

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2021. (I. 7.) AB HATÁROZATA

a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 4., 6. és 7. pontjai alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése közjogi szervezetszabályozó eszköz Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 4. pontja sérti az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését, ennek következtében alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 6. pontja sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ennek következtében alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 7. pontja sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ennek következtében alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
4. Az Alkotmánybíróság a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 8. és 10. pontja – jogszabály-ellenesség okán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, valamint az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
5. Az Alkotmánybíróság a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 5., 8. és 10. pontja – helytelen jogforrási szinten történő szabályozás okán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, valamint az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.
6. Az Alkotmánybíróság a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 3. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötvenhat országgyűlési képviselő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 37. § (2) bekezdése alapján (utólagos normakontroll eljárás) kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a mintagazdaságok kialakításáról szóló

1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 3–8. és 10. pontjának Alaptörvénnyel való összhangját, és az érintett rendelkezéseket – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – közzétételükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

- [2] 2. Az indítványozók előadták, hogy a Korm. határozat támadott pontjai normatív jellegűek, ezáltal a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülnek, ezért azok Alaptörvénnyel való összhangja – az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján – utólagos normakontroll eljárásban felülvizsgálható.
- [3] Az indítványozók álláspontja szerint a Korm. határozat egyes rendelkezései (a Korm. határozat 4–8. és 10. pontjai) sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, valamint az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését.
- [4] Az indítványozók ebben az összefüggésben arra hivatkoztak, hogy a Korm. határozat 4. pontja a mintagazdaságok fajtáinak meghatározásán keresztül, az 5. pont a magántulajdonú mintagazdaságok gazdálkodásának és üzemszervezésének szabályozásán keresztül, a 6–7. pont a mintagazdasággá történő kijelölés feltételrendszerének meghatározásán keresztül, a 10. pont pedig a mintagazdaságok feletti tulajdonosi jog meghatározásán keresztül olyan általánosan kötelező magatartási szabályt állapítanak meg, amelyről kizárólag törvény rendelkezhetne, a Korm. határozat ezáltal sérti az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [5] Az indítványozók szerint továbbá a Korm. határozat egyes rendelkezései ellentétesek a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) egyes rendelkezéseivel. Kifejtették, hogy a Korm. határozat 4–7. pontjai ellentétesek az Nfatv. 15. §-ában foglalt, a Nemzeti Földalapba tartozó földek hasznosítására vonatkozó földbirtok-politikai irányelvekkel. A Korm. határozat rendelkezései megkerülik a földrésztetek hasznosítására vonatkozó feltételrendszer irányelveit azáltal, hogy olyan új fogalmakat vezetnek be (különös tekintettel a mintagazdaság intézményére) a Nemzeti Földalap által hasznosítandó földterület vonatkozásában, amelyeket az Nfatv. 15. § nem ismer.
- [6] Az indítványozók sérelmezték továbbá azt is, hogy a Kormány a tulajdonosi joggyakorlásról maga rendelkezik (ld. a Korm. határozat 8. pontját), a Korm. határozat 10. pontja pedig meghatározza a tulajdonosi jogot a mintagazdaságba tartozó földrésztetek felett (a mintagazdaság által használt állami föld a Nemzeti Földalap része marad). Ezekről a kérdésekről véleményük szerint az Nfatv. 2. § és 15. § (2)–(3) bekezdés érintett rendelkezései értelmében csak a törvény rendelkezhetne. Az indítvány értelmében a Korm. határozat 8. és 10. pontja ezért törvénysértő, egyben megvalósítja az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének és B) cikk (1) bekezdésének sérelmét.
- [7] Az indítványozók a támadott rendelkezések összességében sérelmezték, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben a polgárookra vonatkozó, tartalmi értelemben vett jogszabályi rendelkezések szerepelnek. Az indítványozók a 36/2015. (XII. 16.) AB határozathoz (a továbbiakban: Abh.) fűzött párhuzamos indokolásokra alapozott álláspontja szerint, amennyiben közjogi szervezetszabályozó eszköz szervezetén kívülre irányuló kötelező, normatív szabályozást valósít meg, az egyben az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés sérelmét eredményezi. (Abh., Indokolás [119]) Az indítványozók szerint emellett közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal való ellentéte önmagában megvalósítja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelmét (Abh., Indokolás [92]).
- [8] Az indítványozók előadták továbbá, hogy a Korm. határozat 4., 6–7. és 10. pontja az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés alapján sarkalatos törvényi szabályozást igényel. Az indítványozók szerint a Korm. határozat által bevezetett és szabályozott mintagazdaság intézménye – mint az integrált termelés-szervezés leképződése – sarkalatos törvény szabályozási körébe tartozik. Az indítványozók kifejtették, hogy az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés felhatalmazása alapján megalkotott a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 1. §-a szerint az integrált mezőgazdasági termelőszervezetekről külön törvény rendelkezik. Az indítványozók szerint a Korm. határozat mintagazdaságokra vonatkozó szabályozása az integrált mezőgazdasági termelőszervezetekre vonatkozó, sarkalatos törvényi tartalmat szabályoz kormányhatározati szinten.
- [9] Az indítványozók ebben az összefüggésben másodlagosan arra hivatkoztak, hogy a mintagazdaságok az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés szerinti más mezőgazdasági üzem kategóriájába tartoznak, ezáltal szintén a sarkalatos szabályozás követelménye alá esnek.

