

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 36/2015. (XII. 16.) AB HATÁROZATA**

a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat 2. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály, valamint közjogi szervezet-szabályozó eszköz Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Lévy Miklós, dr. Salamon László és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Kiss László és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat 2. pontja sérti az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését, ennek következtében alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2) és (3) bekezdésének egésze, 32. §-a, valamint a 33. § (2) bekezdésében szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze – az Alaptörvény 15. § (4) bekezdésének és az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat 1. pont e)–j) alpontja – az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat 1. pont *f*) alpontja – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében foglalt „magyar állampolgárságú” szövegrész – az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat 1. pont *j*) alpontjában szereplő „magyar” szövegrész – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

7. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

## Indokolás

### I.

[1] 1. Ötvenkét országgyűlési képviselő (levelezési cím: Képviselői Irodaház, 1054 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése és 37. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 1. pont *e*)–*j*) alpontjai és 2. pontja Alaptörvénnyel

való összhangját (utólagos normakontroll eljárás), és az érintett rendelkezéseket – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – közzétételükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

- [2] Az indítványozók kezdeményezték továbbá a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. § (3) bekezdése, 29. § (2)–(3) bekezdései, 32. §-a, és 33. § (2) bekezdésében az „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát is, és – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – kérelmezték az érintett jogszabályi rendelkezések [az azokat megállapító, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet és a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 285/2015. (X. 5.) Korm. rendelet kihirdetésére visszamenőleges hatályú] megsemmisítését.
- [3] 2. Az indítványozók álláspontja szerint a Korm. határozat támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, T) cikk (1) bekezdését, 38. cikk (1) és (3) bekezdését.
- [4] A Korm. rendelet támadott rendelkezései véleményük szerint sértik az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését és az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdését.
- [5] 3. Az indítványozók a Korm. határozattal összefüggésben előadták, hogy az annak támadott 1–2. pontjai normatív jellegűek, ezért azok Alaptörvénnyel való összhangja – az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján – utólagos normakontroll eljárásban felülvizsgálható.
- [6] Álláspontjuk szerint a Korm. határozat rendelkezései törvény alatti szabályozási szinten nem szabályozható, illetve törvényellenes rendelkezéseket tartalmaznak, ezért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, illetve az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerinti, általánosan kötelező magatartási szabályra vonatkozó jogalkotási alapelvet.
- [7] Kifejtették továbbá, hogy a Korm. határozat 1. pont e)–i) alpontjai ellentétesek a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) 15. és 18. §-ában a Nemzeti Földalapba tartozó földek eladására meghatározott alapelvekkel és eljárási szabályokkal, mert az Nfatv. meghatározott céloktól eltérő célra, más (szűkebb) személyi kör számára, és más eljárásban

(nem a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet, hanem a kormányhivatalok által lebonyolított eljárásban) írja elő a földrészletek értékesítését.

- [8] Az indítványozók előadták továbbá, hogy a Korm. határozat 1. pont *j*) alpontjában szereplő „magyar” jelző ellentétes valamely, egyértelműen meg nem jelölt, az indítványozók szerint törvényi szintű és „zártan meghatározott általános jogosultsági” feltételrendszerrel, mert azt e feltétel előírása révén nem megengedhető módon leszűkíti.
- [9] Az indítványozók szerint a Korm. határozat 2. pontja az Nfatv. 28. §-ával ellentétes, mert a támadott rendelkezés szerint a földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyongyarapítására használható fel, míg a törvény értelmében a bevételeket földvásárlásra, valamint a földbirtok-politikai célok megvalósítására kell fordítani.
- [10] Az indítvány egészének figyelembe vétele mellett megállapítható, hogy az indítványozók az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látják, hogy véleményük szerint a Korm. határozat normatív rendelkezései sértik az ott rögzített értékeket, valamint azt az elvet, miszerint „a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”
- [11] Szintén az indítvány egészének áttekintése alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozók az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének sérelmét abban látják, hogy a Korm. hat. támadott rendelkezései és különösen a 2. pontja meghatározza a földterületek értékesítéséből származó bevételek kizárólagos célját, annak ellenére, hogy az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése értelmében „[n]emzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni.”
- [12] 4. Az indítványozók a Korm. rendelettel összefüggésben előadták, hogy álláspontjuk szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései vagy ellentétesek az Nfatv. felsorolt rendelkezéseivel, ezáltal az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését sértik, vagy pedig az Alaptörvény alapján sarkalatos törvényi szintre tartozó kérdéseket szabályoznak, illetve nem felelnek meg a nemzeti vagyongazdálkodásra vonatkozó alapelveknek, így sértik az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését.
- [13] Véleményük szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései továbbá sértik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését is, annak következtében, hogy ellentétesek az Nfatv.-nek a földrészletek hasznosításából származó bevételekre vonatkozó, egyszerű szótöbbséggel elfogadott rendelkezéseivel.
- [14] Az indítványozók ezen túlmenően sérelmezték, hogy a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2) bekezdése, 32. §-a, valamint a 33. § (2) bekezdésében

szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze ellentétes az Nfatv. 15. és 18. §-ával, közelebbről a törvény 18. § (1) bekezdésével, és ennek következtében sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, mert a támadott jogszabályi rendelkezések alapján a három hektárnál nagyobb földrészeket árverését a kormányhivatalok folytatnák le, ezáltal ők gyakorolnák e tekintetben a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet törvényben megállapított hatáskörét.

- [15] Az indítványozók előadták továbbá, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében foglalt, a magyar állampolgárságot előíró feltétel ellentétes valamely, egyértelműen meg nem jelölt, az indítványozók szerint törvényi szintű és „zártan meghatározott általános jogosultsági” feltételrendszerrel, és ennek következtében sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, mert a törvényi feltételrendszerrel a „magyar állampolgárságú” jelző használata révén meg nem engedhető módon eltér.
- [16] Az indítványozók úgy vélték továbbá, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése ellentétes az Nfatv. 18. § (2) bekezdésével, és ennek következtében sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, mert nem írja elő a törvényben szereplő, életvitelszerűsége vonatkozó feltételt.
- [17] Az Alkotmánybíróság beszerezte a földművelésügyi és az igazságügyi miniszter véleményét.

## II.

- [18] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

„38. cikk (1) 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 figyelembevétele. A nemzeti vagyon

megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

[...]

(3) Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.”

[19] 2. Az Nfatv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (1) A Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) útján gyakorolja. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az NFA képviseli.”

„15. § (2) A Nemzeti Földalapba tartozó földrészeteket 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 megvételeének 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.
- (4) A földrésztelre 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.”

„18. § (1) Az NFA – a 21. és 22. §-ban meghatározottak kivételével – a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztel

- a) nyilvános pályázat vagy árverés útján történő eladással,
- b) nyilvános pályázat útján történő haszonbérbe adással,
- c) vagyonkezelésbe adással,
- d) cserével
- hasznosítja.

(1a) Föld vagy tanya haszonbérbe adása során a jogszabály alapján fennálló előhaszonbérleti jog nem gyakorolható.

(1b) A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló törvénynek a közös tulajdonban álló földek használatára vonatkozó szabályait – ide nem értve a használati megosztásról szóló megállapodásra vonatkozó rendelkezéseket – nem kell alkalmazni az állam tulajdoni hányadának megfelelő területnek pályáztatás útján történő haszonbérbe adása során.

(1c) A Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelhez kötődő olyan európai uniós vagy nemzeti forrásból folyósított mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatás esetén, ahol jogszabály a támogatás igénybevételenek feltételül meghatározott időszakra üzemeltetési vagy földhasználati kötelezettséget ír elő, a haszonbérleti szerződés – a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben foglalt időbeli korlátozásokra figyelemmel – az üzemeltetési vagy földhasználati kötelezettség időszakának végéig

meghosszabbítható. A haszonbérlet tárgyát képező földrészleten a haszonbérbeadó írásos előzetes engedélyével létesített beruházás esetében a haszonbérlet időtartama mindaddig meghosszabbítható, amíg a beruházás aktivált értékkel bír, de legalább addig, amíg a jogszabályban előírt, vagy a támogatást folyósító szervvel kötött támogatási szerződésben foglalt üzemeltetési vagy földhasználati kötelezettség fennáll.

(1d) A már működő halastavak esetében a haszonbérbeadó előzetes írásbeli engedélyével létesített beruházást követően – függetlenül a beruházás értékétől – a szerződés időtartama legfeljebb tíz évvel hosszabbítható meg.

(2) Az eladás, a haszonbérbeadás, és a csere során a földbirtok-politikai irányelveknek megfelelően kell eljárni, valamint előnyben kell részesíteni az élet-hivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személyeket.

(3) Az NFA a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletet érintően csereszerződést elsősorban birtokösszevonási célú földcsere megvalósítása, állattenyésztő telep működésének biztosítása, vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás megvalósítása céljából köthet.

(4) Addig, amíg az NFA a Nemzeti Földalapba került földrészletet az e törvényben meghatározott módon nem tudja hasznosítani, köteles – a termőföld védelméről szóló törvényben meghatározottak szerint – a föld hasznosítási kötelezettségének teljesítéséről, valamint a művelés alól kivett területekkel összefüggő gazdálkodási feladatok ellátásáról gondoskodni.

(5) A (4) bekezdésben foglalt feladatok ellátása érdekében a földrészlet e törvény szerinti hasznosításáig, de legfeljebb egy gazdasági évre terjedő időszakra az NFA megbízási szerződést köthet. A megbízási szerződés időtartama meghosszabbítással sem lehet egy gazdasági évnél hosszabb.”

„19. § (1) A Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet hasznosítására irányuló szerződés nem köthető azzal, aki

a) csőd- vagy felszámolási eljárás, végelszámolás, önkormányzati adóssághrendezési eljárás alatt áll;

b) tevékenységét felfüggesztette vagy akinek tevékenységét felfüggesztették;

c) az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 178. §-ának 20. pontja szerinti, hatvan napnál régebben lejárt esedékességű köztartozással rendelkezik;

d) állami vagyon hasznosítására irányuló korábbi – három évnél nem régebben lezárult – eljárásban hamis adatot szolgáltatott;

e) az NFA-val szemben 120 napot meghaladó lejárt tartozással rendelkezik.

[...]



(3) A Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet hasznosításának részletes szabályait tartalmazó kormányrendelet, illetve a pályázati kiírás a szerződéskötésre az (1) bekezdésben foglaltakon túl további kizárási okokat is meghatározhat.”

„21. § (3a) Nyilvános pályázat vagy árverés mellőzésével köthető adásvételi szerződés olyan földrészletre, amely

a) a kisajátításról szóló törvényben meghatározott közérdekű célok, vagy – amennyiben a közérdekű célt az érintett földrészlet vonatkozásában a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházással nyilvánító kormányrendelet megjelöli – nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás megvalósításához szükséges;

b) nem haladja meg a három hektárt.

[...]

(6) Az állam 100%-os tulajdonában álló erdőt, továbbá erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületet – az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 8. § (4) és (5) bekezdése szerinti birtok-összevonási célú földcsere vagy csere, illetve átruházás esetének kivételével – csak vagyonkezelés formájában, a 20. § (2) bekezdésében meghatározottak számára lehet hasznosításra átengedni.”

„23. § (2) A Nemzeti Földalapba tartozó védett természeti területek és a Natura 2000 területek vagyonkezelésbe adására, tulajdonjogának bármely jogcímen történő átruházására csak a természetvédelemért felelős miniszter egyetértése esetén kerülhet sor. A Nemzeti Földalapba tartozó erdők tulajdonjogának bármely jogcímen történő átruházására e törvényt az Evt. előírásaival összhangban kell alkalmazni. Az állam 100%-os tulajdonában álló erdő, továbbá erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterület vagyonkezelésbe adásához az erdőgazdálkodásért felelős miniszter egyetértése szükséges.”

„28. § A Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételeket földvásárlásra, valamint a 15. §-ban foglaltak megvalósítására kell fordítani.”

„48. § E törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

[20] 3. A Korm. rendeletnek az indítvány benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezései:

„2. § (3) Az Nfatv. 18. § (1) bekezdés a) pontja végrehajtása tekintetében a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) közreműködőként a fővárosi és megyei kormányhivatalt (a továbbiakban: kormányhivatal) igénybe veszi.”

„29. § (2) Az árverés lebonyolításában a kormányhivatal és járási (fővárosi kerületi) hivatal az e Fejezetben foglaltak szerint közreműködik.

(3) Az árverési eljárásban árverezőként a Földforgalmi tv. 18. § (1) bekezdés e) pontja szerinti helyben lakó, földművesnek minősülő, magyar állampolgárságú természetes személy vehet részt.”

„32. § (1) Árverést megyei jogú városban lehet tartani. Az árverést az NFA részéről eljáró személy és közjegyző jelenlétében a kormányhivatal részéről eljáró személy (a továbbiakban: árverezésvezető) bonyolítja le. A közjegyző árverésen történő közreműködéséért járó díjat a kormányhivatal viseli.

