, Q) cikke (2) bekezdése, R) cikke (2) bekezdése, XXIV. cikke és az Egyezmény 9. cikke között. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványnak ezeket az érveit sem vizsgálhatta érdemben.
- [53] 3.4. Az indítvány – a P) cikk (2) bekezdésébe ütközés már vizsgált kérdéseit kivéve – nem tartalmaz kellő alkotmányjogi érvelést a Korm. rendelet 6–28. §-ai tartalmi alaptörvény-ellenességét illetően; nem jelöli meg, hogy melyik szabály, milyen okból alaptörvény-ellenes. Az indítvány továbbá éppen azoknak az előírásoknak a megsemmisítésére irányul, amelyeknek a megsértésére hivatkozva lehet a pályázaton résztvevőnek a pályázat kiírója és a pályázatot elnyerő másik pályázó között létrejött szerződés semmisségére alapított keresetét elbírálni. Ezek az érvek sem voltak ezért érdemben vizsgálhatók.
- [54] 3.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítvány érdemben nem vizsgálható érveit – az Abtv. 64. § d) pontja alapján – visszautasította.
- [55] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének utolsó mondata alapján rendelte el határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2016. december 6.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [56] Nem tudom támogatni az indítványnak a határozat rendelkező részi elutasítását, mert az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése alapján a Nemzeti Földalapról szóló törvény (Nfatv.) 15. §-át én csak sarkalatos törvény által szabályozható körben tartom lehetségesnek. Így mivel ezt ennek ellenére a Nfatv. 48. §-a egyszerű többséggel

elfogadhatónak minősítette, ez megítélésem szerint alaptörvény-sértést valósított meg. Ennek megállapítása után én csak e szakaszok megsemmisítését tudtam volna támogatni, helyt adva az indítvány kérelmének.

- [57] Nem tudok egyetérteni az indokolás III. részének 2.3. pontjában foglalt azzal az érveléssel sem az elutasítás alátámasztására, hogy mivel az állam földbirtok-politikája a kormánypolitika lényegéhez tartozik, így annak a mindenkori kormánytöbbség meghatározása alatt kell állnia. Akkor, amikor a földbirtok-politikának ezt a részét az Alaptörvény P. cikkének (2) bekezdése sarkalatossághoz kötötte, ezzel egyben ki is vette ezt a sarkalatosságot el nem érő támogatottságú Kormány általános politikai autonómiája alól, illetve így a miniszterelnök kompetenciájából, és csak a képviselők minősített többségével lehet ezt meghatározni.
- [58] Mindezek alapján nem tudom támogatni a tervezet elutasító rendelkező részét.

Budapest, 2016. december 6.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleménye

- [59] Nem értek egyet a bírói kezdeményezés elutasításával, illetve visszautasításával.
- [60] 1. Mindenek előtt nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a bírói indítványban kezdeményezett alaptörvény-ellenesség érdemi vizsgálatát nem végezte el az Alaptörvény minden olyan rendelkezése kapcsán, amivel összefüggésben a bíróság megfelelően indokolt indítványi kérelmet terjesztett elő. Álláspontom szerint ezért az Alkotmánybíróság határozatának a bírói kezdeményezés visszautasításáról szóló rendelkezése megalapozatlan.
- [61] Az indítványozó kérelmében a Korm. rendelet 6–28. §-át több szempontból is támadta [nem csupán az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésére hivatkozással amiatt, mert a Korm. rendeletnek ezeket az előírásait nem sarkalatos törvényben szabályozták]. Példának okáért, az indítványozó különösen sérelmesnek tartotta – mégpedig a bírósághoz forduláshoz való jogot sértőnek, s ezen túlmenően az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésébe is ütközőnek – a Korm. rendelet 7. § (7) bekezdését. Az indítványozó a Korm. rendelet e rendelkezésével kapcsolatban kifogásolta, hogy a földrészlet eladására, haszonbérbe adására irányuló pályázati kiírás és az útmutató nem nyilvános, az csak a regisztrált pályázók számára ismert, s azoknak is csak a titoktartási nyilatkozat aláírása után. [A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése sorolja fel, hogy mit kell kötelezően tartalmaznia a (nyilvános) pályázati felhívásnak. Ezt követi a Korm. rendelet 7. § (2) bekezdésének szintén hosszú felsorolása arról, hogy a pályázati kiírás a pályázati felhívásban foglalt adatokon túl

mit tartalmaz. Utóbbinak számos olyan eleme van, ami mérvadó lehet az indítványozó bíróság számára annak megítélése szempontjából, hogy ki nyújtotta be a legjobb ajánlatot.] Az indítványozó azért kifogásolta a pályázati kiírás kapcsán azt, hogy az nem mindenki számára megismerhető, mert így a Korm. rendelet megvonja (nem biztosítja) a „pályázat, illetve a pályázat elbírálására vonatkozó döntés tekintetében bírósági felülvizsgálatot vagy más jogorvoslati lehetőséget.” Az Alkotmánybíróság határozata ugyanakkor ezt az indítványi kérelmet érdemben nem bírálta el. Azt állította az indítványozónak erről a kérelméről, hogy az mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozik, s mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem lehet az Alkotmánybíróságnál indítványozni.