II.

[10] 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.”

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

[11] 2. Az Nfatv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, érintett rendelkezései:

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

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

(3) A földbirtok-politika irányelvei:

- a) a földhasználók helyzetének stabilizálása, fejlődésük elősegítése;
- b) családi gazdaságok kialakítása és megerősítése;
- c) környezetbarát, a fenntartható gazdálkodást szolgáló termelés földhasznosítás oldaláról történő támogatása;
- d) a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása), a vonalas infrastrukturális létesítmények szempontjaival;
- e) a Nemzeti Erdőtelepítési Programban foglaltak végrehajtásának támogatása;
- f) a racionális földtulajdonosi és bérleti rendszer kialakulásának elősegítése;
- g) a földpiac élénkítése és szabályozása;
- h) az állattenyésztő telepek működéséhez szükséges föld biztosítása;
- i) a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése;
- j) minőségi földcserék lebonyolításának megalapozása;
- k) termelési-termékstruktúra átalakításának ösztönzése és befolyásolása;
- l) a mezőgazdasági termelésre leginkább alkalmas földek mezőgazdasági termelési célú hasznosításának előtérbe helyezése;
- m) a mezőgazdasági termelésre kevésbé alkalmas földek más irányú hasznosításának előkészítése, támogatása, esetenként végrehajtása;
- n) művelési-ág váltás támogatása;
- o) a nem művelt, vagy méretük és kialakításuk miatt gazdaságosan nem művelhető területek megvétele 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 biztosítása.”

- [12] 3. Az Nfatv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos, a benyújtás időpontjához képest módosított, érintett rendelkezései:

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

(3) A földbirtok-politika irányelvei:

[...]

s) különleges rendeltetésű gazdaságok (különösen oktatási, kutatási, büntetés-végrehajtási intézetek), továbbá mintagazdaságok működéséhez kedvezményes föld biztosítása;”

„15/A. § (1) A mintagazdaság olyan, a miniszter javaslata alapján a Kormány által határozatban kijelölt mezőgazdasági termelőszervezet, amely a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználásával, az integrációs kapcsolatok erősítésével, a magasabb hozzáadott értékű termékek előállításával, a technológia fejlesztésével és a genetikai erőforrások minél magasabb szintű megőrzésével, használatával, állami és nem állami tulajdonban álló földön gazdálkodva a magyar mezőgazdaság teljesítményének növelését, a meglévő növekedési tartalékok kiaknázását szolgálja, és megfelel a (2) vagy (3) bekezdésben foglaltaknak.

(2) Mezőgazdasági termelőszervezet mintagazdasággá a következő feltételek együttes teljesítése esetén jelölhető ki:

a) több megyére kiterjedő, mikro- és kisvállalkozásokat is magában foglaló, az alapanyag piaci árkockázatát kiegyenlítő mechanizmust is tartalmazó, legalább öt éve működtetett, a teljes termékpályát átfogó integráció keretében abból a célból tenyészt, tart, illetve vásárol fel állatot, hogy azokat részvételével feldolgozzák;

b) részt vesz a teljes termékpályát átfogó integráció keretében előállított termékek piacbővítésében, ennek érdekében szorosan együttműködik a termékeit feldolgozó vállalkozással a stratégia meghatározásában, napi üzemszervezésben, logisztikában, minőségpolitikában;

c) a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szerinti átlátható szervezetnek minősül;

d) tudományos, kutatás-fejlesztési tevékenységben vesz részt;

e) tevékenysége bekapcsolható a közép- és a felsőfokú agrárszakmai oktatás legalább egy szintjébe.