(2) Az árverésről az árverezésvezető – a licitálás során kialakult végső sorrendet is tartalmazó – jegyzőkönyvet készít.

(3) A jegyzőkönyv egy-egy eredeti példányát a kormányhivatal és az NFA köteles megőrizni, a jegyzőkönyv személyes adatokat tartalmazó mellékletét kizárólag az NFA kezeli.

(4) Árverésen részt venni és vételi ajánlatot tenni személyesen vagy meghatalmazott jogi képviselő útján lehet. Az árverésen árverezőként történő személyes részvétel esetén a jogi képviselet kötelező. A jogi képviselőre a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti jogi képviseletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

(5) Az árverezőnek az árverésen való részvétel feltételeként árverési naponként 30 ezer forint összegű regisztrációs díjat kell az árverés helyszínén készpénzben befizetnie. A regisztrációs díj a kormányhivatal bevétele.

(6) Az árverésen árverezőként az vehet részt, aki

a) a hirdetményben meghatározottak szerint az árverési biztosítékot megfizette;

b) a regisztrációs díjat az árverés helyszínén befizette;

c) részvételi jogosultságát a mezőgazdasági igazgatási szervi hatáskörében eljáró kormányhivatal által

ca) a föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szerzési képesség fennállásáról – a 29. § (3) bekezdésében foglaltakra tekintettel – kiállított hatósági bizonyítvány,

*cb)* a földművesként történt nyilvántartásba-vételéről a földműves-nyilvántartásból kiállított adatlap-másolat – harminc napnál nem régebbi – eredeti példányának bemutatásával a helyszínen igazolja;

*d)* a 29. § (3) bekezdés szerinti helyben lakást

*da)* a lakóhely tekintetében a jegyző által kiállított, az életvitelszerű ott lakást bizonyító hatósági bizonyítvánnyal,

*db)* a mezőgazdasági üzemközpont tekintetében a földművesek, a mezőgazdasági termelőszervezetek és a mezőgazdasági üzemközpontok nyilvántartása alapján kiállított igazolással

igazolja.

(7) A (6) bekezdés *a)* pontja szerinti befizetés teljesítéséről az árverés helyszínén az árverést lebonyolító kormányhivatalnak az árverési biztosítékot kezelő hitelintézet kimutatása vagy ezen hitelintézet által kiállított igazolás alapján meg kell győződnie.

(8) A (6) bekezdés *c)* és *d)* pontjában meghatározott okiratok csak eredetiben, vagy közjegyző által hitelesített másolatban fogadhatóak el.

(9) Az árverésen az árverést lebonyolító kormányhivatal és az NFA részéről eljáró személyek, a közjegyző és a járási hivatalvezető, valamint a (6) bekezdés szerinti árverezők vesznek részt.

(10) Az árverés megkezdésekor az árverezőkkel közölni kell az árverésre kerülő földrészlet kikiáltási árát, amely nem lehet kevesebb a földrészletre vonatkozó értékbecslésben megállapított, vagy a 4/B. § alapján kiszámított, 50 000 forintra kerekített összegnél, és fel kell hívni az árverezőket az ajánlatuk megtételére.

(11) Az árverést addig kell folytatni, amíg az ajánlattevők ajánlatot tesznek. Az utolsó ajánlat elhangzását követően, az esetleges további ajánlattételre irányuló háromszori felszólítást követően az árverés az adott földrészlet vonatkozásában lezárul.

(12) Az árverések során alkalmazandó licitküszöb összege 5 millió forintot nem meghaladó kikiáltási ár esetén 50 000 forint, 5 millió forintot meghaladó kikiáltási ár esetén 100 000 forint, 10 millió forintot meghaladó kikiáltási ár esetén 200 000 forint, 50 millió forintot meghaladó kikiáltási ár esetén 500 000 forint. A licitküszöböktől az árverezők nem térhetnek el.

(13) Az a vételi ajánlat érvényes, amelynek összege – a licitküszöb összegével – meghaladja az előzőleg tett érvényes vételi ajánlat összegét.

(14) Az árverező a vételi ajánlatát nem vonhatja vissza.”

„33. § (2) Az árverési eljárás során a 6. § (1)–(4) bekezdését, a 8. § (2) bekezdését, a 10. § (2) bekezdés *a)* pontját, és a 21–24. §-t megfelelően alkalmazni

kell. Az összeférhetlenségi szabályokat az NFA és a közreműködő kormányhivatal részéről az árverés lebonyolítását végző személyek és az árvezető személyek viszonyában kell alkalmazni.”

- [21] 4. A Korm. rendeletnek az indítvány elbírálásakor hatályos, a benyújtás időpontjához képest módosított és támadott rendelkezései:

„29. § (3) Az árverési eljárásban árvezetőként a Földforgalmi tv. 18. § (1) bekezdés e) pontja szerinti helyben lakó, földművesnek minősülő, természetes személy vehet részt.”

- [22] 5. A Korm. határozatnak az indítvány benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezései:

„1. A Kormány egyetért azzal, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program megvalósítására a következő irányelvek mentén kerüljön sor:

[...]

e) a három hektárnál kisebb földrészletek egyszerűsített, ajánlattételi felhívással,

f) a három hektárnál nagyobb földrészletek a 23 megyei jogú városban a fővárosi és megyei kormányhivatalok által lebonyolított árverésen,

g) a helyben kialakult piaci ár feletti értéken,

h) a kikiáltási ár alatti értékesítés lehetőségének kizárásával,

i) 20 éves elidegenítési és terhelési tilalom, valamint a Magyar Állam visszavásárlási jogának kikötésével, az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság által a vásárlásokhoz igénybe vehető földvásárlási hitelprogram meghirdetésével,

j) a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 18. § (1) bekezdésének e) pontja szerinti helyben lakó magyar földművesek a Nemzeti Földalapba tartozó földterületek értékesítése során földtulajdont vásárolhassanak.”

„2. Az állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel.”

- [23] 6. A Korm. határozatnak az indítvány elbírálásakor hatályos, a benyújtás időpontjához képest módosított és támadott rendelkezései:

„1. A Kormány egyetért azzal, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program megvalósítására a következő irányelvek mentén kerüljön sor:

[...]

j) a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 18. § (1) bekezdésének e) pontja szerinti helyben lakó földművesek a Nemzeti Földalapba tartozó földterületek értékesítése során földtulajdont vásárolhassanak.”

### III.

[24] Az indítvány részben megalapozott.

[25] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.” Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a kezdeményezés az arra jogosulttól érkezett, azt a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több mint egynegyede, ötvenkét személy nyújtotta be.

[26] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontja és az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárásban felülvizsgálhatja Korm. határozat mint közjogi szervezetszabályozó eszköz Alaptörvénnyel való összhangját.

[27] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak részben tesz eleget.

[28] A kérelem tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, illetve megjelöli azt a rendelkezést is, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi és egyéb rendelkezéseket [a Korm. rendelet és a Korm. határozat egyes szakaszai]; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, T) cikk (1) bekezdés, 15. cikk (4) bekezdés, 38. cikk (1) és (3) bekezdés]; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és

azokat semmisítse meg. Az indítvány indokolása azonban arra nézve, hogy a sérelmezett rendelkezések miatt ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, nem teljes körű.

- [29] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők egynegyede által benyújtott, utólagos normakontrollra irányuló indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatának megfelelően a jelen esetben is a tényleges tartalma alapján bírálta el az indítványt, és minden olyan indítványi elemre kiterjesztette a vizsgálatát, amely megfelelt a határozott kérelem törvényi követelményének és lehetővé tette a tartalmi elbírálást. Ennek keretében az indítvány egészére, valamint az indítványban elszórtan fellelhető, ám az indítványozó által egymással kifejezetten összefüggésbe nem állított indítványi elemekre is tekintettel volt, és az indítványhoz kötöttség törvényi keretein belül rekonstruálta az indítványozó egyes nem kifejezett, de az indítványból levezethető szándékát. Az Alkotmánybíróságnak vissza kellett utasítania ugyanakkor azokat az indítványi elemeket, amelyek nem feleltek meg a határozott kérelem törvényi követelményének, és nem voltak alkalmasak az érdemi elbírálásra.
- [30] Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó hiánypótlásra történő felhívása az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján lehetőség. Az Abtv. hivatkozott rendelkezéséből kitűnik az is, hogy a hiánypótlás lehetőségének biztosításához az indítványban foglalt alkotmányjogi sérelem kifejtésének el kell érnie egy bizonyos fokú kidolgozottságot. A vizsgált esetben az Abtv. 58. § (1) bekezdése és az Ügyrend 33. § (1) bekezdése alapján az előadó alkotmánybíró, illetve az Alkotmánybíróság mérlegelte a hiánypótlás elrendelésének a lehetőségét. Tekintettel arra, hogy a több indítványi elemből álló indítvány számos indítványi elemének az indokolása teljesen hiányzott – figyelemmel a hiánypótlás céljára és annak törvényi határidejére – a jelen esetben az Alkotmánybíróság nem rendelt el hiánypótlást.
- [31] A fentieknek megfelelően az Alkotmánybíróság elsőként azt állapította meg, hogy mely indítványi elemek nem tesznek eleget a határozott kérelem követelményének, azaz az indítvány mely elemei esetében nem egyszerűen hiányos, hanem hiányzik az indokolás.
- [32] 4. Az Alkotmánybíróság először a Korm. rendelet támadott rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálta a határozott kérelem feltételeit.
- [33] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a Korm. rendelet támadott rendelkezései és az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével összefüggésben érdemi alkotmányjogi érvelést nem tartalmaz. Az indítványozók egyetlen érvel sem

támasztották alá azon állításukat, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezéseit sarkalatos törvényben kellett volna szabályozni, vagy azt, hogy az érintett rendelkezések nem szolgálják a közérdeket, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megóvását, illetve a jövő nemzedékek szükségleteit. A Korm. rendelet támadott rendelkezései a kormányhivatalok igénybevételeiről és az árverések lebonyolításának technikai részletszabályairól szólnak. Az indítványozók egyrészt egyetlen konkrét rendelkezés vonatkozásában, illetve a Korm. rendelet támadott rendelkezései vonatkozásában általánosságban sem indokolták azt, hogy azok sarkalatos törvényalkotási tárgykört képeznének, illetve, hogy azok a fenti értékeket nem szolgálják. Másrészt amellet sem hoztak fel egyetlen érvet sem, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezései kilépnek az Nfatv. 32. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt felhatalmazás kereteiből, amely alapján a Kormány felhatalmazást kapott, hogy rendeletben állapítsa meg „a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályait.”

[34] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amely szerint a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2)–(3) bekezdései, 32. §-a, és a 33. § (2) bekezdésében az „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze sértik az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* alpontjának történő megfelelés hiányára tekintettel –, az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

[35] 5. Az Alkotmánybíróság a következőkben a Korm. határozat támadott rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálta a határozott kérelem feltételeit.

[36] Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat 1. pont *e)*, *g)*, *h)* és *i)* alpontjai vonatkozásában az indítvány érdemi, alkotmányjogi érvelést nem tartalmaz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az indítványozók nem fejtették ki, hogy a Korm. határozat 1. pont *e)*, *g)*, *h)* és *i)* alpontjai miért ellentétesek az Nfatv. 15. §-ában és 18. §-ában foglalt, a Nemzeti Földalapba tartozó földek eladására meghatározott alapelvekkel (birtokpolitikai irányelvekkel) és eljárási szabályokkal, hogy a Korm. határozat pontosan melyik alpontja konkrétan melyik törvényi alapelvet és eljárási szabályt sérti, és azt sem, hogy ezáltal miképp sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése. Az indítványozók nem fejtették ki azt, hogy a Korm. határozat 1. pont *e)*, *g)*, *h)* és *i)* alpontjai közül melyik és pontosan miért hordoz önálló normatartalmat. Nem igazolták azt, hogy a kifogásolt alpontok valóban olyan általánosan kötelező érvényű magatartási szabályt állapítanak meg, ami nem tekinthető más jogszabályi rendelkezés szó szerinti vagy tartalmi megismétlésének. Ez utóbbi körülmény

jelentős mértékben befolyásolhatja a kifogásolt rendelkezés (alpont) alkotmányossági megítélését. Mindezen szempontok érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó határozott kérelem hiányában nem végezhetette el.