- [62] Álláspontom szerint indokolatlanul minősítette az Alkotmánybíróság a bíróság által előterjesztett kérelmet mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványnak. Megítélésem szerint az Alkotmánybíróságnak érdemben kellett volna eljárnia az indítványi kérelem alapján. Érdemi elbírálás esetén az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy amennyiben a Korm. rendelet alapján a pályázati kiírás nem mindenki számára megismerhető, akkor ennek következtében sérülhetett-e a korábbi haszonbérőnek a bírósághoz fordulásra vonatkozó joga azzal összefüggésben, hogy pályázatát a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) egy ilyen pályázati kiírás alapján értékelte, s az értékelést ilyen feltételek mellett tudta csak megtámadni a korábbi haszonbérő a bíróságon. Ennek kapcsán érdemben vizsgálandó lett volna természetesen az is, hogy valóban érvényesülhetett-e az átláthatóság követelménye és ennek kapcsán a bírósághoz fordulás joga a Korm. rendelet 7. § (9) bekezdése alapján, amely szerint az NFA a pályázók bármelyikének biztosított információt, adatot és egyéb szolgáltatást köteles a többi pályázó számára is ugyanolyan módon biztosítani. Erre hivatkozik ugyanis az igazságügy-miniszter az Alkotmánybíróság felhívására előterjesztett jogi állásfoglalásában. Vizsgálandó lett volna mindezzel összefüggésben így az is, hogy a Korm. rendelet 7. § (9) bekezdésére hivatkozva negligálható-e a 7. § (7) bekezdése szerinti titoktartási nyilatkozat, s a pályázat elbírálása után a pályázat jogszerűségének bírósági felülvizsgálata valóban biztosítottnak tekinthető-e. Figyelemmel az Alkotmánybíróságnak a bírósághoz fordulás jogával összefüggő [már a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában, ABH 1997, 263, 272. kialakított] gyakorlatára a hatékony bírói jogvédelem követelményével összefüggésben, nevezetesen azzal a követelménnyel, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítania, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírálhatók legyenek.
- [63] Nem értek egyet azzal sem, hogy az Alkotmánybíróság határozatában annak ellenére kezelte mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozó kérelemként a bírói kezdeményezést (annak a fentiekben ismertetett elemét), hogy indítványában a bíróság kifejezetten hangsúlyozta: az

Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező „végzésében nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállapítását indítványozza, hanem a meglévő jogi szabályozás *ex tunc* hatályú megsemmisítését”.

[64] Mindezt figyelembe az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint – indokolatlanul kezelte érdemben el nem bírálható indítványként a bírói kezdeményezésben foglalt kérelmet, s megalapozatlanul utasította azt vissza.

[65] 2. A fentiekén túlmenően a határozat rendelkező részének 1. pontjával sem értek teljesen egyet. A sarkalatos törvényi szabályozás követelményének konkrét vizsgálatánál az Alaptörvény P) cikkén kívül az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna lennie az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésére is. Az Nfatv. 48. §-a ugyanis az Alaptörvény utóbbi rendelkezése alapján állapítja meg, hogy az Nfatv. mely rendelkezései minősülnek sarkalatosnak. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését is figyelembe véve azok a törvényi szabályok is sarkalatosnak minősülnek, amelyek a nemzeti vagyon „védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit” határozzák meg. Márpedig az Nfatv. 15. §-ában felsorolt (a Nemzeti Földalapba tartozó, tehát a nemzeti vagyon részét képező földrészeket hasznosítására vonatkozó) földbirtok-politikai irányelvek között számos olyan van, amelyek az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében szereplő követelményeket határoznak meg. Következésképpen a nemzeti vagyon védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét érvényre juttató földbirtok-politikai irányelvek [figyelemmel arra, hogy az Nfatv. 15. § (2) bekezdése szerint kötelező a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket a földbirtok-politikai irányelvek szerint hasznosítani] az Alaptörvény alapján minősített törvényi szabályozást igényeltek volna. Az Alkotmánybíróság így – álláspontom szerint – megalapozatlanul utasította el az Nfatv. 15. §-ával kapcsolatos bírói kezdeményezést.

Budapest, 2016. december 6.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró