

1. Jogszabályi környezet

A köztársasági elnök indítványában foglalt alkotmányossági aggályok a Törvény és az Alaptörvény kifejezetten nevesített szakaszain túl, több más jogszabállyal illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott egyes jogelvekkel is szoros összefüggést mutatnak.

1.1. A sarkalatosság kérdése

Az indítvány első részében a sarkalatos törvényben történő szabályozás kérdésével foglalkozik.

Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint *„[a] sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”*

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) a sarkalatos törvények vonatkozásában nem tartalmaz külön előírást.

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) 87/A. § (1) bekezdése szerint *„[h]a a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, ezt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozást tartalmazó sarkalatossági záradékban meg kell állapítani”*. A JsZR. 87/A. § (2) bekezdése részletes megállapításokat tartalmaz arra az esetre, ha a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását más törvény módosítása útján biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül; ekkor *„a módosító törvény tervezetében a) sarkalatossági záradékban kell megállapítani, hogy az adott módosító törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése sarkalatosnak minősül, és b) a módosított törvény sarkalatossági záradékát módosítani kell, vagy azt sarkalatossági záradékkal kell kiegészíteni.”*

Az indítvány szerint a Törvény 1.§-ának sarkalatossága abból vezethető le, hogy az ugyan formálisan nem módosítja a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nfatv.), viszont tartalmát tekintve *„annak szabályozási körébe tartozó rendelkezést foglal magában.”*

A Törvény támadott 1.§-a szerint *„[a] szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 15. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:*

„(5) A földalapkba ki nem jelölhető védett és védelemre tervezett természeti területeket a szövetkezet közös használatában álló, az állam tulajdonában álló földekre kell elkülöníteni. E területeken a szövetkezet közös használati joga megszűnik, e területek a Nemzeti Földalapba kerülnek.”

Az Nfatv. – tartalmi összefüggés okán hivatkozott – 1-3.§-a az alábbiakat tartalmazza:

„1. § (1) A Nemzeti Földalap a kincstári vagyon része. A Nemzeti Földalapba tartozik az állam tulajdonában lévő, az ingatlan-nyilvántartásban

a) szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület vagy halastó művelési ágban nyilvántartott terület,

b) művelés alól kivett területként nyilvántartott olyan terület (ide nem értve az Állami terület I; Állami terület II; és Állami terület III. megnevezésű művelés alóli kivett területet), amelyre az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg ténye van feljegyezve, és az Országos Erdőállomány Adattárban foglaltak szerint elsődleges gazdasági rendeltetésű erdőnek minősül;

c) művelés alól kivett területként nyilvántartott olyan terület, amely a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet mező-, erdőgazdasági tevékenységét szolgálja, vagy ahhoz szükséges;

d) művelés alól kivett, honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított területként nyilvántartott földrészlet.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl a Nemzeti Földalap részét képezik az (1) bekezdésben meghatározott területekhez kapcsolódó vagyoni értékű jogok is.

(2a) E törvény alkalmazásában földrészletnek minősül az (1) bekezdésben meghatározott terület, függetlenül attól, hogy az az ingatlan-nyilvántartásban önálló földrészletként vagy a földrészlet alrészletként van nyilvántartva.

(2b) E törvény alkalmazásában a hasznosítás fogalmán a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletnek - a közös tulajdonban álló földrészlet esetében az állam tulajdoni hányadának, illetve az ennek megfelelő területnek - a 3. §-ban meghatározott tulajdonosi jogok gyakorlója által e törvényben meghatározott módon, jogcímen történő átadását, átengedését kell érteni.

(2c) Az (1) bekezdéstől eltérően nem képezi a Nemzeti Földalap részét a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. által az állam javára megvásárolt ingatlan.

(2d) E törvény alkalmazásában föld: a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld.

(2e) E törvény alkalmazásában tanya: a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott tanya.

(2f) Nem képezi a Nemzeti Földalap részét a vasúti pályahálózat működtetéséhez szükséges földrészlet, függetlenül attól, hogy az ingatlan-nyilvántartásban milyen művelési ággal, vagy kivett megnevezéssel van nyilvántartva.

(3) A Nemzeti Földalap rendeltetése:

a) működőképes családi gazdaságok kialakításának elősegítése, a szakirányú végzettséggel rendelkező agrárvállalkozók földhözjutásának támogatása;

b) a földárak és -haszonbérek alakulásának befolyásolása;

c) a föld magánosítása eredményeként létrejött, a hatékony mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlan birtokszerkezet vidékfejlesztési célokkal összehangolt javításának támogatása, a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése;

d) birtok-összevonási célú, valamint az állattenyésztő telepek működését biztosító földcseréhez szükséges föld biztosítása;

e) a magántulajdonba került, természetvédelmi oltalom alatt álló területek, valamint a hullámtéri területek, és a mentett oldali vízjárta területek cseréjéhez, továbbá kisajátítás esetén cserével történő kártalanításához, és törvényben meghatározott feladatokhoz földkészlet biztosítása;

f) különleges természetési célok megvalósításához tartalékterületek biztosítása;

g) a fennálló földhasználati viszonyok stabilizálása, a további földhasználatok elősegítése;

h) a földek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása) szempontjaival;

i) a nem művelt, vagy méretük és kialakításuk miatt gazdaságosan nem művelhető területek hasznosításának állami kezdeményező szereppel történő meggyorsítása;

j) az értékes termőhelyen lévő ültetvényterületek megtartásának elősegítése;

k) tározók, záportározók kialakításához szükséges terület biztosítása;

l) az erdővagyonnal való tartamos (fenntartható) gazdálkodás feltételeinek segítése;

m) szociálisan hátrányos helyzetű rétegek megélhetésének elősegítése érdekében szervezett mezőgazdasági munkavégzést szolgáló szociális földalap biztosítása;

n) az oktatás és a tudományos kutatás céljainak, a mezőgazdasági genetikai háttér fenntartásának, megőrzésének szolgálata.

2. § A Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet hasznosítására és nyilvántartására, a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására az e törvényben foglaltakat kell alkalmazni.

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.

(2) A tulajdonosi jogok gyakorlása kiterjed a tulajdonjoghoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok gyakorlására is.

(3) Az állami tulajdonban álló vagy állami tulajdonba kerülő olyan ingatlan felett, amely az ingatlan-nyilvántartás szerint nem kizárólag a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletet tartalmaz, a tulajdonosi jogokat a miniszter az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel, az NFA és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MNV Zrt.) útján - e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint - a következő módon gyakorolja:

a) az ingatlan tulajdonjogának átruházása esetén együttesen,

b) mindkét fél tulajdonosi joggyakorlásával érintett hasznosítás esetén (ide nem értve a tulajdonjog átruházását) egymással együttműködve,

c) csak az egyik fél tulajdonosi joggyakorlásával érintett hasznosítás esetén (ide nem értve a tulajdonjog átruházását) a másik fél érdekeinek szem előtt tartásával önállóan.

(3a) A települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény 13. §-a, illetve az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1/B. §-a alapján az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK) tulajdonosi joggyakorlásába tartozó egészségügyi intézményekhez tartozó ingatlanok esetében a tulajdonosi jogokat a miniszter az egészségügyért felelős miniszterrel, az NFA és az ÁEEK útján a (3) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott módon gyakorolja.

(4) A (3) bekezdés szerinti ingatlanokra vonatkozó döntést megelőzően meg kell állapítani az ingatlan egészségnek elsődleges rendeltetését, valamint a hasznosítással elérhető fő célkitűzéseket, és legkedvezőbb előnyöket.”

E rendelkezések sarkalatosságát az Nfatv. 48. §-a Jszt. fent idézett szabályának megfelelően deklarálja: „E törvény 1-3., 18-23. és 36. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg a sarkalatos szabályozás tárgykörét: „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.”

A Törvény 5-6.§-ának sarkalatosságát az indítvány az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséből vezeti le. Az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésében a természeti erőforrások védelméről rendelkezik: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A P) cikk (2) bekezdése értelmében „[a] termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

A Törvény támadott 5. és 6.§-ai az alábbi rendelkezéseket tartalmazzák:

„5. § A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) 4. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – 2018. december 31-ig az állam javára – az irányadó jogszabályok szerint – ki kell sajátítani. A kisajátítást a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv köteles kezdeményezni, illetve kérni.”

6. § A Vszt. 5.§ (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A kisajátítást a 4. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítését megelőzően, legkésőbb azonban 2018. december 31-ig kell végrehajtani.”

1.2. A természetvédelem elért szintjének fenntartása

Az indítvány második részében a természetvédelem elért szintjének csökkenését kifogásolja az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére és XXI. cikk (1) bekezdésére tekintettel. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Az Alaptörvény XXI. cikkének (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” A kifogás ezen része a Törvény már említett 1., 5., és 6.§-án kívül a 3., 4., 8. és 13.§-t tartja aggályosnak.

A Törvény 3. és 4.§-a a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (a továbbiakban: Fkbt.) módosítását tartalmazza az alábbiak szerint:

„3. §

Az Fkbt. 12/C. § (2) és (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(2) Az (1) bekezdésben meghatározott védett és védelemre tervezett, és emiatt magántulajdonba nem adható földrészletre vonatkozó tulajdonosi jogosítványokat — az elidegenítés kivételével — a földalapkezelő szerv a földrészlet állami tulajdonba kerüléséi g gyakorolja.

(3) A földrészletek hasznosítása során befolyt ellenértéket a földalapkezelő szerv felosztja a mezőgazdasági igazgatási szervnek az (1) bekezdés alapján meghozott jogerős határozata szerinti jogosultak között, a határozatban megjelölt igényjogosultság arányában. A földalapkezelő szerv az (1) és (5) bekezdés szerinti kisajátítási kártalanítás összegének kifizetéséig a tulajdonosi jogok gyakorlása fejében évenként előre, a korlátozással arányban álló kártalanítást fizet az arra jogosultaknak.”

4. §

„Az Fkbt.

a) 12/C. § (1) bekezdésében a „védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervvel (a továbbiakban : igazgatóság)” szövegrész helyébe a „földalapkezelő szervvel” ,

b) 12/D. § (2) bekezdésében az „a védett vagy védelemre tervezett természeti területen működő igazgatóság vagyongazdálkodásába” szövegrész helyébe az „a Nemzeti Földalapba” szöveg lép.”

A Törvény 8.§-ában foglalt módosítás szerint:

„ (1) A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 68. § (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(6) Védett természeti érték és terület eladása esetén az államot elővásárlási jog illeti meg. Az államot megillető elővásárlási jogot — a (6a) bekezdésben meghatározott kivétellel — az igazgatóság gyakorolja.”

(2) A Tvt. 68. §-a a következő (6a) és (6b) bekezdéssel egészül ki :

„(6a) A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek minősülő védett természeti terület eladása esetén az államot megillető elővásárlási jogot a földalapkezelő szerv gyakorolja azzal, hogy amennyiben az igazgatóság a védett természeti terület vonatkozásában az elővásárlási jog gyakorlása iránt igényt terjeszt elő, az elővásárlási joggal a földalapkezelő szerv köteles élni. Az igazgatóság szakmailag indokolt kérését az elővásárlási jog gyakorlására nyitva álló határidő kezdő napját követő nyolc napon belül köteles írásban jelezni.

(6b) Az olyan helyi jelentőségű védett természeti terület eladása esetén, amely nem minősül a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földnek, az államot megillető elővásárlási jogot követő sorrendben a települési önkormányzatot illeti meg az elővásárlási jog.”

A Törvény 13. §-a az Nfatv. alábbi kiegészítéséről rendelkezik:

„37. § Az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi ... törvény (a továbbiakban: Mód2tv.) hatálybalépése előtt megkötött és a Mód2tv. hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek hatályát veszti az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérlet javára előhaszonbérleti jogot alapít.

38. § (1) A Mód2tv. hatálybalépését megelőzően a Nemzeti Földalapba tartozó földek tekintetében — kivéve az NFA által 2010. szeptember 1-jét követően megkötött, vagyonkezelői jogviszony alapjául szolgáló szerződéseket — a Mód2tv. hatálybalépése napján fennálló és 2016. április 1-jéig meg nem szűnt vagyonkezelői jogviszony 2016. április 1-jén megszűnik.

(2) Amennyiben az (1) bekezdés alapján megszűnt vagyonkezelői joggal érintett föld használata a 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerv vagy gazdálkodó szervezet alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálja, és a szerv vagy gazdálkodó szervezet írásos vagyonkezelésbe-vételi kérelmet nyújt be, úgy az NFA a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozó vagyonkezelési szerződést megköti.

(3) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, 2016. április 1-je előtt harmadik személy használatába adott területek vonatkozásában a fennálló haszonbérleti szerződést az NFA legkésőbb 2016. december 31-ig, de legalább az adott gazdasági év vége előtt 60 nappal 60 napos felmondási idővel a gazdasági év végére felmondhatja.

(4) Az (1) bekezdés alapján megszűnő vagyonkezelői joggal érintett, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által kötött haszonbérleti szerződések alapján — a fennálló haszonbérleti szerződések módosítása, illetve az adott területre új haszonbérleti szerződés megkötése esetét is ideértve — fizetett haszonbérleti díj összegét az NFA a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv részére 30 napon belül továbbutalja.”

1.3. A szerződési viszonyokba történő beavatkozás

Az indítvány harmadik része a Törvény fent hivatkozott 13.§-át az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összhangban kifogásolja.

Az Alaptörvény hivatkozott B) cikkének (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”. A köztársasági elnök érvelése ezen a ponton szorosan összekapcsolódik az Alkotmánybíróságnak a jogállamiság fogalmával, különösen a jogállamiság és a jogbiztonság összefüggésével kapcsolatosan kidolgozott gyakorlatával. Eszerint 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”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat] „A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is.” {75/1995. (XII. 21.) AB határozat, 2/2015. (II.2.) AB határozat [20]-[21]}

2. A sarkalatosság kérdése

A Törvény 1.§-ával kapcsolatban előterjesztett alkotmányossági aggály elsősorban azon alapul, hogy annak más sarkalatos jogszabályokkal – különösen az Nfatv. 1.§-ával – való összefüggése miatt azt is kétharmados többséggel kellett volna elfogadni. Az indítvány érvelése ezen a ponton tehát nem közvetlenül az Alaptörvényből vezeti le a sarkalatosság követelményét, hanem más – sarkalatossági záradék szerint sarkalatosnak minősülő – törvényi rendelkezésekkel való tartalmi összefüggésből vezeti le e kétharmados szavazati arány szükségességét.

A fentiekkel kapcsolatban két tisztázandó kérdés merül fel: egyrészt szükségesnek tűnik annak megválaszolása, hogy a sarkalatossági záradék természete, jellege szerint kötelező erejű megállapítása-e valamely törvényi rendelkezés sarkalatosságának vagy az csupán a törvényalkotó álláspontját tartalmazó deklaráció. Másrészt, szükséges annak levezetése, hogy az Alaptörvénybe foglalt sarkalatos szabályozás szükségessége egy adott tárgykör valamennyi elemére, részletszabályára kiterjed-e vagy csak annak az érdemi, az Alaptörvénybe foglalt alapjogi vagy intézményi rendelkezés lényeges tartalmát érintő kérdésekre vonatkozik.

Álláspontom szerint **a sarkalatossági záradék egyetlen szerepe, hogy tájékoztatást adjon** azokról a törvényi rendelkezésekről, amelyeket a jogalkotó az Alaptörvény és a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat alapján minősített többséghez kötött, **sarkalatos rendelkezésként értelmez**. A sarkalatossági záradéknak ez a kizárólag formális szerepe abból is következik, hogy annak elhelyezésére, megfogalmazására vonatkozó részletes szabályokat nem a Jat., hanem a jogszabályok szerkesztése kapcsán érvényesítendő (technikai jellegű) követelményeket szabályozó Jszt. tartalmazza. Ez utóbbi körülmény azt is alátámasztja, hogy a sarkalatossági záradék szerepe elsősorban a jogszabály előkészítése és elfogadása során tölt be orientáló szerepet az ezen folyamatban részt vevők számára. Szintén a sarkalatossági záradék formális, deklaratív jellegét támasztja alá, hogy a záradékban foglaltak az Alkotmánybíróságot nem kötik – azaz eljárása során **felülvizsgálhatja, hogy a jogalkotó helyesen állapította-e meg a sarkalatos szabályozási kört**. Ilyen felülvizsgálatra került sor a bíróságok szervezetéről és

igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény kapcsán a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban is {Indokolás [105]}.