(3) A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően az állam tulajdonában álló mezőgazdasági termelőszervezet mintagazdasággá a következő feltételek együttes teljesítése esetén jelölhető ki:

a) magas színvonalon tenyészt a tevékenységi körébe utalt védett őshonos és egyéb állatfajtákat, fenntartja azok állami tulajdonban álló állományát, a fajta tenyésztési céljának és az állam érdekének megfelelően gazdálkodik a rábizott állatállománnyal, megőrzi és javítja e fajták genetikai értékét, illetve gazdálkodását a természetvédelem érdekei mentén folytatva kiemelten hozzájárul a biodiverzitás megőrzéséhez;

b) egészben vagy részben állami tulajdonban lévő földeken való gazdálkodásból származóan biztosítja a mindenkori állatállomány magas szintű fenntartásához szükséges takarmány-szükségletet;

c) részt vesz a magyar állattenyésztés – ideértve a halgazdálkodást is – kulturális és idegenforgalmi célú bemutatásában.”

- [13] 4. A Földforgalmi tv. indítvány által érintett rendelkezései:

„1. § (1) Ez a törvény a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld (a továbbiakban: föld) tulajdonjogának megszerzésére, a földön hasznélvezeti jog alapítására, a föld használatára, továbbá a szerzési korlátozások ellenőrzésére, és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg.

(2) Külön törvény a mezőgazdasági üzemek tulajdoni-, és használati viszonyainak sajátosságaira tekintettel, az e törvényben foglaltaktól eltérő szabályokat is megállapíthat a föld és a hozzátartozó mezőgazdasági felszerelés tulajdonjogának, használatának üzemi hasznosítás céljából történő megszerzésére.

(3) Külön törvény az integrált mezőgazdasági termelészervezést végző szervezetek működési sajátosságaira tekintettel, az e törvényben foglaltaktól eltérő szabályokat is megállapíthat a föld használatának az integrált termelészervezésben való hasznosítás céljából történő megszerzésére.”

[14] 5. A Korm. határozat hatályos, támadott rendelkezései:

„3. A „Földet a Gazdáknak!” programhoz kapcsolódóan a Kormány a mintagazdaság kijelölésénél irányadó szakmai kritériumrendszerre, valamint a kijelölés eljárási rendjére vonatkozóan a következő elvi döntéseket hozta.

4. Mintagazdaság lehet magántulajdonú gazdálkodó szervezet, valamint állami ménesgazdaság.

5. Magántulajdonú mintagazdaság állami és nem állami földön egyaránt gazdálkodhat.

6. Mezőgazdasági termelőszervezet magántulajdonú mintagazdasággá a következő feltételek együttes teljesítése esetén jelölhető ki:

a) több megyére kiterjedő, mikro- és kisvállalkozásokat is magában foglaló, az alapanyag piaci árkokázatát kiegyenlítő mechanizmust is tartalmazó, legalább öt éve működtetett termékpálya szintű integráció keretében abból a célból tenyészt, tart, illetve vásárol fel állatot, hogy azokat a részvételével működő és egységes irányítás alatt álló vállalatcsoport keretében kiskereskedelmi forgalomba kerülő termékként feldolgozzák;

b) közvetlenül vagy egységes irányítás alatt álló vállalatcsoport tagjaként részt vesz a termékpálya szintű integráció keretében előállított termékek piacbővítésében, azaz ennek érdekében szorosan együttműködik a termékeket feldolgozó vállalkozással a stratégia meghatározásában, napi üzemszervezésben, logisztikában, minőségpolitikában;

c) közvetlenül vagy egységes irányítás alatt álló vállalatcsoport tagjaként a hosszú távú gazdasági fejlesztés megalapozása érdekében a Kormánnyal stratégiai megállapodást köt vagy kötött.

d) a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szerinti átlátható szervezetnek minősül;

e) tudományos, kutatás-fejlesztési tevékenységben vesz részt;

f) tevékenysége kapcsolható a közép- és a felsőfokú agrárszakmai oktatás legalább egy szintjébe.