- [37] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amely a Korm. határozat 1. pont *e*), *g*), *h*) és *i*) alpontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult azon az alapon, hogy azok az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és az Alaptörvény a) cikk (1) bekezdését sértik, az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) alpontjának történő megfelelés hiányára tekintettel – visszautasította.
- [38] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a Korm. határozat 1. pont *e*)–*j*) alpontjai miért sértik Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését. Az indítványozók egyetlen érveléssel sem támasztották alá azon állításukat, hogy a Korm. határozat támadott rendelkezéseit sarkalatos törvényben kellett volna szabályozni, vagy azt, hogy az érintett rendelkezések nem szolgálják a közérdeket, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megővését, a jövő nemzedékek szükségleteit. A Korm. határozat támadott rendelkezései az állami tulajdonú földek megvásárlására vonatkozó irányelveket rögzítik. Az indítványozók egyrészt egyetlen konkrét alpont vonatkozásában, illetve a Korm. határozat támadott alpontjai vonatkozásában általánosságban sem indokolták azt, hogy azok sarkalatos törvényalkotási tárgykört képeznének, illetve, hogy azok a fenti értékeket nem szolgálják.
- [39] Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amely szerint Korm. határozat 1. pont *e*)–*j*) alpontjai sértik az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését, az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) alpontjának történő megfelelés hiányára tekintettel – visszautasította.
- [40] Az Alkotmánybíróság megállapította végül, hogy az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a Korm. határozat 2. pontja miért sérti Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését. Az indítványozók egyetlen érveléssel sem támasztották alá azon állításukat, hogy a Korm. határozat 2. pontjának tartalmát sarkalatos törvényben kellett volna szabályozni, vagy azt, hogy az érintett rendelkezés nem szolgálja a közérdeket, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megővését, illetve a jövő nemzedékek szükségleteit.
- [41] Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amely szerint Korm. határozat 2. pontja sérti az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését, az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) alpontjának történő megfelelés hiányára tekintettel – visszautasította.



- [42] Az Alkotmánybíróság ezt követően érdemben foglalkozott az indítvány határozott kérelmet tartalmazó elemeivel. Elsőként a Korm. rendelet támadott rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg.
- [43] 5.1. Az Alkotmánybíróság ennek során megállapította, hogy az indítványozók azon állítása, miszerint a földek „értékesítés[e] ténylegesen a kormányhivatalok hatáskörébe került”, a Korm. rendelet e vonatkozásban támadott rendelkezései alapján nem igazolható.
- [44] A Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése értelmében a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) a fővárosi és megyei kormányhivatalokat közreműködőként veszi igénybe. A kormányhivatalok ezen hatásköre a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosító törvényről szóló 2010. évi CXXVI. törvény 16. § (1) bekezdésén alapszik, amelynek értelmében „[a] fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását.”
- [45] A Korm. rendelet 29. § (2) bekezdése szerint a kormányhivatal és járási (fővárosi kerületi) hivatal az árverés lebonyolításában közreműködik. A Korm. rendelet 32. §-a alapján az árverést a kormányhivatal részéről eljáró személy bonyolítja le, az NFA részéről eljáró személy és közjegyző jelenlétében. Végül a Korm. rendelet 33. § (2) bekezdésében az összeférhetlenségi szabályokról úgy rendelkezik, hogy azokat az NFA és a közreműködő kormányhivatal részéről az árverés lebonyolítását végző személyek és az árverező személyek viszonylatában kell alkalmazni. Ezek alapján megállapítható, hogy a kormányhivatalok a végrehajtás során csupán az NFA közreműködőjeként vesznek részt, az árveréseket bonyolítják le. Ezen közreműködői pozíció nem jelenti az NFA hatáskörének a kormányhivatalokra történő átruházását. A kormányhivatalok az NFA-val megkötendő együttműködési megállapodások alapján járnak el, a földrésztletek eladása során a Magyar Állam polgári jogi jogviszonyokban történő képvisellete továbbra is az Nfatv.-ben meghatározott feladata, hatásköre és felelőssége marad. A pályázati eljárás nyertesével a Korm. rendelet 23. § (1) bekezdése alapján az NFA köti meg a szerződést. A Korm. rendelet 33. § (2) bekezdése következtében az árverési eljárásban is az NFA köt szerződést az árverési vevővel. A Korm. rendelet támadott rendelkezései az NFA-nak a Nfatv. 18. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörét nem érintik.
- [46] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amely a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2) bekezdése, 32. §-a, valamint

a 33. § (2) bekezdésében szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult azon az alapon, hogy azok az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését sértik, elutasította.

- [47] 5.2. Az indítványozók szerint a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése olyan többletfeltételt tartalmaz, amely „a törvény” „zártan meghatározott általános jogosultsági feltételrendszerével” ellentétes.
- [48] Az indítvány hivatkozott 4.2. pontjának megfogalmazásából nem egyértelmű az, hogy „a törvény” kifejezés pontosan melyik törvényre, az Nfatv.-re, vagy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényre (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) vonatkozik. Az indítványozók emellett azt sem jelölték meg, hogy a „törvénynek” melyek azok a konkrét rendelkezései, amelyek azt a „zártan meghatározott általános jogosultsági feltételrendszert” alkotják, amellyel – az indítványozók szerint – a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétben áll. Az Alkotmánybíróság az indítvány egészének tartalma, és az abban felhívott jogszabályok egészének (a releváns jogi szabályozási környezetnek) az áttekintése alapján az indítványozók által hivatkozott „zártan meghatározott általános jogosultsági feltételrendszert” a Földforgalmi tv. 18. § (1) bekezdés e) pontjában, és – utaló szabály révén – az 5. § 7. pontjában látta megállapíthatónak. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint bírálta el a mondott indítványi elemet.
- [49] Az indítványozók álláspontja szerint tehát a Korm. rendeletben szereplő, a magyar állampolgárságra vonatkozó feltétel ellentétes a Földforgalmi tv. fent körülírt feltételrendszerével.
- [50] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja kiemelni, hogy az indítványozók indítványukban nem kifogásolták azt, hogy tagállami állampolgárok az árveréseken nem vehetnek részt, ennek tényét nem állították, és ezzel kapcsolatban semmilyen alkotmányjogi érvelést nem adtak elő. Az indítványozók kizárólag azt kifogásolták, hogy a Korm. rendeletben előírt magyar állampolgárság olyan „a törvény által zártan meghatározott általános jogosultsági feltételrendszerhez képest megfogalmazott feltétel, amelynek megállapítására szintén csak a törvényalkotó lett volna [...] jogosult.”
- [51] Azokban az alkotmányossági kérdésekben, hogy a Korm. rendeletben szereplő, a magyar állampolgárságra vonatkozó jogszabályi feltétel ellentétes-e a Földforgalmi tv. fent körülírt feltételrendszerével, illetve, hogy azt törvényi szinten kellett volna-e szabályozni, az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokra jutott.

- [52] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet és a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 325/2015. (XI. 10.) Korm. rendelet 6. § *b*) pontja értelmében a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében a „magyar állampolgárságú” szövegrész 2015. november 11-én hatályát veszítette.
- [53] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rendelet hatályos szövege a „magyar állampolgárságú” szövegrész hatályvesztése következtében már nem veti fel az indítványozók által kifogásolt egyik alkotmányossági problémát sem.
- [54] Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel – a hatályos jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja felül {ld. 3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Abtv. 59. §-a szerint „[a]z Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan oka fogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.” Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében pedig ez különösen akkor következik be, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná válik.
- [55] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárást abban a vonatkozásban, amely a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében szereplő „magyar állampolgárságú” személyre vonatkozó feltétel alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult azon az alapon, hogy az az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését sérti, megszüntette.
- [56] 5.3. Az indítványozók álláspontja szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését, amelynek értelmében „nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezései a kormányhivatalok igénybeviteléről és az árverések lebonyolításának technikai részletszabályairól szólnak. A Korm. rendelet egyrészt egyetlen támadott rendelkezése sem tartalmaz diszpozíciót a nemzeti vagyongba tartozó földrészletek átruházásának céljáról, másrészt tekintettel van az értékarányosság követelményére. A földrészlet kikiáltási ára ugyanis nem lehet kevesebb az értékbecslésben megállapított vagy egyéb módon kiszámított

- (a helyi átlagárakat legalább 10%-kal meghaladó) összegnél [ld. Korm. rendelet 32. § (10) bekezdés]. Azaz egyrészt a Korm. rendelet támadott rendelkezései és az átruházás célja között nem áll fenn tartalmi összefüggés, erre tekintettel alkotmányjogilag releváns összefüggés sem, másrészt a Korm. rendelet figyelemmel van az Alaptörvényben rögzített értékarányossági követelményre.
- [57] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány azon elemét, amely a Korm. rendelet támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét azon az alapon állította, hogy azok ellentétesek az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésével, elutasította.
- [58] 5.4. Az indítványozók állították a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése és az Nfatv. 18. § (2) bekezdése ellentétét arra tekintettel is, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében az „életvitelszerűség” (helyesen „élethivatásszerűség”) feltételként nem szerepel (helyette a földműves szó található), az Nfatv. érintett rendelkezésében azonban igen. Az Alkotmánybíróság – az indítvány tartalmának megfelelően – az Nfatv. érintett rendelkezésében szereplő élethivatásszerűség fogalmára vonatkoztatta az indítványi kérelmet, és azt ennek megfelelően vizsgálta. Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az élethivatásszerűség fogalmát az Nfatv. nem határozza meg. Az Nfatv. a „földműves” fogalmát sem határozza meg, azonban az a józan ész és a szakva általánosan elfogadott jelentése, valamint a szabályozási környezet alapján értelmezhető úgy, hogy megegyezik az „élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy” fogalmával, azaz akképp, hogy a földműves élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy. A kifejtett értelmezésre tekintettel az indítványozók által állított ellentét a két rendelkezés fogalomhasználata között nem áll fenn. Az indítványozók ebben az összefüggésben semmi mást nem sérelmeztek, csak a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében szereplő földműves és a Nfatv. 18. § (2) bekezdésében szereplő „élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy” fogalma közötti ellentétet. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság, az indítvány azon elemét, amely a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét azon az alapon állította, hogy abban nem szerepel Nfatv. 18. § (2) bekezdésében rögzített, „élethivatásszerűsége” vonatkozó feltétel (helyette a „földműves” kifejezést használja), és ezáltal sérti az Alaptörvény 15. § (4) bekezdését, elutasította.
- [59] 6. Az Alkotmánybíróság ezek után a Korm. határozat támadott rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság ezen

körben az indítvány három olyan elemét vizsgálta meg, amelyek érdemben felvetették az Alaptörvénnyel való összhang hiányát.

- [60] 6.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat 1. pont *e*), *f*), *i*) és *j*) alpontjai és az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése egymással nem állnak tartalmi összefüggésben, így alkotmányjogilag értékelhető összefüggés sem állhat fenn közöttük. A Korm. határozat 1. pont *e*), *f*), *i*) és *j*) alpontjai valamint aközött, hogy a nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, nincs tartalmi összefüggés, mert a Korm. rendelet fenti rendelkezései nem az átruházás célját rögzítik, hanem az átruházás technikai részletkérdéseit szabályozzák.
- [61] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amely a Korm. határozat 1. pont *e*), *f*), *i*) és *j*) alpontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult azon az alapon, hogy azok az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését sértik, elutasította.
- [62] 6.2. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a Korm. határozat 1. pont *g*) és *h*) alpontjai nem sértik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését. A Korm. határozat 1. pont *g*) alpontja értelmében a földet a helyben kialakult piaci ár feletti értéken lehet megvásárolni, a Korm. határozat 1. pont *h*) alpontja pedig kizárja a kikiáltási ár alatti értékesítés lehetőségét. Ennek következtében Korm. határozat 1. pont *g*) és *h*) alpontjai kielégítik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének azon előírását, hogy a nemzeti vagyon átruházása esetén az értékarányosság követelményét figyelembe kell venni. Az Alkotmánybíróság rögzíti azt is, hogy a Korm. határozat 1. pont *g*) és *h*) alpontjai és az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének azon fordulata között, hogy „[n]emzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni”, nincs tartalmi, így értékelhető alkotmányjogi összefüggés sem.
- [63] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az indítvány azon részét, amely a Korm. határozat 1. pont *g*) és *h*) alpontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult azon az alapon, hogy azok az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését sértik, elutasította.
- [64] 6.3. A Korm. határozat 1. pont *f*) alpontja vonatkozásában az Alkotmánybíróság visszautal a Korm. rendelettel kapcsolatban tett – fentebb részletesen kifejtett – érvekre, amely szerint a kormányhivatalok közreműködői pozíciója az árverések lebonyolítása során nem jelenti az NFA hatáskörének a kormányhivatalokra történő átruházását. Így a Korm. határozat 1. pont *f*) alpontja,

amely értelmében az árveréseket a kormányhivatalok bonyolítják le, az NFA-nak a Nfatv. 18. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörét nem érinti. A kormányhivatalok közreműködésének jogszabályi alapját az Nfatv. 32. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt törvényi felhatalmazás alapján megalkotott Korm. rendelet adja. A Korm. rendeletben a jogalkotó jogszabályi szinten rendelkezett a kormányhivataloknak az árverések lebonyolításában való közreműködéséről, amelynek a jelen indítvánnyal támadott rendelkezései az indokolás 5.1. pontjában kifejtettek szerint nem alaptörvény-ellenesek.

- [65] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amely a Korm. határozat 1. pont *f)* alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult azon az alapon, hogy az az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a T) cikk (1) bekezdését sérti, elutasította.
- [66] 6.4. Az Alkotmánybíróság a Korm. határozat 1. pont *j)* alpontja vonatkozásában az alábbiakat állapította meg.
- [67] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat és az MFB Földvásárlási Hitelprogram bevezetéséről szóló 1765/2015. (X. 16.) Korm. határozat módosításáról szóló 1792/2015. (XI. 10.) Korm. határozat 1. pontja értelmében a Korm. határozat 1. pont *j)* alpontja helyébe 2015. november 11-én a következő rendelkezés lépett: „a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 18. § (1) bekezdés *e)* pontja szerinti helyben lakó földművesek a Nemzeti Földalapba tartozó földterületek értékesítése során földtulajdont vásárolhassanak.”
- [68] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat hatályos szövege a korábban hatályos szöveggel csaknem megegyező, a különbség köztük kizárólag annyi, hogy a hatályos szöveg a „magyar” kifejezést már nem tartalmazza. Ennek következtében az érintett alpont már nem veti fel az indítványozók által kifogásolt alkotmányossági problémát.
- [69] Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel – a hatályos normatív tartalommal bíró rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja felül. Az Abtv. 59. §-a szerint „[a]z Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafigyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.” Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 67. § (2) bekezdés *e)* pontja értelmében pedig ez különösen akkor következik be, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná válik.

- [70] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárást abban a vonatkozásban, amely a Korm. határozat 1. pont *j*) alpontjában szereplő „magyar” kifejezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult azon az alapon, hogy az az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését sérti, megszüntette.
- [71] 6.5. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Korm. határozat 2. pontját az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésével való összefüggésében vizsgálta meg.
- [72] A Korm. határozat 2. pontja értelmében „[a]z állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel.” Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Korm. határozat ezen pontja normatív, mert kötelező magatartási szabályt ír elő a Kormány, illetve alárendelt szerve vonatkozásában. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a Kormány normatív határozatban azonban kizárólag szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja. Az állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel felhasználásának meghatározása azonban nem tartozik a Kormány szervezetét, működését, tevékenységét, vagy cselekvési programját érintő olyan normák közé, amelyről a Kormány határozatban rendelkezhetne, mert az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése értelmében „[n]emzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni.” Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése az adott tárgykör (nemzeti vagyon átruházásának célja) vonatkozásában az arra előírt jogforrási szint meghatározásával lényegében kivonta az adott tárgykör szabályozását a Kormány hatásköréből, hiszen a nemzeti vagyon átruházásának céljáról sem kormányrendeletben, sem kormányhatározatban nem lehet rendelkezni.
- [73] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a Korm. határozat 2. pontjában megjelölt felhasználási cél nem tekinthető jogszabály rendelkezése megisméltésének. Ha a Korm. határozat 2. pontja jogszabályi rendelkezés pusztá megisméltése lenne, a Jat. 24. § (1) bekezdése alapján törvényellenes lenne, de önmagában emiatt nem feltétlenül lenne alaptörvény-ellenes, és nem sértené az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését. Hiszen ebben az esetben az átruházás céljáról – az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének megfelelően – törvényben határoztak volna, és csak arról lenne szó, hogy az így helyes jogforrási szinten meghatározott cél – törvényellenesen, de nem feltétlenül alaptörvény-ellenesen – megisméltésre került a Korm. határozatban is. A vizsgált indítvány kapcsán azonban nem ez az eset áll fenn. Az Nfatv. 28. §-a ugyanis a Korm. határozat

2. pontjában foglaltaktól eltérően rendelkezik a földrészletek hasznosításából származó bevételekről, amikor előírja, hogy azokat földvásárlásra, valamint az Nfatv. 15. §-ában meghatározott földbirtok-politikai irányelvek megvalósítására kell fordítani. A Korm. határozatban szereplő, „Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására” vonatkozó fordulat tágabb felhasználási kört határoz meg, mint amelyet az Nfatv.-ben szereplő földvásárlási és földbirtok-politikai célok lehetővé tesznek, ennek következtében a Korm. határozat 2. pontja – legalábbis részben – magasabb szintű jogszabályi (törvényi) rendelkezéssel (az Nfatv. 28. §-ával) ellentétes.

- [74] A fentiek alapján a Korm. határozat 2. pontjában foglalt normatartalom a normahierarcia nem megfelelő szintjén került meghatározásra, és nem tekinthető egy már megfelelő szintű jogszabályi rendelkezés pusztá megismétlésének sem, így sérti az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdését.
- [75] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította Korm. határozat 2. pontja alaptörvény-ellenességét, és azt jelen határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napjával megsemmisítette.
- [76] Mivel a Korm. határozat 2. pontja megsemmisítésre került, az Alkotmánybíróság már nem vizsgálta az indítvány azon elemét, hogy a megsemmisített rendelkezés sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, illetve a T) cikk (1) bekezdését.
- [77] 7. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2015. december 14.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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



*Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [78] A többségi döntés – számos egyéb indítványi elem mellett – vizsgálja az indítványozók azon állítását, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése és az Nfatv. 18. § (2) bekezdése ellentétben áll, arra tekintettel, hogy a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdésében az „életvitelszerűség” (helyesen „élethivatásszerűség”) feltételként nem szerepel (helyette a „földműves” szó található), az Nfatv. érintett rendelkezésében azonban igen. Az érintett jogszabályhelyek viszonyát érintően a többségi döntés a III. rész 5.4. pontjában (Indokolás [58]) megállapítja, hogy „az élethivatásszerűség fogalmát az Nfatv. nem határozza meg. Az Nfatv. a »földműves« fogalmát sem határozza meg, azonban az a józan ész és a szavak általánosan elfogadott jelentése, valamint a szabályozási környezet alapján értelmezhető úgy, hogy megegyezik az »élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy« fogalmával, azaz akképp, hogy a földműves élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy.” Ez alapján a döntés arra a következtetésre jut, hogy „az indítványozók által állított ellentét a két rendelkezés fogalomhasználata között nem áll fenn.”
- [79] Nem értek egyet a többségi döntés ezen megállapításával, valamint az alapul szolgáló gondolatmenettel sem az alábbiak miatt.
- [80] Az Alkotmánybíróság vizsgálata a konkrét kérdést érintően az Alaptörvény 15. cikkének (4) bekezdésén alapult, amely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság eljárásában azt kell értékelni, hogy a Korm. rend. 29. § (3) bekezdése szerinti rendelkezés hogyan viszonyul az Nfatv. 18. § (2) bekezdéséhez és az abban szereplő „élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy” fogalmához.
- [81] Álláspontom szerint ezen értékelés során nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Korm. rend. 29. § (3) bekezdése értelmében „[a]z árverési eljárásban árverezőként a Földforgalmi tv. 18. § (1) bekezdés e) pontja szerinti helyben lakó, földművesnek minősülő, magyar állampolgárságú természetes személy vehet részt.” A Korm. rend. érintett rendelkezése tehát a Földforgalmi törvény fogalomrendszere segítségével értelmezhető, amelybe a Földforgalmi tv. 5. § 7. pontja szerinti fogalom-meghatározás is beletartozik.
- [82] Ebből számomra az következik, hogy a Korm. rend. szerinti „földműves” bizonyosan nem azonos az Nfatv. szerinti élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy kategóriájával. A két jogszabályhely fogalomhasználata között tehát álláspontom szerint ellentét van.

[83] Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a két rendelkezés szabályozási köre nem esik egybe – a Korm. rend. 29. § (3) bekezdése azt szabályozza, hogy ki vehet részt az árverési eljárásban árverezőként, míg az Nfatv. 18. § (2) bekezdése azt, hogy az eladás, a haszonbérbe adás és a csere során kiket kell előnyben részesíteni –, ez nem feltétlenül vezet tartalmi ellentétre. A tartalmi ellentét vizsgálatát ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak a fentiek alapján, az eltérő fogalomhasználatra figyelemmel kellett volna elvégeznie.

Budapest, 2015. december 14.

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[84] A határozat rendelkező részével egyetértek, azonban indokolását szükségesnek tartom kiegészíteni, mivel álláspontom szerint a Korm. határozat 2. pontjának alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének a megsértése okán is megállapítható lett volna. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság számos esetben követi azt az egyébként helyes eljárást, hogy több okból támadott jogszabály normakontrollja esetén, ha valamilyen okból az alaptörvény-ellenességet megállapítja, a további okokat (hivatkozásokat) már nem vizsgálja. A jelen esetben az alaptörvény-ellenességnek a határozatban elfogadott oka olyan egyedi, egyébként is átértékelés következtetéssel kimondható ok, mely mellett indokolt lett volna az alaptörvény-ellenességet a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök viszonyának összefüggésében is megvizsgálni. Az ezen vizsgálat eredményeként levont következtetés e viszonyt illetően elvi szinten felmerülő kérdésre adhatott volna elvi jellegű választ. Ez a vizsgálat nézetem szerint – az alábbiakban részletezettek alapján – okkal vezet el a B) cikk (1) bekezdése sérelmének a megállapításához.

[85] 1. Az Alaptörvény meghatározza a jogszabály fogalmát [T) cikk (1) bekezdés], és annak fajtáit [T) cikk (2) bekezdés: törvény, kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, önkormányzati rendelet, valamint a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete]. Az Alaptörvény ugyanakkor nem

állít fel az egyes jogszabályok között hierarchikus viszonyt, hanem egyszerűen általánosságban kimondja, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [T] cikk (3) bekezdés], másrészt pedig – a különleges jogrend fennállta alatt kiadható rendeleteket kivéve – az egyes jogszabálytípusoknál konkrétan megjelöli, hogy mely jogszabálytípusokkal nem lehetnek ellentétesek. {Eszert a törvény csak az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes [T] cikk (3) bekezdés], a Kormány rendelete törvénnyel [15. cikk (4) bekezdés], a Kormány tagja által kiadott rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével [18. cikk (3) bekezdés], a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel [41. cikk (5) bekezdés], az önálló szabályozó szervezetőjének rendelete törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével [23. cikk (4) bekezdés], az önkormányzati rendelet más jogszabállyal [32. cikk (3) bekezdés] nem lehet ellentétes.}

[86] Az Alaptörvény tehát a jogi normák közül a jogszabályokat legitimálja alkotmányos szinten, egyedileg meghatározva, hogy az Alaptörvénnyel, illetve mely más jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek. A közjogi szervezetszabályozó eszközöket illetően az Alaptörvény konkrétan csak két normatív határozatfajta utal; egyfelől – az elnevezést sem említve – az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésében az országgyűlési határozatra (mellyel megteremtette a határozati házszabály megalkotásának alkotmányos alapját), illetve az önkormányzatok határozataira, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b*) pontjában (ez utóbbi rendelkezés nem tesz különbséget a normatív és egyedi határozat között).

[87] 2. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) – a jogszabályok megalkotására vonatkozó szabályozás mellett – külön fejezetben (VI. Fejezet) rendelkezik a közjogi szervezetszabályozó eszközökről, törvényi szintű legitimitációt nyújtva ezzel az e körbe tartozó jogi normáknak (határozat és utasítás). A Jat. 23. § (1)–(3) bekezdése alapján a megjelölt szervek a saját, illetve általuk irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját normatív határozatban szabályozhatják. Ez alapján a normatív határozat kizárólag az adott szerv szervezetére, működésére, tevékenységére és cselekvési programjára vonatkozóan tartalmazhat rendelkezéseket. [A közjogi szervezetszabályozó eszköz másik típusát, a normatív utasítást a 23. § (4)–(5) bekezdése szabályozza]. A Jat. 24. § (1) bekezdése szerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, valamint nem ismételheti meg jogszabály rendelkezését.

- [88] A fenti definícióból következően tehát egyértelmű, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem általánosan kötelező, hanem csak az adott (vagy az általa irányított) szervre, és a szabályozásának tárgya is szigorúan behatárolt. Egyértelmű az is, hogy jogszabállyal nem lehet ellentétes (azonban az Alaptörvénnyel való ellentét tilalmáról konkrét rendelkezést a Jat. nem tartalmaz, ez az Alaptörvényből és más törvényből vezethető le, ld. később). A közjogi szervezetszabályozó eszközök egy részénél – éppen a szabályozási tárgyra tekintettel – fel sem merülhet a tartalmi jogszabály-ellenesség (pl. egy adott jogterületet érintő középtávú cselekvési programot, az ahhoz kapcsolódó vizsgálatokat, jogszabály-módosításokra való utalást tartalmazó normatív határozat), más részüknél azonban nem ennyire éles a határ, és nem zárható ki a Jat. említett rendelkezésének a sérelme, azaz a közjogi szervezetszabályozó eszköznek mind anyagi-, mind eljárásjogi jogszabályokkal való ellentétbe kerülése.
- [89] 3. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel való összhangját; az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ebben a rendelkezésben – bár közvetve, de – benne foglaltatik, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény (a Záró és vegyes rendelkezések 8. pontját kivéve) nem rendelkezik általánosságban a közjogi szervezetszabályozó eszközökről, azok jogszabályokkal való ellentétének tilalma is csak törvényi szinten került megfogalmazásra [Jat. 24. § (1) bekezdés]. Kétségtelen, hogy a Jat. rendelkezései nem alaptörvényi szabályok, így a Jat. 24. § (1) bekezdésének sérelme önmagában nézve nem valósítana meg alaptörvény-ellenességet. Ugyanakkor a jogrendszer koherens struktúrája már olyan mellőzhetetlen követelmény, aminek olyan súlyú sérelme, mely a jogalkotás és a jog érvényesülése tekintetében fel nem oldható ellentmondást, zavart eredményez, már alkotmányossági problémát jelent, jelesül a jogállamiság sérelmét.
- [90] Ez az alábbi megközelítésekkel is igazolható.
- [91] Amíg egy kormányrendelet esetén pusztán az a tény, hogy a szabályozás törvénnyel ellentétes, megalapozza az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének a sérelmét és az Alkotmánybíróság általi megsemmisítését [függetlenül attól,

hogy sérül-e az Alaptörvény más rendelkezése, ld. pl. 21/2015. (VI. 18.) AB határozat], addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök esetén önmagában a jogszabályba ütközés ténye nem alapozná meg az alaptörvény-ellenességet (hanem ehhez az Alaptörvény konkrétan megjelölt rendelkezésének a megsértése is szükséges lenne). Nyilvánvaló, hogy a jogállamiság követelményével nem egyeztethető össze az, hogy egy gyengébb (csak törvényi szintű) legitimációval rendelkező jogi norma törvény- (vagy más jogszabály-) ellenességéhez ne fűződjön a megsemmisítés szankciója, míg az erősebb (alaptörvényi szintű) legitimációval rendelkező jogszabályokat az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisíteni akkor, ha azok ellentétesek azzal a jogszabályi körrel, amellyel az Alaptörvény alapján nem lehetnek ellentétesek. Ha elfogadnánk, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabály-ellenessége önmagában nem alapozza meg annak megsemmisítését, akkor ennek következtében a jogrendszerben párhuzamosan létezhetnének az alaptörvényi legitimációval rendelkező jogszabályok, valamint az azokkal ellentétes, azok hatását lerontó, csak törvényi szinten legitimált közjogi szervezetszabályozó eszközök, mely utóbbiak jogrendszerből való kiiktatására – konkrét alaptörvény-ellenesség hiányában – nem is lenne lehetőség. Ez ugyancsak nem egyeztethető össze az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság követelményével. [A jogrendszer koherenciájának követelményéből következően – külön figyelemmel az Alaptörvény T cikk (3) bekezdése rendelkezéséből folyó következményekre – a közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénybe ütközésének evidens tilalma magából az Alaptörvényből is levezethető.]

[92] Álláspontom szerint – a fentiekből következően – pusztán az, ha egy közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal ellentétes, megvalósítja az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság sérelmét.

[93] 4. A határozatban vizsgált Korm. hat. a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján kiadott normatív határozat. A vizsgált 2. pontja – ahogy azt a jelen határozat is megállapítja, legalábbis részben – ellentétes az Nfatv. 28. §-ával. Nézetem szerint a fentiekre tekintettel ez önmagában megalapozza az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésének a sérelmét és a Korm. határozat 2. pontjának a megsemmisítését.

Budapest, 2015. december 14.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [94] A demokratikus jogállam védelme az Alkotmánybíróság egyik legfontosabb – az Abtv. preambulumban is kiemelt – feladata. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság követelményével összefüggésben már hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetén kifejtette: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, 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 a tevékenységüket” {az 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; megerősítve: 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [20]}. Az Alkotmánybíróság csak akkor képes, lesz képes a demokratikus jogállamot hatékonyan és hitelesen védeni, ha maga is gondot fordít arra, hogy a rá vonatkozó jog által megállapított rendben, átláthatóan és kiszámíthatóan járjon el.
- [95] A többségi határozatot végeredményében támogatni tudtam, azonban több olyan – későbbi indítványok elbírálására is kiható – aggály fogalmazódott meg bennem, amelyeket a következő hasonló kérdéseket felvető ügyben az Alkotmánybíróságnak részletesen meg kellene fontolnia és az elfogadott értelmezéseket a döntésének indokolásában a nyilvánossággal is világosan meg kellene osztania.
- [96] 1. Az alkotmánybírói eljárás szabályainak álláspontom szerint nem az a célja, hogy az Alkotmánybíróság minél több indítványt minél egyszerűbben – formálisan – lezárjon, hanem az, hogy a valós alkotmányjogi problémákra lehetőség szerint – ha erre az indítvány alkalmas vagy alkalmassá tehető – érdemi választ tudjon adni. Az Abtv.-ben szabályozott hiánypótlás jogintézményét ebben a fényben kell értelmezni.
- [97] A többségi határozat Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2)–(3) bekezdései, 32. §-a, és a 33. § (2) bekezdésében az „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrészének az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével való ellentétét, továbbá a Korm. határozat 1. pont *e*), *g*), *h*) és *i*) alpontjainak, illetve *e*)–*j*) alpontjainak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével, illetve 38. cikk (1) bekezdésével való ellentétet állító indítványi elemeket azon az alapon utasította vissza, hogy az indítvány tartalma a törvényi feltételeknek nem felel meg, ugyanis nem tartalmaz (kellő) indokolást arra nézve, hogy a támadott szabály miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével (ld. Indokolás III.4–5. pont, [32]–[58] bekezdések).
- [98] Ilyen helyzetben felmerülhet – és a vizsgálat során fel is merült – a hiánypótlás elrendelésének a szükségessége.

- [99] Ennek kapcsán a többségi Indokolás [30] bekezdése megjegyzte, hogy „az indítványozó hiánypótlásra történő felhívása az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján *lehetőség*. Az Abtv. hivatkozott rendelkezéséből kitűnik az is, hogy a hiánypótlás lehetőségének biztosításához az indítványban foglalt alkotmányjogi sérelem kifejtésének el kell érnie egy bizonyos fokú kidolgozottságot. A vizsgált esetben az Abtv. 58. § (1) bekezdése és az Ügyrend 33. § (1) bekezdése alapján az előadó alkotmánybíró, illetve az Alkotmánybíróság mérlegelte a hiánypótlás elrendelésének a lehetőségét. Tekintettel arra, hogy a több indítványi elemből álló indítvány számos indítványi elemének az indokolása teljesen hiányzott – figyelemmel a hiánypótlás céljára és annak törvényi határidejére – a jelen esetben az Alkotmánybíróság nem rendelt el hiánypótlást.”
- [100] Az Abtv. 58. § (1) bekezdése valóban ható ígét használ az előadó alkotmánybírói hiánypótlást illetően: „Ha az előadó alkotmánybíró az indítvány érdemi vizsgálata során azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre szorul, határidő tűzésével hiánypótlásra hívhatja fel az indítványozót.”
- [101] Ez a rendelkezés nyelvtanilag valóban értelmezhető úgy, hogy az előadó alkotmánybíró – illetve az Alkotmánybíróság, amelynek a nevében eljár – nem köteles hiánypótlásra. Egy másik értelmezés is lehetséges azonban, amely alapján „az előadó alkotmánybíró [...] hívhatja fel” fordulat lényege, hogy az előadó alkotmánybíró – amennyiben szükséges – önállóan jogosult a hiánypótlás kérdéséről dönteni (az 58. § mindhárom bekezdése arról szól, hogy bizonyos eljárási cselekmény megtételére magát az előadó alkotmánybíró jogositja fel).
- [102] Megjegyzendő, hogy az Abtv. 58. § (1) bekezdése az indítvány „érdemi” vizsgálata során történő előadó alkotmánybírói hiánypótlásra utal. Ha a rendelkezést a szabályozási kontextusból és az alkotmánybírói eljárás folyamatából kiragadva nézzük, akkor azt is jelenthetné, hogy az előadó alkotmánybíró az indítvány törvényi feltételeknek meg nem felelő voltát (a határozott kérelem hiányosságát) már egyáltalán nem orvosolhatná.
- [103] Ha azonban az Abtv. 55. § (3) bekezdését is figyelembe vesszük, akkor az előbbi megállapítást azzal egészíthetjük ki, hogy a törvényben előírt követelményeknek meg nem felelő indítvány és indítványi elemek hiánypótlási felhívás nélkül elvileg el sem juthatnának az előadó alkotmánybíróhoz, mert azok korrekciójára a főtítkárnak már az eljárás ezt megelőző előkészítő szakaszában kísérletet kellene tennie. („Ha az indítvány az e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtítkárnak hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételen hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor“.)

- [104] Ha pedig az Abtv. 64. §-át is bevonjuk az értelmezésbe, akkor kiderül, hogy az „érdemi” vizsgálat során is kiderülhet, hogy az indítvány nem felel meg a törvényi feltételeknek és a hiánypótlás eredménytelen, ezért az indítvány „érdemi” vizsgálatára tulajdonképpen nem is kerülhet sor. {„Az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja [...] c) a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételen hiányosan történő benyújtását, d) az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmát [...]”.
- [105] A fentiek alapján határozott álláspontom szerint a törvény összességében kötelezővé teszi az Alkotmánybíróság mint intézmény számára, hogy a törvényben előírt követelményeknek meg nem felelő indítvány egyes hiányosságainak pótlására az eljárás során egyszer – akár a főtktár, akár az előadó alkotmánybíró útján – felhívja az indítványozót. Meggyőződésem, hogy ez az értelmezés áll összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányos feladatával és a hiánypótlás jogintézményének rendeltetésével. Az indítványozó szempontjából nem döntő jelentőségű, hogy az Alkotmánybíróság nevében kitől kapja a hiánypótlásra történő felhívást. Az előadó alkotmánybíró és a főtktár közötti első látásra szigorúnak tűnő feladat-megosztás a hiánypótlásra történő felhívásban a teljes vonatkozó törvényi szabályozást nézve nem is válik el mereven. Lényeges azonban, hogy az eljárás célja – legyen az akár az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak, akár az absztrakt alkotmányos rend védelme – ne hiúsuljon meg amiatt, hogy az indítványozó nem kapott lehetőséget az eredeti indítvány esetleges hiányosságainak kiküszöbölésére.
- [106] Ezzel az értelmezéssel áll összhangban az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó részletes szabályokat megállapító Ügyrend 25. § (4) bekezdése, 33. § (1) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése is. Az utóbbi rendelkezések megfogalmazása már nem hagy kétséget afelől, hogy az előadó alkotmánybíró nem tekinthet el a hiánypótlás elrendelésétől, és az Alkotmánybíróság e nélkül nem utasíthatja vissza az indítványt annak hiányossága miatt: „33. § (1) Az előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után megvizsgálja, és
- a) ha azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre vagy kijavításra szorul, rövid határidő tűzésével – ez az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében legfeljebb 8 nap –, a hiányok megjelölése mellett végzésben hiánypótlásra szólítja fel az indítványozót, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkésetten adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el, [...]



(3) A határidő eredménytelen eltelte esetén az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt az ügyben. Amennyiben az adatok hiányossága a döntést ellehetetleníti, az indítványt végzésben visszautasítja.”