Azzal kapcsolatosan, hogy egy adott tárgykörben konkrétan mely kérdéseket kell sarkalatos törvényben szabályozni, az **Alkotmánybíróságnak a minősített többséggel elfogadandó törvények kapcsán kialakított gyakorlata** megfelelően irányadó. Ahogyan arra az indítvány is hivatkozik, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„mivel a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, és mivel megfelel az értelmezés szabályainak is - irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.”* [43/2012. (XII. 20.) AB határozat] Ennek pedig az is része, hogy *„az Országgyűlésnek van jogköre annak eldöntésére, hogy az adott törvényhozási tárgyat milyen részletesen szabályozza az ún. kétharmados törvény útján. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor fenntartja az [...] idevonatkozóan tett megállapításokat, amelyek szerint az Alkotmány szövegéből és szerkezetéből nem következik, hogy csakis ún. kétharmados törvénnyel lehetne rendelkezni azon alapjogok minden vonatkozásáról, amelyekről szóló törvényhez az Alkotmány minősített többséget ír elő.”* [1/1999. (II. 24.) AB határozat; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat]

Az indítványban jelzett alkotmányossági aggályok kapcsán az alábbi megállapítások tehetők.

Önmagában az a tény, hogy a Törvény 1.§-a szoros **tárgybeli összefüggést mutat** az Nfatv. – sarkalatosági záradékban sarkalatosnak minősített – 1.§-ával **nem indokolja** a Törvényben foglaltak **kétharmados szavazataránnyal történő elfogadásának kötelezettségét**; annak az **Alaptörvényből közvetlenül kell levezethetőnek lennie.**

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján kiadott anyajogszabály a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.), mely sarkalatos törvényként meghatározza a nemzeti vagyon (vagyis az állami és önkormányzati vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak alapvető követelményeit. Az állami vagyon tekintetében az Nvt. két fő törvényi leágazását és a vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályait az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávt.) és az Nfatv. tartalmazza, mely két törvényre maga az Nvt. is utal [Nvt. 16. § (1) bekezdés a) pont és 16. § (3) bekezdés]. Az Ávt. – sarkalatosnak egyébként nem minősített – 3. § (1) bekezdése alapján az Ávt. hatálya alá tartozó vagyoni kör tekintetében az általános tulajdonosi joggyakorló a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MNV Zrt.). Az Nfatv. – sarkalatosági záradékban sarkalatosnak minősített – 3. §-a alapján az Nfatv. hatálya alá tartozó vagyoni kör tekintetében a tulajdonosi joggyakorló az agrárpolitikáért felelős miniszter, aki e jogát a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) útján gyakorolja.

Az Ávt. és az Nfatv. viszonyát alapvetően az határozza meg, hogy az adott állami tulajdonban álló ingatlan az ingatlan-nyilvántartásban milyen művelési ágban van nyilvántartva: ennek alapján a szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület vagy halastó művelési ágban nyilvántartott területek a Nemzeti Földalapba tartoznak [Nfatv. 1. § (2) bekezdés a) pont]. Az Ávt. kifejezetten utal arra, hogy a Nemzeti Földalapról külön törvény rendelkezik [Ávt. 1. § (3) bekezdés c) pont].

Ennek alapján a Törvény 1. §-ával érintett földek jelenleg is fogalmilag a Nemzeti Földalapba tartozó földnek tekinthetők. Ezzel van összhangban az is, hogy tudomásom szerint az 1992. évi II. törvény 15. § (5) bekezdése szerinti rendelkezés alapján az egyes vagyongazdálkodási szerződéseket jelenleg is az NFA – mint az Nfatv. szerinti tulajdonosi joggyakorló – köti meg a védett természeti területek természetvédelmi kezelésért felelős szervvel, vagyis a nemzeti park igazgatóságokkal.

A Törvény 1. §-a két változtatást végez el. Egyrészt a jogalkalmazás segítése érdekében külön is kimondja, hogy az adott földek az Ávt. és az Nfatv. viszonyában melyik törvény szerinti vagyontömeg részét képezik (Nemzeti Földalap), azonban ez a rendelkezés a fentiek alapján nem tekinthető novumnak, csak egyértelműsítésnek, ugyanis az Ávt. és az Nfatv. hatályának alapján ezen földek jelenleg is a Nemzeti Földalap részét képezik.

A Törvény 1. §-a másrészt megszünteti az érintett földek esetében a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodásának törvényi kijelölését. A vagyongazdálkodó törvényi kijelölése sem az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését kifejtő Nvt., sem az Ávt., sem az Nfatv. alapján nem tekinthető sarkalatos rendelkezésnek. A vagyongazdálkodóként szóba jöhető szervtípusok körének meghatározása az, mely az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján a nemzeti vagyon védelmének szabályai közé tartozhat, ennek megfelelően tekinthetők sarkalatosnak az Nvt. és az Nfatv. vonatkozó rendelkezései (Nvt. 11. §, Nfatv. 18-23. §).

Ugyanakkor mind az Nvt., mind az Nfatv. lehetővé teszi a vagyongazdálkodó személyének törvényi kijelölését is [Nvt. 11. § (5) bekezdés, Nfatv. 19/A. § (2) bekezdés]. Azonban a sarkalatos rendelkezésekben lehetővé tett szervtípusokba tartozó szervek közül valamely szerv vagyongazdálkodóként való törvényi kijelölése, vagy egy korábbi kijelölés módosítása vagy hatályon kívül helyezése nem igényel sarkalatos törvényi rendelkezést, a rendelkezés egyszerű többséggel hozott törvényben is megtörténhet.

A konkrét esetben az Alaptörvény releváns rendelkezése – az Nfatv. 48.§-ában is hivatkozott – 38. cikk (1) bekezdése lehet. A fentiek alapján a Törvény 1. §-a azonban nem „*a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak [alaptörvényi] követelményeit*” határozza meg, hanem az Alaptörvény erejénél fogva nemzeti vagyonnak minősülő vagyon megfelelő vagyoni körbe tartozását, és ezáltal a vagyon felett az állam nevében a tulajdonosi jogokat gyakorló szervet teszi egyértelművé a külön törvényben is, valamint megszünteti a vagyongazdálkodó törvényi kijelölését. Így a **sarkalatos tartalmi követelménye az 1. § vonatkozásában megállapításom szerint nem áll fenn.**

A kétharmados szavazati arány hiányára alapozza az indítvány a Törvény 5. §-ának közjogi érvénytelenségét. Ez a szakasz azt rögzíti, hogy a kisajátítást mely szerv köteles kezdeményezni illetve kérni; az indítvány azonban részletes indokolást nem tartalmaz arra nézve, hogy ezen rendelkezés sarkalatossága milyen módon vezethető le az Alaptörvény P) cikkéből. A támadott szabály csak formai, eljárási módosítást eredményez; az NFA tulajdonosi joggyakorlásának egységes szabályozását kívánja megvalósítani. Az Nfatv. hatályba lépésével az állami tulajdonú ingatlanok feletti tulajdonosi joggyakorlás rendszerében változás következett be: az Nfatv. 34.§ (2) bekezdése értelmében az „*e törvény hatálya alá tartozó ingatlanokkal kapcsolatos jogok és kötelezettségek tekintetében az NFA a létrejöttének napjával jogutódja az MNV Zrt.-nek.*” Az Nfatv 16. § (1) bekezdése pedig a törvény hatályba lépését követő időszakra vonatkozóan

mondja ki, hogy „[e] törvény erejénél fogva a Nemzeti Földalapba kerül – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – az állam által bármely jogcímen megszerzett földrészlet.” Ezen szabályok együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az a szabály, melynek értelmében egyes földterületeket az állam javára ki kell sajátítani, és ezt a kisajátítást a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv köteles kezdeményezni, illetve kérni, mindössze az NFA több más jogszabályból is következő általános tulajdonosi joggyakorlásából következik. Mivel a kisajátítás eredményeként megszerzett földterület felett, az állam nevében a tulajdonosi jogokat az NFA gyakorolná, logikus és egyben szükségszerű eljárási lépés, hogy magában a kisajátítási eljárásban is az NFA képviselje a magyar államot.

Ennek alapján megállapítható, hogy **a sarkalatosság tartalmi követelménye a Törvény 5.§-a vonatkozásában – az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésére tekintettel – sem áll fenn.**

A Törvény 6. §-a egy többször elhalasztott, állami kisajátítási kötelezettségre vonatkozó szabály határidejét módosítja, és mint ilyen szintén csak közvetett összefüggésben van az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatossági kérdésekkel (a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása). A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vszt.) a Törvényben módosítani tervezett 5. § (2) bekezdése szerint „[a] kisajátítást a 4. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítését megelőzően, legkésőbb azonban 2015. december 31-ig kell végrehajtani.” A Vszt. elfogadásakor hatályos szöveg szerint a kisajátítást „legkésőbb (...) a törvény hatálybalépésétől számított 3 éven belül” kellett volna végrehajtani. A Vszt. ezen szabályát módosította többek között a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény, az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról szóló 2005. évi CXXXI. törvény, a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról 2006. évi CXXI. törvény, legutóbb pedig a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény. Ez tükrözi a jogalkotónak azt a szilárd meggyőződését, hogy egy eljárási határidő meghosszabbításáról van szó, amely **lényeges tartalmát tekintve nem érinti a természetvédelemmel kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseket.** Megállapításom szerint tehát **a Törvény 6.§-a esetében – az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésére tekintettel – sem volt szükség minősített többséggel történő elfogadásra.**

Összefoglalva: megállapításom szerint a Törvény 1., 5. és 6. §-ai körében a megfelelő szavazati arány hiánya miatti **közjogi érvénytelenség nem áll fenn**, így az indítványt ezen elemei tekintetében elutasítandónak tartom. Szintén elutasítandónak tartom az indítvány azon elemét, amely e rendelkezésekkel való szoros tartalmi összefüggés okán a Törvény 3., 4., 8. és 13.§-ainak megsemmisítésére irányul.

3. A természetvédelem elért szintjének fenntartása

Az indítvány a Törvénnyel szemben tartalmi kifogásként említi a természetvédelem elért szintjének csökkenését, amely az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) AB határozata értelmében csak akkor lehetséges, ha egyébként alapjog-korlátozásnak is helye lenne: *„A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam — amíg jogi védelem egyáltalán szükséges — az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.”*

A Törvény és az Nfatv. egyéb rendelkezéseinek figyelembe vételével cáfolhatónak tartom az indítvány azon megállapítását, mely szerint *„a természetvédelem elért szintjének megőrzését a védett és a védelemre tervezett területeknek a Nemzeti Földalap kezelésébe adása és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján történő vagyonkezelése - további garanciális szabályok beiktatása nélkül - nem kellően biztosítja.”*

A Törvény indokolása kifejezetten kitér ezekre a felvetésekre: *„Az egységes állami földvagyon-gazdálkodási feladatát az NFA a természetvédelmi oltalom alatt álló területek esetében a természetvédelmi szakmai követelmények érvényre jutásával is el tudja látni. Erre tekintettel az állami tulajdonba kerülő védett természeti területek esetében az egyes külön jogszabályok szerinti kizárólagos nemzeti park igazgatósági vagyonkezelés fenntartása nem indokolt, mivel a területek jelentős részének hasznosítása egységes elvek mentén, ugyanolyan feltételekkel, haszonbérleti jogviszony keretében történik.”*

Ebből az is következik, hogy **a tulajdonosi joggyakorlás, a vagyonkezelés és a haszonbérbeadás fogalmainak, tartalmának következetes elkülönítése alapvető feltétel a Törvény helyes értelmezése kapcsán.**