7. Állami ménesgazdaság mintagazdasággá a következő feltételek együttes teljesítése esetén jelölhető ki:

a) magas színvonalon tenyészt a tevékenységi körébe utalt védett őshonos és egyéb lófajtákat, fenntartja azok állami tulajdonban álló méneseit, a fajta tenyésztési céljának és az állam érdekének megfelelően gazdálkodik a rábízott lóállománnyal, megőrzi és javítja e fajták genetikai értékét;

b) egészben vagy részben állami tulajdonban lévő földeken való gazdálkodással biztosítja a mindenkori lóállomány magas szintű fenntartásához szükséges takarmány előállítását;

c) ápolja a hazai lovassport és lovas kultúra hagyományait;

d) részt vesz a magyar lótenyésztés és lovaskultúra idegenforgalmi célú bemutatásában.

8. A mintagazdaságokat a földművelésügyi miniszter javaslata alapján a Kormány jelöli ki.”

„10. A mintagazdaság által használt, állami tulajdonban lévő föld tartósan a Nemzeti Földalap részét képezi.”

III.

[15] 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, ötvenhat személy nyújtotta be.

[16] 2. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a Korm. határozat a Jat. 23. § (1) bekezdése alapján közjogi szervezetszabályozó eszköznek tekinthető-e, figyelembe véve, hogy közjogi szervezetszabályozó eszköznek a Kormány Jat. 1. § b) pontja szerinti normatív határozatai tekinthetőek, a Kormány egyedi határozatai nem [ld. 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [72]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „a hatályos normatív tartalommal bíró rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja felül” [3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [14]]. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a rendelkezések zárt alanyi köre azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétlenül képezi alkotmányossági vizsgálat akadályát [ld. 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [32]]. Az Alkotmánybíróság vizsgálatánál irányadónak tekintette továbbá, hogy „a hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó” [52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408; megerősíti a 3265/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [11]].

- [17] Az Alkotmánybíróság ennek alapján az indítvány által támadott rendelkezésekkel összefüggésben, az indítvány indokolásával egyetértésben megállapította, hogy bár a Korm. határozat egyes rendelkezései egyedi döntések, a támadott rendelkezések azonban mind normatív jellegűek: olyan kötelező magatartási szabályt állapítanak meg, melynek alanyi köre nyitott, azaz nem határozható meg egyértelműen, hogy „kire vonatkozik” a rendelkezés [16/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [18] Az Alkotmánybíróság a fentiek figyelembevételével megállapította, hogy a támadott rendelkezések normatív tartalmára tekintettel, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontja és az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárásban felülvizsgálhatja a Korm. határozat mint közjogi szervezetszabályozó eszköz Alaptörvénnyel való összhangját.
- [19] 3. Az indítvány tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [20] 3.1. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány a határozott kérelem követelményének az Abtv. 52. § d) és e) pontja tekintetében csak részben tesz eleget.
- [21] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a Korm. határozat megsemmisíteni kért 3. pontja az Alaptörvény mely rendelkezését milyen okból sérti.
- [22] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét, amelyben a Korm. határozat 3. pontjának alaptörvény-ellenességét állítja, és annak megsemmisítését kéri – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) és e) alpontjának történő megfelelés hiányára tekintettel –, az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [23] 3.2. A kérelem egyebekben a Korm. határozat minden támadott pontja vonatkozásában tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Egyes további rendelkezések vonatkozásában azonban az indokolás arra nézve, hogy a sérelmezett rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, nem teljes körű.
- [24] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlatának megfelelően (Abh., Indokolás [29]) az indítványt jelen esetben is az indítványhoz kötöttség keretein belül, annak tényleges tartalma alapján bírálta el. Vizsgálatát azokra a határozott kérelem követelményének megfelelő indítványi elemekre is kiterjesztette, melyek indokolása az indítvány eltérő részében, részeiben szerepeltek, de közöttük az összefüggés megállapítható volt.
- [25] Az Alkotmánybíróság azonban határozott kérelem hiányában nem végezhetette el az érdemi vizsgálatot a Korm. határozat 8. pontjának az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésébe ütközése vonatkozásában, mivel ezzel összefüggésben az indítvány semmilyen indokolást nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) alpontjának történő megfelelés hiányára tekintettel –, az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

IV.

- [26] Az indítvány részben megalapozott.
- [27] 1. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a 2020. július 1. napjától kezdődően, az indítvány elbírálásakor is hatályos Nfatv.-ben a mintagazdaság intézménye és földhasználata – mint speciális földhasználati szerződés – szabályozásra került. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a Korm. határozat egyes támadott rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során erre is figyelemmel járt el.
- [28] 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 (a továbbiakban: Ügyrend) 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében ez különösen akkor következik be, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná válik.

- [29] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a Korm. határozat támadott rendelkezései vizsgálatára vonatkozóan arra a megállapításra jutott, hogy az Nfatv. a termelészövetkezeti földhasználati jog alatt álló földrészletek tulajdonjogának rendezéséről és egyes földügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XL. törvénnyel történő módosítása a Korm. határozat több rendelkezése vonatkozásában is megszüntette az eljárás folytatására okot adó körülményt, illetve az indítványt – egyes részei vonatkozásában – tárgytalanná tette.
- [30] 2. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az indítvány azon eleme, amely az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelmét állítja a Korm. határozat 4–7. pontja Nfatv. 15. § megkerülésére hivatkozva (miszerint a mintagazdaságok nem szerepelnek a földbirtok-politikai irányelvek között), az indítvány elbírálásakor hatályos szabályozásra tekintettel tárgytalanná vált. Az Alkotmánybíróság ugyanis észlelte, hogy a hatályos Nfatv. 15. § által meghatározott földbirtok-politikai irányelvek között az s) pontban „a mintagazdaságok működéséhez kedvezményes föld biztosítása” mondatrész szerepel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvénymódosítással a hivatkozott jogszabályi rendelkezéssel való ellentét – és az ezen keresztül állított alkotmányjogi sérelem – megszűnt, ezzel összefüggésben az alaptörvény-ellenesség vizsgálata okafogyottá vált.
- [31] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárást abban a részében, amely a Korm. határozat 4–7. pontjának az Nfatv. 15. § rendelkezése és ezen keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése sérelmén alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult, az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, valamint az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés sérelmének vizsgálata a Korm. határozat 4-7. cikkei vonatkozásában az indítvány más elemeire tekintettel továbbra is szükséges.
- [33] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Korm. határozat egyes pontjainak az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseivel való összhangját az indítvány elbírálásakor hatályos Nfatv. 15/A. §-ra is figyelemmel vizsgálta.
- [34] 3.1. A Korm. határozat 4. pontja értelmében mintagazdasággá magántulajdonú gazdálkodó szervezet vagy állami ménsgazdaság jelölhető ki.
- [35] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat 4. pontja tartalmi értelemben vett jogszabályi rendelkezést tartalmaz, illetve általánosan kötelező normatartalommal bír. Rendelkezése általánosan kötelező jellegű, tekintettel – a magántulajdonú gazdálkodó szervezetek révén – annak általános címzettjére.
- [36] A Jat. 23. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a Kormány normatív határozatban kizárólag szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja, azaz a szervezetén kívüli szervezet, személyeket kötelező normát nem alkothat – így különösen nem állapíthat meg általánosan kötelező magatartási szabályt, amely kizárólag jogszabályban tehető meg.
- [37] Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott rendelkezés az indítvány elbírálásakor hatályos Nfatv. 15/A. § (1) bekezdése megisméltetésének tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan rögzíti, hogy mindkét szabályozás a mintagazdaságként kijelölhető szervezetek zárt alanyi körét határozza meg, azonban a Korm. határozat a mintagazdasággá jelölhető gazdaságok körét a törvénytől eltérően határozza meg. A Korm. határozat az állami tulajdonban álló szervezetek közül a ménsgazdaságokat jelöli meg, míg a törvény a mezőgazdasági termelőszervezeteket.
- [38] Az Alkotmánybíróság az állami ménsgazdaságok és az állami termelőszervezetek fogalmának viszonyát vizsgálva az alábbiakat állapította meg. A mezőgazdasági termelőszervezet az a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről, valamint a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás részletes szabályairól szóló 38/2014. (II. 24.) Korm. rendeletben szabályozott eljárás alapján nyilvántartásba vett szervezet, amely megfelel a Földforgalmi tv. 5. § 19. pontjában szereplő feltételrendszernek. Az állami ménsgazdaságok ezzel szemben konkrét, egyedi aktussal, elsősorban az agrárpolitikáért felelős miniszter szakmai indokolására alapozott döntése alapján alapíthatóak. Az állami ménsgazdaságok nem a Földforgalmi tv. mezőgazdasági termelőszervezetre vonatkozó fogalmi rendszerének való megfeleléstől függően – a mezőgazdasági termelőszervezetek létrehozására irányadó anyagi és eljárásjogi szabályok alapján – jönnek létre.
- [39] Az állami ménsgazdaság ezért nem tekinthető a mezőgazdasági termelőszervezet egyik formájának. Ezt támasztja alá maga a Korm. határozat szóhasználata is: magántulajdonban álló termelőszervezet és ménsgazda-

ság megkülönböztetést használja, a ménészgazdaság önálló, *sui generis* formaként és nem mezőgazdasági termelőszervezetként jelenik meg a Korm. határozatban.

- [40] Az állami tulajdonban álló mezőgazdasági termelőszervezetek és az állami ménészgazdaság fogalmai ezért tartalmilag nem tekinthetők azonosnak. A Korm. határozat 4. pontja olyan általánosan kötelező normatartalommal bír, amely nem tekinthető a törvényi szabályozás megismétlésének.
- [41] A Korm. határozat 4. pontja a fentiek következtében sérti az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését.
- [42] 3.2. A Korm. határozat 5. pontja a magántulajdonban álló termelőszervezetekre vonatkozó, megengedő jogszabályi rendelkezés, melynek értelmében a magántulajdonban álló termelőszervezet mintagazdaságként állami és nem állami földrésztelken egyaránt gazdálkodhat.
- [43] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány elbírálásakor hatályos Nfatv. 15/A. § (1) bekezdése a Korm. határozat 5. pontját magában foglaló rendelkezést tartalmaz: „A mintagazdaság olyan [...] mezőgazdasági termelőszervezet, amely állami és nem állami tulajdonban álló földön gazdálkodva [...] a meglévő növekedési tartalékok kiaknázását szolgálja [...]”
- [44] Az Alkotmánybíróság az Abh. indokolásában jogszabályi tartalom kormányhatározatban való megismétlése vonatkozásában szintén hangsúlyozza, hogy amennyiben kormányhatározat rendelkezése jogszabályi rendelkezés szó szerinti vagy tartalmi megismétlése, „önmagában emiatt nem feltétlenül lenne alaptörvény-ellenes, [...] [h]iszen ebben az esetben csak arról lenne szó, hogy az így helyes jogforrási szinten meghatározott [rendelkezés] – törvényellenesen, de nem feltétlenül alaptörvény-ellenesen – megismétlésre került a Korm. határozatban is” (Abh., Indokolás [73]).
- [45] Az Alkotmánybíróság mindezek mérlegelése után megállapította, hogy az Nfatv. 2020. július 1. napjától hatályos módosításával a Korm. határozat 5. pontja és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés valamint az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés sérelme közötti összefüggés vonatkozásában megszűnt az indítványozók által kifogásolt alkotmányjogi sérelem.
- [46] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárást abban a vonatkozásban, amely a Korm. határozat 5. pontja – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és T) cikk (1) bekezdés sérelmén alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult, az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében megszüntette.
- [47] 3.3. A Korm. határozat 6. pontja a mezőgazdasági termelőszervezetek magántulajdonú mintagazdasággá jelölésének feltételrendszerét határozza meg.
- [48] Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéssel összefüggésben először itt is azt vizsgálta, hogy tekinthető-e a határozat jogszabályi rendelkezés megismétlésének. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy a Korm. határozat 6. pontja nem egyezik meg a termelőszervezetekre vonatkozó, az indítvány elbírálásakor hatályos Nfatv. 15/A. § (2) bekezdésében foglalt konjunktív feltételrendszerrel. A Korm. határozat 6b. pontjában foglalt „közvetlenül vagy egységes irányítás alatt álló vállalatcsoport tagjaként” kifejezés, és a 6c. pontja („közvetlenül vagy egységes irányítás alatt álló vállalatcsoport tagjaként a hosszú távú gazdasági fejlesztés megalapozása érdekében a Kormánnyal stratégiai megállapodást köt vagy kötött”) nem jelenik meg az indítvány elbírálásakor hatályos, a mezőgazdasági termelőszervezetek mintagazdasággá jelölésének feltételrendszerére vonatkozó törvényi szabályozásban. A mezőgazdasági termelőszervezetek magántulajdonú mintagazdasággá jelölésének konjunktív feltételrendszerét ezért a Korm. határozat törvénnyel ellentétesen szabályozza.
- [49] A jelen ügyre is irányadó gyakorlat szerint, egy Korm. határozat rendelkezésének valamely jogszabályi rendelkezésbe ütközése akkor valósít meg alaptörvény-ellenességet, ha ez a jogrendszer koherens struktúráját súlyosan sérti, azaz „a jogalkotás és a jog érvényesülése tekintetében fel nem oldható ellentmondást, zavart eredményez” (36/2015 (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [89]).
- [50] Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatára figyelemmel megállapította, hogy a Korm. határozat 6. pontja kiszámíthatatlan, ellentmondó szabályozást eredményez a mintagazdasággá válás feltételrendszere vonatkozásában. A rendelkezés ugyanis túlterjeszkedik a vonatkozó törvényi szabályozáson a mintagazdasággá válás feltételrendszere vonatkozásában, ezért sérti a jogbiztonság követelményét, ezen keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elvét.