- [107] Mindezek – és különösen a hiánypótlás céljának értelmezése – alapján a hiánypótlás mellőzésének indokaként a jelen ügyben „a hiánypótlás céljára” hivatkozást nem gondolom kellőképpen megalapozottnak. Szintúgy a hiánypótlás „törvényi határidejére” hivatkozást sem. Az Abtv. 58. § (1) bekezdésében ugyanis – amelyre többségi indokolás olyanként hivatkozott, hogy csak hiánypótlási lehetőséget ad, de kötelezettség nem következik belőle – nincs konkrétan meghatározott határidő. Az Ügyrend 33. § (1) bekezdés a) pontja az előadó alkotmánybíróknak a hiánypótlás elrendelésekor rövid határidő tűzését teszi lehetővé.
- [108] Elméletileg nem kizárt, hogy egy adott ügyben – az eljárás sürgősségére okot adó kivételes körülmények miatt – a rövid határidő is túl hosszúnak bizonyul; továbbá az Abtv. 55. § (3) bekezdése szerinti harminc napos hiánypótlási határidőtől a törvény speciális (soron kívüli) ügyek esetére sem adott eltérési lehetőséget. Ilyenkor az Alkotmánybíróság dilemmába kerül: maradéktalanul megtartja a rá vonatkozó törvényi eljárási szabályokat, és esetleg az ügy eldöntése – az optimális időponthoz képest – késedelmet szenved; vagy pedig az időmúlást olyan veszélyes tényezőnek ítéli, amely az Alaptörvény valamely rendelkezése védelmének lehetőségét oly mértékben károsan érintené, hogy annak érdekében még az eljárási szabályok mellőzése is elfogadható lehet. Ha ilyen utóbbi eset áll fenn, akkor azt Alkotmánybíróságnak nagyon-nagyon alaposan meg kell indokolnia. Megjegyzem, hogy nehezen képzelhető el olyan eset, amikor az indítványozó – vagy az alkotmányos rend védelmének – érdekét jobban szolgálná egy – a határozott kérelem hiánya miatti – gyors visszautasítás, mint egy kicsit későbbi érdemi döntés. Ha egy indítvány több indítványi elemet (több kérelmet, többféle indokolást) is tartalmaz, akkor az előadó alkotmánybíró azt is elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönülve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetve elbírálásra [Abtv. 58. § (3) bekezdés], így az egyik indítványi elem hiányossága miatt egy másik indítványi elem elbírálásának késedelme elkerülhető.
- [109] A jelen ügyben egyes indítványi elemek hiánypótlási felhívás nélküli visszautasítását csak kivételesen, arra tekintettel tudtam támogatni, hogy egyrészt az előbbi megfontolások ilyen részletességgel írásban még nem kerültek kifejtésre; másrészt pedig, az utólagos absztrakt normakontroll eljárást az Abtv. 24. §-a alapján a jelen indítvány benyújtói – megfelelően kiegészített indokolással – újra kezdeményezhetik, akár már a jelen határozat közzétételének napján. Ettől eltérően, alkotmányjogi panasz benyújtására az Abtv. 30. §-a szigorú határidőket ír elő, ezért ha az ilyen indítványt – a határozott kérelem hiányosságai miatt –

az Alkotmánybíróság visszautasítja, az újbóli benyújtásra már jellemzően nincs törvényes lehetőség, így az eljárás célja – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak védelme – végérvényesen meghiúsul. Ezért alkotmányjogi panasz esetén a kérelem egyes hiányosságai miatti, hiánypótlás nélküli visszautasítást teljességgel elfogadhatatlannak tartanám.

- [110] 2. A jelen határozat a Korm. határozat 1. és 2. pontjával kapcsolatos indítványi elemeket bizonyos összefüggésekben érdemben bírált el: azokat részben elutasította, részben helyt adott nekik. Az Alkotmánybíróság tehát a Korm. határozat 1–2. pontjait utólagos normakontroll eljárásban – az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján – felülvizsgálható közjogi szervezetszabályozó eszköznek, a Jat. 23. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti normatív határozati rendelkezésnek tekintette. Tette ezt – csak a 2. pont vonatkozásában – rövid úton a III.6.5. pontban (Indokolás [71]–[76]) azzal az indokolással, hogy „[a]z Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Korm. határozat e pontja normatív, mert kötelező magatartási szabályt ír elő a Kormány, illetve alárendelt szerve vonatkozásában”.
- [111] Az alkotmánybírósági vizsgálat során azonban aggályok is megfogalmazódtak a Korm. határozat normatív határozati minőségét illetően. Ha egy kormányhatározat jellegét illetően megfontolásra érdemes kétség merül fel, akkor vizsgálatot kell tartani arról, hogy a kormányhatározat egésze vagy bizonyos rendelkezései egyedi vagy normatív jellegűek-e. (Mindössze ennyit szükséges vizsgálni. A Kormány által kibocsátott irányelvekről és elvi állásfoglalásokról pedig, mivel ilyenek nincsenek, semmiféle vizsgálat ne tartassék. Ezeket a Jat. a hatálybalépésével hatályon kívül helyezte, a jövőre nézve pedig kibocsátásukra nem adott lehetőséget.)
- [112] Kiindulópontként egyetértek azzal a megközelítéssel, hogy egy állami aktus felülvizsgálatával kapcsolatos hatáskör kérdésében a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó [vö. 52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 407, 408.]. A többségi határozat implicit módon szintén ezt a megközelítést fogadta el és alkalmazta. Ugyanakkor szükségesnek tartom, hogy az Alkotmánybíróság dolgozza ki és döntésében világosan fejtse ki ezzel kapcsolatos módszertani álláspontját.
- [113] 3. Végül, de nem utolsó sorban, nagyobb figyelmet kell arra fordítani, milyen részletességű indokolás és milyen normatív körülmények igazolása várható el az indítványozótól.
- [114] A többségi indokolás III. 5. pontjában (Indokolás [35]–[58]) kap helyet a Korm. határozat 1. pont *e*), *g*), *h*) és *i*) alpontjainak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével való ellentétet állító indítványi elemek visszautasításának indokolása.

- [115] E szerint „[a]z indítványozók nem fejtették ki, hogy a Korm. határozat 1. pont e), g), h) és i) alpontjai miért ellentétesek az Nfatv. 15. §-ában és 18. §-ában foglalt, a Nemzeti Földalapba tartozó földek eladására meghatározott alapelvekkel (birtokpolitikai irányelvekkel) és eljárási szabályokkal, hogy a Korm. határozat pontosan melyik alpontja konkrétan melyik törvényi alapelvet és eljárási szabályt sérti, és azt sem, hogy ezáltal miképp sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése. Az indítványozók nem fejtették ki azt, hogy a Korm. határozat 1. pont e), g), h) és i) alpontjai közül melyik és pontosan miért hordoz önálló normatartalmat. Nem igazolták azt, hogy a kifogásolt alpontok valóban olyan általánosan kötelező érvényű magatartási szabályt állapítanak meg, ami nem tekinthető más jogszabályi rendelkezés szó szerinti vagy tartalmi megismétlésének.”
- [116] Ezt az indokolást több szempontból sem tartom meggyőzőnek.
- [117] Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.”
- [118] A Jat. 23. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Kormány normatív határozatban szabályozhatja szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.
- [119] Ha tehát egy kormányhatározatban szereplő szabály a fentiekben meghatározottan kívüli szerve vagy személyre vonatkozó kötelező normatív szabályozást fogalmaz meg, azzal egyrészt közvetlenül megsérti Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését, mivel általánosan kötelező magatartási szabályt nem jogszabályként alkot meg, másrészt a Jat.-ot, és ezáltal az Alaptörvény B) cikkével szembe kerül.
- [120] Ebből az következik, hogy amennyiben egy indítvány alátámasztja, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközben lévő szabály nem csak a saját (illetve bizonyos esetekben a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervekre) vonatkozó, hanem harmadik személyek jogait, illetve kötelezettségeit is befolyásoló szabályt tartalmaz, akkor már ezen az alapon meg lehet állapítani a rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Ezen a ponton nem hárítható további bizonyítási teher az indítványozóra, ti. hogy ő igazolja, hogy a kifogásolt szabályok „önálló normatartalmat” hordoznak, „ami nem tekinthető más jogszabályi rendelkezés szó szerinti vagy tartalmi megismétlésének”, két okból sem.
- [121] Egyrészt, a teljes körű negatív bizonyítás (ti. nincs azonos tartalmú jogszabályi rendelkezés) elvileg közel lehetetlen, ezért nem várható el. Ehelyett ilyen helyzetben (tehát ha az indítványozó alátámasztja azt, amit az előbb leírtak alapján

neki kell) a közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátójának a megkeresése, nyilatkozata alapján vagy hivatalból az Alkotmánybíróság állapíthatná meg, hogy a támadott szabály esetleg miért csak látszólagosan tartalmaz általánosan kötelező magatartási normát, s miért nem sérti mégsem az Alaptörvény B) és T) cikkét.

- [122] Másrészt, ebben a körben nem célszerű arra hivatkozni, hogy az indítványozók „[n]em igazolták azt, hogy a kifogásolt [...] szabály [...] nem tekinthető más jogszabályi rendelkezés szó szerinti vagy tartalmi megismétlésének”, mert az ilyen megoldást a Jat. 24. § (1) bekezdése kifejezetten tiltja: „A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg.” A többségi indokolásnak ez a része tehát a Jat. előírásával ellentétes állapotot normálisnak, elvárnak tekinti.

Budapest, 2015. december 14.

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

*Dr. Balsai István* alkotmánybíró különvéleménye

- [123] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1., 3., 4. és 6. pontjaival, illetve az indokolás vonatkozó részeivel sem. Álláspontom szerint a megsemmisített rendelkezés tekintetében az Alkotmánybíróság hatáskörének fennállása a költségvetési érintettség és a normatív tartalom hiánya miatt is kétséges. Nem tudom elfogadni továbbá a megsemmisített rendelkezés törvénnyel való ellentétes voltára vonatkozó érvelést és az abból levont következtetéseket.
- [124] 1. A Nemzeti Választási Bizottság 140/2015. számú határozata megállapította, hogy az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról szóló kérdés hitelesítése esetén tartandó érvényes és eredményes népszavazás „azzal a következménnyel járna, hogy a Kötv. 1. melléklet XLIV. fejezet, 1.1.1.1. jogcímszám szerinti, a Nemzeti Földalapba tartozó állami tulajdonú termőföldek értékesítéséből származó bevételi sor megszűnne, vagy módosulna.” Nézetem szerint nem csupán egy a termőföldek értékesítésének a tilalmáról szóló törvény, hanem minden olyan jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés is érintheti a központi költségvetést, amely a termőföldek értékesítésből származó bevételek felhasználását, illetve annak célját határozza meg. Miután tehát a többségi határozat – álláspontomtól eltérően – a Korm. határozat 2. pontjának normatív tartalma mellett foglalt állást, az Alkotmánybíróságnak

vizsgáltnia kellett volna, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint van-e hatásköre a rendelkezés alapjogi vizsgálatára.

- [125] 2. A többségi határozat szerint, a Korm. határozatban szereplő, „Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására” vonatkozó fordulat tágabb felhasználási kört határoz meg, mint amelyet az Nfatv.-ben szereplő földvásárlási és földbirtok-politikai célok lehetővé tesznek, ennek következtében a Korm. határozat 2. pontja – legalábbis részben – magasabb szintű jogszabályi (törvényi) rendelkezéssel (az Nfatv. 28. §-ával) ellentétes.
- [126] Nézetem szerint a „tágabb felhasználási kör” valójában egy általános jellegű, normatívnak nem tekinthető megfogalmazás, ami kötelező magatartási szabályt nem állapít meg, sokkal inkább egy cselekvési szándékot jelez. Túl azon, hogy normatív tartalom hiányában az Alkotmánybíróság hatásköre nem áll fenn, a Korm. határozat megfogalmazása sem a törvénnyel ellentétesnek, sem párhuzamos (megismétlő) szabályozásnak nem tekinthető. Álláspontom alapján „Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására” vonatkozó célokba mind a Nfatv.-ben szereplő földvásárlási, mind a földbirtok-politikai célok belefoglaltatnak, így a törvényi rendelkezéssel ellentétes volta nem állapítható meg. A Korm. határozat 2. pontja tehát a Nfatv.-ben szereplő célok lerontására a normahierarchia és az eltérő címzett kör okán is alkalmatlan, és a jogalkalmazás során a többségi határozatban felvetett aggályok fel sem merülhettek volna.

Budapest, 2015. december 14.

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [127] Nem értek egyet a határozat 1., 3–4. és 6. pontjaival és az azokhoz tartozó indokolással. Az utólagos normakontroll eljárás indítására vonatkozó képviselői indítványnak a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) elleni elemét – hatásköre hiányára tekintettel – az Alkotmánybíróságnak vissza kellett volna utasítania.

- [128] Álláspontom szerint a Magyar Közlöny 2015. szeptember 21-i számában – a „IX. Határozatok Tára” részében, a hatálybalépés napja megjelölése nélkül – közzétett Korm. határozat érdemi vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, mivel az sem nem jogszabály, sem nem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi törvény 37. § (2) bekezdése szerinti közjogi szervezet szabályozó eszköz. A Korm. határozat jogi természetére vonatkozó részleteket illetően mindenben osztom a *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró jelen határozathoz tett különvéleményben foglaltakat.
- [129] A fentiekben kifejtett álláspontom teljes körű fenntartása mellett megjegyzem, hogy a határozat 1. pontjában alkalmazott jogkövetkezményt abban az esetben is megalapozatlannak tartanám, ha a Korm. határozat érdemi vizsgálata számomra jogilag elfogadható lenne. Ennek döntő oka az, hogy az állami tulajdoni földterületek értékesítéséből származó bevétel felhasználását a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 15. és 28. §-ai határozzák meg. E törvényi szintű rendelkezések kötelező érvényét a Korm. határozat – részben eltérő, de tartalmi ellentétben nem álló megfogalmazású – 2. pontja nem érinti. Figyelembe veendő továbbá, hogy az értékesítésből származó bevételek felhasználásának jogszabályi rendezése költségvetési kérdés, arra a költségvetés szerkezetét és fejezeti felosztását, azok elnevezéseit meghatározó költségvetési törvények hivatottak, amelyekre fő szabályként az Alkotmánybíróságnak amúgy sincs hatásköre.

Budapest, 2015. december 14.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleménye

- [130] 1. Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjába foglalt alaptörvény-ellenesség megállapításával és megsemmisítéssel, továbbá a rendelkező rész 5–7. pontjaival.
- [131] 2. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 2–4. pontjaiba foglalt elutasítással. Nézetem szerint az ott elbírált normák alaptörvény-ellenessége megállapításának és megsemmisítésének lett volna helye.