Az NFA a hozzá tartozó földrészletek vonatkozásában az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorol. Ennek része az Nfatv. 18.§ (1) bekezdése szerint, hogy az NFA *„a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletet a) nyilvános pályázat vagy árverés útján történő eladással, b) nyilvános pályázat útján történő haszonbérbe adással, c) vagyonkezelésbe adással, d) cserével hasznosítja”.*

Ezen a ponton a természetvédelmi szint csökkenésének kérdése szorosan összekapcsolódik a Törvény már elemzett 5.§-ának értékelésével. Ahogy a fentiekben kifejtésre került, a Törvényben foglalt változások az állam nevében eljáró tulajdonosi joggyakorló személyét érintik (ez lenne az NFA), a vagyonkezelésre vonatkozó szabályokat nem. Azzal, hogy az állam nevében a Vsz. hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületek kisajátítását az NFA kezdeményezi, ill. kéri, **nem változtat a hasznosítás érdemi követelményein, különösen a vagyonkezelési kérdéseken.**

A természetvédelmi célok érdekében vagy védettségi szint helyreállítása érdekében **állami tulajdonba vett földrészletek vagyonkezelését rendező vonatkozó tartalmi szabály**, amelyet az Nfatv. 21. § (3c) bekezdése tartalmaz, **ugyanis változatlan marad**: *„A védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv vagyonkezelésébe kell adni azt a*

földrészletet, amelynek állami tulajdonba vételére a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállítása vagy természetvédelmi célok megvalósítása érdekében került sor.” Tehát minden olyan esetben, amikor valamely földrészlet kisajátítására, állami tulajdonba vételére a természeti területek védettségi szintjének helyreállítása vagy természetvédelmi célok megvalósítása érdekében kerül sor, ezeket a földrészleteket a törvényi rendelkezés alapján a védett természeti területek természetvédelmi kezelésért felelős szerv, a nemzeti park igazgatóságok kezelésébe kell adni. Ebből az is következik, hogy önmagában az a tény, hogy az Nfatv. nem jelöli meg az NFA céljaként a természetvédelmet, nem teszi alaptörvény-ellenessé a szabályozást, hiszen **a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény** (a továbbiakban: Tvt.) **megfelelően biztosítja a természetvédelem elért szintjének megőrzését.** A természetvédelmi követelmények, előírások **ugyanolyan kötéserővel rendelkeznek**, a tulajdonosi joggyakorló, illetve a vagyongazdálkodó személyétől függetlenül. A Tvt. hatályát meghatározó 3.§ (1) bekezdése ugyanis a természetvédelmi követelmények teljesítésének kötelezettségét magához a védett természeti területhez és nem a terület feletti rendelkezési jog gyakorlásához köti: „*[a] törvény hatálya kiterjed valamennyi természeti értékre és területre, tájra, továbbá a velük kapcsolatos minden tevékenységre, valamint a nemzetközi egyezményekből és együttműködésből fakadó természetvédelmi feladatokra, kivéve, ha nemzetközi egyezmény másként rendelkezik.*” A Tvt. 5.§ (1) bekezdése szerint pedig „*[m]inden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelessége a természeti értékek és területek védelme.*”

Emellett a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 43/A. §-a részletes előírásokat tartalmaz a természetvédelmi célú vagyongazdálkodásra, melyek biztosítják a védettségi szint megőrzését.

A védett természeti területek kezelésének harmadik elemét – a tulajdonosi jogok gyakorlásán és a vagyongazdálkodáson túl – a haszonbérbeadás jelenti. Megjegyzendő, hogy a vagyongazdálkodásukba tartozó földterületek egy részét a vagyongazdálkodó nemzeti parkok eddig is haszonbérbeadták, a természetvédelmi előírások pedig a haszonbérbeadóra is megfelelően vonatkoznak. A természetvédelem fent említett általános követelményein túl megemlíthető többek között a Tvt. 41.§-a, amelynek értelmében a természetvédelmi kötelezettségek körében a földterület tulajdonosa, vagyongazdálkodója és használója egyaránt „*köteles tőrni a természetvédelmi hatóságnak, az igazgatóságnak, illetve a természetvédelmi kezelést ellátó szervnek a védett természeti érték, terület, valamint egyedi tájérték oltalma, tudományos megismerése, bemutatása érdekében végzett tevékenységét.*”

A megfelelő védelem biztosítása érdekében továbbá a Kr. egyrészt meghatározza, hogy a speciális védelmi célok érvényesítése érdekében mely területek nem adhatóak haszonbérbe (Kr. 43/B. §). A Kr. ezen felül a védett területek mind az NFA általi, mind a nemzeti park igazgatóság általi haszonbérbeadása esetében kiemeli a védettségre vonatkozó előírások betartását.

A Kr. szerint az NFA általi haszonbérbeadásra irányuló pályázati felhívásnak a hasznosításra vonatkozó lényeges előírások között tartalmaznia kell védett területre vonatkozó jogszabályi előírásokat, továbbá külön rendelkezik arról, hogy ha a haszonbérleti szerződés tárgyát képező

földrészlet védett területnek minősül, a szerződés elválaszthatatlan részét képezi a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által elkészített, a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. Ha a haszonbérleti szerződés tárgyát képező földrészlet vízvédelmi területnek minősül, a szerződésbe kell foglalni a haszonbérelő ezzel összefüggő kötelezettségeit. [Kr. 7. § (4) bekezdés és 37. §].