- [51] 3.4. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Korm. határozat 7. pontjának Nfatv. 15/A. § (1) bekezdéssel való összhangját vizsgálta.
- [52] Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem egyeztethető össze a mintagazdaságokra vonatkozó azon törvényi meghatározással, miszerint „a mintagazdaság [...] mezőgazdasági termelőszervezet”.
- [53] A Korm. határozat 7. pontjában foglalt rendelkezés törvénnyel ellentétes szabályozást valósít meg azáltal, hogy a ménesgazdaságok számára a mezőgazdasági termelőszervezetekhez képest eltérő feltételekkel teszi lehetővé a mintagazdasággá válását. Az eltérő létrehozási mód, illetve feltételrendszer következtében a ménesgazdaság nem tekinthető mezőgazdasági termelőszervezetnek. Ennek következtében a Korm. határozat 7. pontja olyan szervezet (a ménesgazdaság) mintagazdasággá válásának feltételrendszerét szabályozza, amely a törvényi szabályozásban nem szerepel azon szervezetek (a mezőgazdasági termelőszervezetek) között, amelyek mintagazdasággá nyilváníthatóak.
- [54] A fentebb már kifejtettek szerint egy Korm. határozat rendelkezésének valamely jogszabályi rendelkezésbe ütközése akkor valósít meg alaptörvény-ellenességet, ha ez a jogrendszer koherens struktúráját súlyosan sérti, azaz „a jogalkotás és a jog érvényesülése tekintetében fel nem oldható ellentmondást, zavart eredményez” {36/2015 (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [89]}.
- [55] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy a Korm. határozat 7. pontja kiszámíthatatlan, ellentmondó szabályozást eredményez, azáltal, hogy túlterjeszkedik a vonatkozó törvényi szabályozáson. Ezáltal sérti a jogbiztonság követelményét, ezen keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elvét.
- [56] 3.5. Az Alkotmánybíróság a Korm. határozat 8. pontja vonatkozásában egyrészt a nem megfelelő jogforrási szinten történt szabályozás kérdését, másrészt az Nfatv. 2. § és 15. § (2)–(3) bekezdésébe ütközését (törvényellenességét), ezeken keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés sérelmének fennállását vizsgálta.
- [57] Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Nfatv. indítvány elbírálásakor hatályos 15/A. § és a 3. § rendelkezése rögzíti, hogy a mintagazdaság az agrárpolitikáért felelős miniszter javaslata alapján a Kormány által határozatban kijelölt mezőgazdasági termelőszervezet. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy a Korm. határozat 8. pontja az Nfatv. rendelkezésével tartalmilag azonos, azaz jogszabályi rendelkezés megismétlésének tekinthető.
- [58] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy a Korm. határozat 8. pontja és a Jat. 23. § (1) bekezdésének – és ezzel összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és T) cikk (1) bekezdésének – sérelme vizsgálatát az Nfatv. 2020. július 1. napjától hatályos módosításával okafogyottá tette. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárást az indítvány ezen része vonatkozásában az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében megszüntette.
- [59] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy tartalmi összefüggés hiányában nem merül fel a Korm. határozat 8. pontja és Nfatv. 2. § ellentéte. A mintagazdaságok kijelölésének hatáskörére vonatkozó szabály nem érinti az Nfatv. 2. § által az Nfatv. kizárólagos szabályozásába utalt tárgyköröket.
- [60] Az Nfatv. 15. § (2)–(3) bekezdés sem áll tartalmi összefüggésben a támadott rendelkezéssel. A mintagazdaságok kijelölésére vonatkozó hatáskört megállapító rendelkezés (a Korm. határozat 8. pontja) nem jelent egyben felhatalmazást a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek használatba adására, így az ennek irányelveit meghatározó törvényi rendelkezés sérelme a Korm. határozat 8. pontja alapján nem merül fel.
- [61] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat 8. pontja már nem ellentétes a törvény fent hivatkozott rendelkezéseivel.
- [62] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárást abban a vonatkozásban – amely a Korm. határozat 8. pontja törvényellenességét állította, és ezen keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és T) cikk (1) bekezdésen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult – az Alkotmánybíróság elutasította.