## I.

[132] A hiánypótlás kérdése

[133] Az ügy teljes ülési vitáján felmerült az Ügyrend 33. § (1) bekezdésének a) pontja szerinti hiánypótlás lehetősége. E rendelkezés szerint: „[a]z előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után megvizsgálja, és ha azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre vagy kijavításra szorul, rövid határidő tűzésével – ez az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetében legfeljebb 8 nap –, a hiányok megjelölése mellett végzésben hiánypótlásra szólítja fel az indítványozót, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkéssetten adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el”.

[134] Az indítvány ugyanis valóban nem teljesen egyértelmű, illetve hiányos a B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság sérelmének közelebbi meghatározásában, továbbá abban a tekintetben is, hogy a Korm. határozat mely rendelkezéseit kéri alaptörvény-ellenessé nyilvánítani és megsemmisíteni: az indítvány elsősorban a 1. e)–j) alpontok és a 2. pont normativitása mellett érvel, de van, ahol arra utal, hogy az 1–2. pontokba foglalt összes határozati rendelkezés normatív jellegű, más esetben pedig arra mutat rá, hogy a határozat 1. pont d)–j) alpontjai és a 2. pontja tartalmazzanak normatív rendelkezéseket. Nem teljesen egyértelmű ugyanakkor az sem, hogy a három hektárnál nagyobb földrészletek elidegenítésére vonatkozó árverési szabályokról szóló Korm. rendeleti norma (a Korm. rendelet 32. §-a) teljes egészére kiterjed-e az indítvány, vagy e körben csupán a kormányhivatali közreműködést meghatározó szabályokat kifogásolják-e az indítványozók.

[135] Ugyanakkor az sem állapítható meg – szemben a határozat többségi indokolásában több helyen is leírtakkal –, hogy az indítvány kezelhetetlenül határozatlan kérelmeket tartalmazna. A határozat III.4–5. pontjaiban (Indokolás [32]–[58]). írtak mindenesetre tartalmilag ezt sugallják. Különösen szembetűnő, hogy az indokolás maga is az „indítványból levezethető szándékról” szól (Indokolás [29]). Ha viszont erre a következtetésre jutott a határozat többségi indokolása, akkor miért nem fontolta meg azt, hogy a szerinte homályos tartalmú „szándék” rekonstruálási kísérlete helyett mégis a hiánypótlás eszközéhez nyúljon? Ezzel minden bizonnyal egyértelműsíteni lehetett volna a homályosnak ítélt szándékot. Minthogy mégsem ezt tette, akkor viszont „indítványozóbarát” módon kellett volna kezelnie a beadványt.

- [136] Az egész ügy egy általánosabb kérdést is felvet: van-e egyáltalán objektív „mérceje” a kérelem határozottságának? Ha nincs, mindig az Alkotmánybíróság szuverén (és szubjektív) döntésén múlik-e egy-egy indítvány kezelése?
- [137] A jelen esetben ezen a veszőhelyen véreztek el:
- a Korm. rendelet támadott rendelkezései miatt, hogy tárgykörük kizárólagos vagy sarkalatos törvényhozási tárgykört érintenének;
  - a Korm. határozat egyes rendelkezései (különösen a Korm. határozat 1. e)–j) alpontjai, ezen belül is főképpen az 1. d) és j) alpontok.

## II.

- [138] A normativitás kérdésköre
- [139] Álláspontom szerint a Korm. határozat egyes rendelkezései nemcsak, hogy normatív tartalmúak, tehát a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat.) 23. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti közjogi szervezet-szabályozó eszköznek minősülnek, hanem tartalmi értelemben vett jogszabályi rendelkezéseket tartalmaznak. A fenti érvelés azon az előfeltevésen alapul, hogy az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti az 52/1993. (X. 7.) AB határozat (ABH 1993, 407, 408.) óta töretlenül követett gyakorlatát, amelynek értelmében a hatáskör és a támadott szabály alkotmányossági vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.
- [140] Ebben a megközelítésben a Korm. határozat támadott szabályai *ultra vires* aktusok, vagyis a Kormány túllépte a közjogi szervezetszabályozó eszköz meghozatalára vonatkozó feladat- és hatáskörét, amelyet számára a Jat. 23. §-ával az Országgyűlés jelölt ki. A Jat. e rendelkezése alapján normatív kormányhatározatban a saját szervezetét (beleértve az alkotmányjogi értelemben vett szerveit, tehát a kabinetek, kormánybizottságok és egyéb javaslattevő, véleményező és tanácsadó testületek) működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja a Kormány. A Korm. határozat támadott rendelkezései egyrészt előre meg nem határozható személyi körre vonatkozó magánjogi szerződések (azok megkötésének) lényeges tartalmi elemeit (kógens módon) állapítják meg [lásd a Korm. határozat 1. e)–j) alpontjait], és ezekkel összefüggésben tilalmakat írnak elő [lásd az 1. d) alpontot]. Másrészt magánjogi jogkört statuálnak a saját szervezetétől elkülönült módon működő kormányhivatalok számára [lásd az 1. j) alpontot, különös tekintettel arra, hogy a korábbi és hatályos Jat. 23. §-ában korábban szereplő az „általa irányított szervek” szövegrészt hatályon kívül helyezte az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő



módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 375. § (10) bekezdése], továbbá a kizárólagosság igényével meghatározzák a földrészletek adásvételéből befo-lyó bevétel felhasználási céljait (lásd a 2. pontot).

- [141] Szemben a határozat többségi indoklásában foglaltakkal, az a véleményem, hogy e tekintetben igenis van határozott kérelem is az indítványban: az ugyan is egyértelműen utal arra, hogy a végrehajtás szervezeti kereteinek, valamint a részvétel normatív jogosultsági feltételeinek a megállapítása konkrétan megjelöli a kérelem közelebbi tartalmát, sőt, egyúttal arra is utal, hogy ezek olyan szabályozási tárgykörök, amelyek nem férnek fele a közjogi szervezetszabályozó eszközök kereteibe. Másképpen szólva: azok kifejezetten jogszabályi formát igényelnek.
- [142] E rendelkezések a Jat. fent idézett szabályának egyik kategóriájába sem illeszthetők be, ugyanakkor „általános szabályozási igénnyel” [lásd 31/1995. (V. 25.) AB határozatot és a 41/1993. (VI. 30.) AB határozatot] lépnek fel, ami önmagában, formai okból sérti a B) cikk szerinti jogállamiság részét képező jogbiztonság vagy – értelmezéstől függően – a T) cikk (4) bekezdését. [Figyelemmel arra, hogy a korábbi Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerinti norma-hierarchia-szabályt az Alaptörvény nem tartalmaz, ezért a támadott Korm. határozat alkotmányosságának megítélése megközelíthető a jogállamiság részét képező – alkotmányjogi értelemben vett – hatáskör-elvonás tilalmának szempontjából is. Ebben a tekintetben az alkotmányozó hatalom – a jogalkotás rendjének szabályozásán keresztül – az Országgyűlés, pontosabban a törvényhozó hatalom feladat- és hatáskörébe utalta a jogszabálynak nem minősülő normatív aktusok formai és tartalmi követelményeinek kizárólagos szabályozását. A hatáskör-elvonás pedig azáltal történik meg, hogy a Korm. határozat a jogszabálynak nem minősülő normatív aktusok taxatívén meghatározott szabályozási tárgyköreit kiterjesztette a jogszabály által szabályozandó életviszonyokra.]
- [143] Közvetlen alapjogi érintettség hiányában ez a megközelítés is formalista, vagy is az indítványozók által felvetett alkotmányjogi problémát alapvetően hatásköri vitaként kezeli. A vizsgálat e pontján – szemben a Korm. rendelet támadott rendelkezéseivel – tehát nem a normaalkotási felhatalmazás terjedelme a kérdéses, hanem az áll a középpontban, hogy (1) tartalmi értelemben vett jogszabályi rendelkezések, jogszabályi szintet igénylő jogviszonyok szabályozhatók-e egyáltalán normatív kormányhatározatban. Továbbá, ezzel szoros összefüggésben vizsgálandó, hogy (2) megengedhető-e az „általános szabályozási igénnyel való fellépés” közjogi szervezetszabályozó eszközben, illetve (3) ez a típusú szabályozás nem megtévesztő-e a jogalanyok, az érintettek számára azáltal, hogy kötelező erejű (normatív) formában jelenik meg.

- [144] Kérdésként merül még fel, hogy a Korm. határozathoz képest később megalkotott Korm. rendelet azáltal, hogy egyes rendelkezéseket átvett a Korm. határozatból, orvosolja-e az elégtelen normahierarchiabeli státuszából eredő hiányosságot. Ez alapvetően a fenti, (2) és (3) szempontok mérlegelését teszi szükségessé a következőket megjegyezve még. Az Alkotmánybíróság ugyan az új Jat. hatálybalépését követően is megerősítette [lásd a 178/2011. (XII. 29.) AB határozatot] azt az először 61/1994. (XII. 24.) AB határozatában rögzített álláspontját, hogy nincs alkotmányos akadálya annak, hogy akár helyi rendelet, akár más alacsonyabb szintű jogszabály átvegye a magasabb szintű jogszabály előírásait, a „magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül – önmagukban is érvényesek. A vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető [ABH 1994, 471, 472, 474.]”, ezáltal – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – sérti a jogállamiság részét képező jogbiztonságot. Megjegyzendő e körben, hogy a Korm. határozat rendeleti szintre „emelése” csak részlegesen történt meg, és a Korm. határozat önellentmondó rendelkezéseket is tartalmaz (lásd a különvélemény III. részét, Indokolás [147]–[153]).
- [145] A határozat többségi indokolásának negligációja több lábon áll itt is:
- a) Konzekvensen hangsúlyozza azt, hogy az indítvány a fentiek tekintetében vagy egyáltalán nem tartalmazott kérelmet, vagy ha tartalmazott is, az nem volt határozott.
  - b) Szerinte az indítványozók azt sem fejtették ki, hogy melyik pont (és miért) normatív, és hogyha normatív is, nem csupán megismétel-e egy jogszabályi szintű rendelkezést. Ez utóbbi esetben ugyanis a fent kifejtett alkotmányossági aggályok jó része elesik. „Ez utóbbi esetben ugyanis a fent kifejtett alkotmányossági aggályok jó része elenyészik. Még ha a fent ismertetett aggályok fel is merülhetnek egy szélesebb alkotmányjogi vizsgálat során, megvizsgálásuk az indítvány tartalmának nem megengedhető mértékű kiegészítését jelentené, és ezáltal a kérelemhez kötöttség elvét súlyosan sértené.”
  - c) Álláspontja szerint szó sincs arról, hogy a Korm. határozat jogkört statuálna a kormányhivatalok számára. A határozat többségi indokolása szerint „megállapítható, hogy a kormányhivatalok a végrehajtás során csupán az NFA közreműködőjeként vesznek részt, az árveréseket bonyolítják le. Ezen közreműködői pozíció nem jelenti az NFA hatáskörének a kormányhivatalokra történő átruházását”.
- [146] Erősebb elvi alapokon állónak tartom az indítványban megfogalmazottakat.

## III.

[147] Jagon belüli ellentmondások és önellentmondások

[148] 1. Ahogyan korábban utaltam erre – álláspontom szerint – a Korm. rendelet vizsgálata során – szemben a Korm. határozattal – nem a felhatalmazás megléte a kérdéses, hanem annak terjedelme: (kizárólagos vagy sarkalatos) törvényhozási tárgykört érintettek-e a Korm. rendelet támadott szabályai [nem ellentétesek-e azokkal az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése alapján], figyelemmel arra, hogy a Kormány rendeletét nem eredeti, hanem származékos (delegált) jogalkotási hatáskörben alkotta meg [lásd az Nfatv. 32. § (1) bekezdés *b*) pontját].

[149] Ebből a szempontból figyelmet érdemel, hogy a földtulajdonnal kapcsolatos szerződésekre elsősorban irányadó Földforgalmi tv. zárt, kódexszerű szabályozási igénnyel lép fel [lásd a 6. § (1) bekezdését], kevés kivétellel enged eltérést a jórészt kógens normákat tartalmazó szabályozástól (ebbe a körbe tartozik az Nfatv.). Ez amellet érv, hogy a Korm. rendelet megalkotására felhatalmazó Nfatv.-beli rendelkezést, a 32. § (1) bekezdés *b*) pontját megszorítóan kell értelmezni.