A nemzeti park igazgatóság általi haszonbérbe adás esetére a Kr. kimondja, hogy a pályázati kiírásnak tartalmaznia kell a védett területek használatára vonatkozó természetvédelmi követelmény-, és feltételrendszert, valamint hogy az igazgatóság a haszonbérleti szerződés fennállása alatt köteles érvényre juttatni a természetvédelmi célok elérését, a megfelelő kezelési eljárások alkalmazását [Kr. 43/C. § (3) bekezdés, 43/D. § (4) bekezdés].

Ennek a gyakorlatnak a fenntartása mellett a jogalkotó elkötelezettségét mutatja a Törvény indokolása is: *„Az NFA a védett természeti és NATURA 2000 területek haszonbérbe adása során minden esetben érvényesíti a természetvédelmi szakmai előírásokat, melyeket a nemzeti park igazgatóságok adnak meg az NFA számára. A nemzeti park igazgatóságok maguk is haszonbérbe adás útján hasznosítják az általuk a védettségi szint helyreállítása érdekében állami tulajdonba vett védett természeti területek jelentős részét, az NFA által is alkalmazott szabályrendszer szerint.”*

Összefoglalva: a Törvény rendelkezései az állami tulajdonú földterületek feletti **tulajdonosi joggyakorlás egységes elvek mentén történő megvalósítását szolgálják**, azt a védett természeti területekre is kiterjesztik. Ez azonban önmagában nem eredményezi a **természetvédelem már elért szintjének csökkenését**: azt a vagyonkezelés és haszonbérbe adás során a **természetvédelemre vonatkozó részletes jogszabályi rendelkezések a jövőben is – változatlan tartalmi követelmények mellett – biztosítják.**

4. A szerződéses viszonyokba történő beavatkozás

Az indítvány harmadik eleme a Törvény 13.§-át a jogbiztonság követelményével összefüggésben kifogásolja, mivel a *„jogszabály hatályba lépése előtt létrejött szerződések jogszabállyal történő módosítása (...) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamból következő jogbiztonság sérelmének kérdését veti fel.”*

A Törvény 13. §-a szerinti Nfatv. 37. § rendelkezése szerint a Törvény hatálybalépése előtt megkötött és a Törvény hatálybalépésekor fennálló, a Nemzeti Földalapba tartozó földre vonatkozó haszonbérleti szerződésnek hatályát veszti az a szerződési kikötése, amely szerint az állam nevében eljáró szerv a haszonbérelő javára előhaszonbérleti jogot alapít.

A Törvény indokolása ennek kapcsán a következőket emeli ki:

„Az elővásárlási jog szerződéssel való alapíthatóságával ellentétben az előhaszonbérleti jogra nézve a Polgári Törvénykönyv nem tartalmaz rendelkezéseket. Erre figyelemmel a tulajdonos nem biztosíthat szerződéssel előhaszonbérleti jogot, amellyel a bérleti ajánlatot tevő személyt az előhaszonbérleti jogosult kiütheti a szerződésből és a helyébe léphet. Amennyiben a

szződésben a haszonbérő javára előhaszonbérleti jog szerepel, az valójában a mindenkor hatályos, a törvényen alapuló előhaszonbérleti jog szerződésben való megjelenítése lehet, de nem tekinthető önálló előhaszonbérleti jog alapításnak. Az ilyen szerződéses rendelkezéseknek a fenntartása azonban csak zavart kelt a jogalkalmazókba(n), azt a látszatot teremtve, hogy a haszonbérleti jogviszony megszűnését követően – bár a hatályos törvényi szabályok a Nemzeti Földalapba tartozó földek esetében kizárják a törvényi előhaszonbérleti jog gyakorlását – rendelkeznek előhaszonbérleti joggal. Ezzel szemben a Nemzeti Földalapba tartozó földek esetében a birtokpolitikai célokkal ellentétes lenne, ha a pályáztatás útján, a privilegizáló szempontok szerint kiválasztott nyerte(s) haszonbérő helyett, egy – akár a pályázati eljárásban részt sem vevő – személy egyoldalú jognyilatkozatával léphetne be a szerződésbe.”

A fentiek alapján tehát az előhaszonbérleti jogok szerződésekből való törlésével a Törvény érdemi jogot nem von el.

Abban az esetben, ha a haszonbérbe adó szándéka kifejezetten szerződésen alapuló előhaszonbérleti jog megteremtésére irányult, akkor megállapítható, hogy arra az adott jogszabályi környezetben eleve nem volt joga. Abban az esetben pedig, ha az előhaszonbérleti jog szerződésben való szerepeltetése csak a szerződés megkötésekor hatályos jogszabályokban biztosított törvényi előhaszonbérleti jog szerződésbeli megismétlését jelentette, a Törvény csupán a félteértelmezést kerüli el azzal, hogy ezeket – mint nem szerződésen alapuló jogokat – törli a szerződésekből.

Végül arra az esetre, ha a szerződéses előhaszonbérlet megteremtésére olyan korábbi időszakban

államfői indítvány szerint ezen követelmények teljesülése kétséges lehet a Törvény 13.§-ában foglaltak esetében.

Megállapításom szerint azonban **nem vonható** egyértelmű **párhuzam** az ABh.-ban vizsgált kérdés és a tárgybeli ügy között. Az ABh.-ban a kérdés arra vonatkozott, hogy a hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokban a jelentős gazdasági - esetleg politikai -, pénzügyi és egyéb társadalmi változások hatására bekövetkező jelentős egyensúly-eltolódást az állam a szerződések nagy tömegeinek tekintetében milyen feltételekkel orvosolhatja. A Törvény 13.§-a viszont az **állam tulajdonosi joggyakorlásának eszközeként értelmezhető**: az NFA tulajdonosi joggyakorlásába tartozó földterületek felett – a Nemzeti Földalapba tartozó földek feletti tulajdonosi joggyakorlás Nfatv.-nyel bekövetkezett struktúraváltozását megelőzően létesített – szerződések esetében vezet be egy speciális megszűnési jogcímet. Azaz, a vagyonezelői jogok törvény erejénél fogva történő megszüntetése az NFA tulajdonosi joggyakorlásának fent részletesen bemutatott egységesítéséből vezethető le.

Bár álláspontom szerint a fent kifejtettek alapján a védelmi szint nem csökken önmagában attól, hogy változik az állami tulajdonban álló védett területeket kezelő szerv, ismételten hangsúlyozom, hogy változatlan maradt az Nfatv. azon szabálya, melynek értelmében minden olyan esetben, amikor valamely földrészlet kisajátítására, állami tulajdonba vételére a természeti területek védettségi szintjének helyreállítása vagy természetvédelmi célok megvalósítása érdekében kerül sor, a földrészleteket a védett természeti területek természetvédelmi kezelésért felelős szerv, a nemzeti park igazgatóságok vagyonezelésébe kell adni.

Ehhez szorosan kapcsolódik a Törvény 13. §-ának az a rendelkezése, amely az Nfatv. 38.§-ának (2) bekezdésében a következőket tartalmazza: *„amennyiben az (1) bekezdés alapján megszünt vagyonezelői joggal érintett föld használata a 20. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szerv vagy gazdálkodó szervezet alapító okiratában, alapszabályában vagy jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátását közvetlenül szolgálja, és a szerv vagy gazdálkodó szervezet írásos vagyonezelésbe-vételi kérelmet nyújt be, úgy az NFA a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozó vagyonezelési szerződést megkötí.”* Tekintettel arra, hogy a nemzeti park igazgatóságok az Nfatv. 20. § (1) bekezdés a) pontja szerinti költségvetési szervek, kérelmükre – a módosítást követően is – köteles lesz az NFA a vagyonezelői szerződés megkötésére. Ezáltal egy – eljárási jellegű módosításon – túl a nemzeti park igazgatóságok helyzetében – a természetvédelmi szint csökkenését eredményező változás a módosítással sem áll be.

Az Nfatv. hatályba lépése előtt keletkezett és a Törvény alapján megszűnő vagyonezelői jog alapján korábban kötött haszonbérleti szerződések NFA általi megszüntethetősége összefügg az állami földek feletti tulajdonosi joggyakorlás és vagyonezelés újrendezésével, annak teljeskörű megvalósítását szolgálja.

A haszonbérleti jogokkal összefüggésben szeretnék utalni az Alkotmánybíróság 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatára, amelyben a testület a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény azon rendelkezését vizsgálta, amely szerint *„haszonbérbe adó személyében bekövetkező változás esetén – ide nem értve a törvényes öröklés esetét – a haszonbérbe adó jogutódja a haszonbérletet 60 napos felmondással a gazdasági év végére megszüntetheti, ha a felmondással egyidejűleg kötelezettséget vállal arra, hogy a tulajdonába került termőföldet öt éven belül nem*

idegeníti el, és azt saját maga használja. A szerződés megszűnésekor – eltérő megállapodás hiányában – a haszonbérbe adó jogutódja és a haszonbérelő köteles egymással elszámolni.”

Ebben az esetben az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta a szabályozást, melynek során különös hangsúllyal vette figyelembe, hogy a megszüntetés mérlegelésen alapuló lehetőségét a jogalkotó az egyébként „ésszerűnek és alaposnak minősíthető feltételek” mellett biztosította, mint a 60 napos felmondási határidő, a gazdasági év végével történő szerződés-megszüntetés, a kötelezettségvállalás arra, hogy a felmondási jog jogosultja a termőföldet öt éven belül nem idegeníti el, és azt saját maga használja – a jogszabályban előírt elszámolási kötelezettség tényleges megvalósítása és szükség esetén bírósági érvényre juttatása; „*melynek következtében a szerződés megszűnése miatt a haszonbérbe vevőt anyagi hátrány nem érheti, és amely kötelezettség teljesítése nélkül a felmondási jog gyakorlása nem minősül törvényesnek.*” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat [31]}

A Törvény 13.§-a a jogbiztonság érvényesülését **megfelelően biztosító felkészülési időt** (2016. április 1.) állapít meg. Az állami földekre kötött haszonbérleti szerződés megszűnésekor is alkalmazandóak a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 62. §-ában foglalt részletes elszámolási szabályok is.

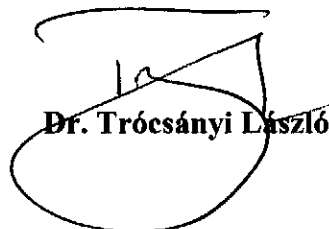
A fentiek alapján – megállapításom szerint – a haszonbérleti szerződéseknek a Törvény 13.§-ában foglalt újraszabályozása **nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét.**

5. Összegzés

Megállapításom szerint a Törvény – indítványban hivatkozott – rendelkezései vonatkozásában **sem közjogi érvénytelenség, sem tartalmi alkotmányellenesség nem áll fenn.** Álláspontom szerint a Törvény 1., 5. és 6.§-ában foglaltak nem jelentenek sarkalatos szabályozási tárgykört, azok elfogadása megfelelő eljárásban történt. A Törvény rendelkezései nem jelentenek alaptörvény-ellenes visszalépést a természetvédelem már elért szintjétől: a természetvédelmi követelmények megfelelő érvényesítése a továbbiakban is biztosított. A szerződéses viszonyokba történő beavatkozás mértékét, feltételeit és céljait tekintve pedig nem eredményez indokolatlan jogkorlátozást, az nem veszélyezteti a jogbiztonságot.

Budapest, 2015. május²⁹”.

Tisztelettel:


Dr. Trócsányi László