[150] A kormányhivatalok árveréseken való közreműködése (az árverések „lebonyolítása”) nem közhatalmi hatáskör-delegálás, illetve megosztás, hanem polgári jogi jogügyletben való közreműködést jelent (közelebbről: teljesítési segéd igénybe vételét). Amennyiben taxatív, zárt rendszernek fogjuk fel az Nfatv. – önmeghatározása szerint sarkalatos – 3. § (1) bekezdésének második mondatát, akkor megállapítható, hogy a képviseleti jogok kiegészítésére, módosítására, bővítésére csak (sarkalatos) törvényi szintű szabályozásban kerülhetett volna sor. Ennek az érvelésnek az elfogadásával a rendelkező rész 2. pontjában szereplő elutasítás helyett a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, 29. § (2) bekezdése, 32. §-a, valamint a 33. § (2) bekezdésében szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére kerülhetett volna sor.

[151] 2. Szemben a többségi határozat indokolásával nézetem szerint ellentmondás van a Korm. rendelet 29. § (3) bekezdése szerinti „földműves” fogalom és az Nfatv. 18. § (2) bekezdésében szereplő „élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy” fogalma között: e tekintetben a többségi vélemény *contra legem* értelmezését adja ezeknek a szabályoknak. A kollízió indoka az, hogy a Földforgalmi tv. 18. § 5. § 7. pontja másképpen határozza meg a földműves fogalmát mint az Nfatv. fenti rendelkezése: nem tartalmazza az „élethivatásszerűséget” mint feltételt sem, ezért a kiegészítő mezőgazdasági

tevékenység végzése is – egyéb feltételek fennállása esetén – elegendő a földművessé minősüléshez. Ezt a – megengedőbb – földművesi fogalmat alkalmazza a Korm. rendelet, eltérve tehát az Nfatv. fogalomkészletétől, amivel ugyancsak ellentétbe kerül az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével. Ebből következően e rendelkezést is alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítani és meg kellett volna semmisíteni.

- [152] 3. Ahogy korábban utaltam rá, egyetértek a Korm. határozat 2. pontja alaptörvény-ellenességének megállapíthatóságával és megsemmisítésével. Megjegyzem ezzel kapcsolatban, hogy az Nfatv. 28. §-a *expressis verbis* meghatározta, hogy a bevételeket csak földvásárlásra lehet fordítani és másra nem, illetve az Nfatv. 15. §-ban foglalt földbirtok-politikai célok megvalósítására. Ezzel szemben a Korm. határozat 2. pontja „Magyarország fejlesztését” és az „állami vagyon gyarapítását” jelölte meg a földértékesítésből befolyó összegek ráfordítási céljaként. Nézetem szerint itt a Korm. határozat olyan kitérítő értelmezést adott, amely kifejezetten ütközik az Nfatv. 28. §-ában foglaltakkal. (Nem is beszélve arról, miképpen „gyarapodik” az állami vagyon azáltal, hogy éppen annak eladása zajlik).
- [153] Mindezekre tekintettel – szemben a többségi határozat rendelkező része 2–4. pontjaiba foglalt elutasítással – az Alkotmánybíróságnak a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdését, 29. § (2) bekezdését, 29. § (3) bekezdését, 32. §-át, valamint 33. § (2) bekezdésében szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrészét, valamint a Korm. határozat 1. pont e)–j) alpontjait is alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítania, és – tekintettel az alaptörvény-sértés súlyára – *ex tunc* hatállyal meg kellett volna semmisítenie azokat.

Budapest, 2015. december 14.

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye

- [154] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1., 3–4. és 6. pontjaival, következésképpen azok indokolásával sem. Álláspontom szerint a Korm. határozat egyetlen rendelkezése, így az 1. és 2. pontja sem normatív, ezért az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában döntött róluk.

- [155] 1. Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének („Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek”) és T) cikk (1) bekezdése első mondatának („Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és [...] jogszabály állapíthat meg”) együttes értelmezése szerint általánosan kötelező magatartási szabály csak az Alaptörvényben vagy jogszabályban állapítható meg (más normatív eszközben tehát nem), és a jogszabályok mindenkire, tehát egészükben is általánosan kötelezőek.
- [156] Az értelmezés eredményére támaszkodva a szóban forgó ügyben mindenekelőtt azt kellett eldönteni, hogy a Korm. határozat egyes pontjainak mi a jogi természete, majd erre alapozva lehetett azokat tovább vizsgálni, illetve kellett volna az indítvány azokra vonatkozó részeit visszautasítani. A Korm. határozat egyes pontjai jogi természetére és a levonható következtetésre vonatkozóan három megoldás kínálkozott:
- a) Ha a Korm. határozat 2. pontja általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmaz, akkor vizsgálható, hogy sérti-e a T) cikk (1) bekezdését (tartalmától függetlenül, közjogi érvénytelenség miatt, mint nem megfelelő jogforrási forma).
- b) Ha a Korm. határozat 2. pontja nem általánosan kötelező, ámde normatív magatartási szabályt tartalmaz, akkor vizsgálható, hogy tartalma sérti-e a 38. cikk (3) bekezdésére és a Naftv. 28. §-ára figyelemmel az R) cikk (2) bekezdését.
- c) Ha viszont a Korm. határozat 2. pontja nem normatív szabályt tartalmaz (hanem a Kormány meghatározott címzettnek szóló egyedi akaratnyilvánítása, vagy egyáltalán nem is kötelező szabály), akkor megítélése (tartalmától függetlenül) nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.
- [157] A Korm. határozat egyes pontjainak jogi természetéről viszont csak alapos vizsgálódás eredményeként lett volna szabad következtetést levonni, a többségi határozat indokolásából azonban ez hiányzik.
- [158] 2. A Jat. 23. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja szerint {amint ezt a többségi határozat indokolásának III.6.5. pontja (Indokolás [71]–[76]) tartalmazza is} a Kormány normatív határozatban, mint közjogi szervezetszabályozó eszközben szabályozhatja szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját. A Kormány normatív határozata a Jat. 24. § (1) bekezdése szerint jogszabállyal nem lehet ellentétes, és abban jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg. A (2) bekezdés szerint azonban ezek a rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát.
- [159] Ezzel összhangban a Kormány nem kizárólag normatív határozatot hozhat, hanem a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat

72. pontja szerint irányelvet vagy elvi állásfoglalást is elfogadhat, amelyeket a 78. pont értelmében ki kell hirdetni, illetve közzé kell tenni. További, a 79. pontban írt szabály, hogy a határozatokat a Magyar Közlöny Határozatok Tárában kell közzétenni. Arra vonatkozó szabály viszont nincs az Ügyrendben, hogy az irányelvet és elvi állásfoglalást hogyan kellene közzétenni. Ilyen szabályt a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet sem tartalmaz. Annak 15. §-a csak arról rendelkezik, hogy a Kormány Magyar Közlönyben megjelenő normatív határozatának sorszáma minden évben ezeregytől kezdődik. Végül olyan szabály sincs, amely tiltaná, hogy a Kormány egyetlen jogforrásban többféle döntést – normatív rendelkezést, irányelvet, elvi állásfoglalást, egyedi döntést – is közzétegyen.

[160] A fentiekből az következik, hogy a Kormány az elfogadott irányelvet vagy elvi állásfoglalást köteles közzétenni, de azt csak a normatív határozatok számára fenntartott formában teheti. Ezért kizárólag a vizsgált jogforrás, a 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat megjelöléséből annak tartalmára és tartalma jellegére nem lehet következtetni. A kormányhatározatba foglalt egyes döntések jogi természetéről, így arról, hogy ezek tartalmuk szerint is közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülnek-e, jogi tulajdonságaik alapján lehet állást foglalni.

[161] 3. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság által elbírálendő kérdésekhez szükséges mértékben az alábbi különbségek tehetők:

a) A normatív döntés osztja a jogszabályok tulajdonságait, így nem meghatározott címzettnek szóló, avagy meghatározott címzettnek szóló, de előre meg nem határozott helyzetekben kivétel nélkül alkalmazandó, kötelező magatartási szabályt tartalmaz. Ennek megfelelően rendelkezni kell benne a személyi, területi, tárgyi és időbeli hatályról.

b) Az irányelvet a normatív döntéstől elsősorban az különbözteti meg, hogy nincs feltétel nélküli érvényesülést megkövetelő kötelező ereje. Ez nem jelenti azt, hogy címzettjei figyelmen kívül hagyhatnák, mivel akaratnyilvánítás, de a normával szemben megkövetelt viszonylagos egyértelműség nem tartozik a tulajdonságai közé. Ennek megfelelően az irányelvben nem szükséges – ezt jogszabály sem írja elő – hatályáról, így időbeli hatályáról rendelkezni.

c) Az elvi döntés elnevezéséből adódóan még az irányelvnél is absztraktabb, bár ahhoz áll legközelebb. Az elhatárolás lényegi szempontja az, hogy az elvi döntés több lehetséges értelmezés, eljárási mód közül választja ki a követendőt.

d) Végül az egyedi döntés meghatározott címzettnek szóló vagy meghatározott egyedi kérdést eldöntő, kötelező magatartási szabályt tartalmazó akaratnyilvánítás. Ennek megfelelően a normatív döntéstől elsősorban konkrétsága, míg az irányelvtől és az elvi döntéstől a feltétlen érvényesülési igény különbözteti meg.

- [162] 4. Visszatérve a vizsgált Korm. határozathoz, álláspontom szerint a többségi határozat indokolásának III.6.5. pontjában (Indokolás [71]–[76]) írt okfejtés alapján éppen az ellentétes következtetés vonható le.
- [163] Még ha a Korm. határozat 2. pontja kötelező magatartási szabályt is írna elő, nem feltétlenül következik, hogy normatív lenne, mivel az egyedi döntés is magatartási szabályt tartalmaz. Alaposabban vizsgálva a szöveget, az sem jelenthető ki egyértelműen, hogy a 2. pont kötelező magatartási szabályt írna elő. A megfogalmazása ugyanis – a „bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel” – sokkal általánosabb, mint ami normától elvárható, valójában a felhasználás irányát jelzi csak, és azt is elsősorban a nem támogatott felhasználási célok kizárásával teszi.
- [164] Az a megokolás, mely szerint a döntés nem a Jat. 23. § (1) bekezdés *b*) pontjában írt tárgyakra – a Kormány szervezetére, működésére, tevékenységére, valamint cselekvési programjára – vonatkozik, hibás. Ebből ugyanis éppen az következik, hogy a 2. pont a tartalma szerint nem normatív. Ezt erősíti az is, hogy sem a személyi, sem az időbeli hatályára vonatkozó rendelkezés nem kapcsolódik hozzá. A hatályba léptető rendelkezés a tartalmuk szerint is közjogi szervezetszabályozó eszközök tekintetében a Jat. 7. § (1) bekezdése alapján, figyelemmel a 33. § (1) bekezdésre is, kötelező. Egyáltalán nem mellékes, hogy erre a körülményre az indítvány is utalt, de a többségi határozat figyelmen kívül hagyta.
- [165] A 2. pontot összevetve a Korm. határozat más döntéseivel, az látható, hogy az 1. pont kifejezetten is irányelvként azonosítja a tartalmát, és az meg is felel az irányelvek jellegének. A 3. pont pedig az 1. pontba foglalt irányelv végrehajtására irányuló egyedi döntéseket tartalmaz, ennek megfelelően határozza meg a címzett minisztereket és a végrehajtási határidőket.
- [166] Tény persze, hogy a Jat. nem ismeri az irányelv fogalmát, és a tervezetéhez fűzött miniszteri indokolás szerint ez tudatos döntés volt. A Kormány ügyrendje szerint viszont az irányelv létező, de csak a Kormány és az irányítása vagy felügyelete alá tartozó intézmények vonatkozásában értelmezhető és alkalmazható.

- [167] A Korm. határozat 2. pontja az irányelvek és az egyedi döntések között található önálló pontba foglalt rendelkezés. Tartalma és jogi tulajdonságai alapján egyaránt az előtte levő 1. pontban írt irányelvekhez sorolható. Önálló pontba foglalását indokolja, hogy az 1. ponttal szemben a 2. pont költségvetési tárgyú.
- [168] 5. Összefoglalva a fentieket megállapítható, hogy a Korm. határozat 1. és 2. pontja nem normatív határozati rendelkezéseket, hanem irányelveket tartalmaz. A Kormány pedig irányelvet közzétehetett a normatív határozatok számára fenntartott formában.
- [169] Az Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját vizsgálhatja felül. Közjogi szervezetszabályozó eszköznek viszont a Jat. 23. § (1) bekezdés *b*) pontjában írt normatív határozat minősül. Ha tehát a vizsgált Korm. határozat tartalma szerint részben irányelvet, részben egyedi döntést tartalmaz, akkor formája ellenére nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek, ezért felülvizsgálata nem tartozott az Alkotmánybíróság hatáskörébe.
- [170] A leírtak következtében a többségi határozat rendelkező részének 1., 3., 4. és 6. pontjaiban írtak helyett az indítvány erre vonatkozó részét vissza kellett volna utasítani. Annak természetesen nem lett volna akadálya, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítsa, hogy a Kormány egyes döntéseinek közzétételére vonatkozó szabályozás hiányos, és felhívja a megfelelő jogalkotót a szabályozás megalkotására.

Budapest, 2015. december 14.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3093/2015.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 197. számában.