- [63] 3.6. Az indítványozó a Korm. határozat 10. pontjának az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés, és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelmén alapuló alaptörvény-ellenességére hivatkozik az Nfatv. 2. § és 15. § (2)–(3) bekezdéseivel való ellentéte, továbbá hatáskör hiányában, normatív határozatban szabályozott általánosan kötelező magatartási szabály megállapítása okán.
- [64] A Korm. határozat 10. pontja szerint a mintagazdaság által használt állami föld tartósan a Nemzeti Földalap részét képezi.
- [65] Az Alkotmánybíróság elsőként a Korm. határozat támadott rendelkezésének az Nfatv. rendelkezéseivel való összhangját vizsgálta. Az Nfatv. 2. § sarkalatos rendelkezése értelmében a Nemzeti Földalap vagyonának hasznosításáról, nyilvántartásáról és a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról az Nfatv. rendelkezik. Az Nfatv. 15. § (2)–(3) bekezdés meghatározza a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek hasznosításának irányelveit. Az indítvány elbírálásakor hatályos Nfatv. 15. § s) pont alapján a mintagazdaságok működéséhez szükséges földrészlet biztosítása a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészek hasznosítására vonatkozó földbirtok-politikai irányelvnek megfelelően történik a mintagazdasággal kötött földhasználati szerződésen keresztül (Nfatv. 18. §; 20/A. §), amely kimondja, hogy a mintagazdaságok által használt állami földrészlet továbbra is a Nemzeti Földalap része marad.
- [66] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy a Korm. határozat 10. pontja az indítvány elbírálásaakor hatályos Nfatv. rendelkezései tartalmi megisméltésének tekinthető. Ennek következtében az alkotmánybíró-sági vizsgálat okafogyottá vált az indítvány azon részében, amely szerint a Korm. határozat 10. pontjában foglalt rendelkezés helytelen jogforrási szinten került megállapításra, és ezért ellentétes az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével és B) cikk (1) bekezdésével.
- [67] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárást ezen részében az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.
- [68] Az Alkotmánybíróság a Korm. határozat 10. pontja tételes jogszabályi rendelkezéssel való ellentéte vonatkozásában arra a megállapításra jutott, hogy a tartalmi azonosság következtében a Korm. határozat 10. pontja nem ellentétes az indítvány elbírálásakor hatályos Nfatv. 2. § és 15. § (2)–(3) bekezdésével, nem sérti ezen keresztül az Alaptörvény T) cikk (1) és B) cikk (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság ezen részében az indítványt elutasította.
- [69] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Korm. határozat 10. pontjának az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéssel való összhangját vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság a Korm. határozat 4., 6. és 7. pontjának ilyen összefüggésben történő vizsgálatától eltekintett, tekintettel arra, hogy érintett pontokat már megsemmisítette.
- [70] Az Alkotmánybíróság számos határozatában megalapozott, töretlen gyakorlata alapján a sarkalatosság követelménye nem zárja ki, hogy részletszabályokat egyszerű többségű törvény vagy akár alacsonyabb szintű jogforrás határozzon meg [24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [40]]. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában rámutatott arra, hogy „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, ABH 1999, 39, megerősítette: 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [57]]. Az Alkotmánybíróság ezért mikor azt vizsgálja, hogy „egy adott témakör minősített többséggel elfogadott törvényre tartozik-e, azt a mércét alkalmazta, amely szerint az adott szabályozási tárgykörnek a szabályozási koncepció lényeges elemének [...] kell lennie” [43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [58]]. A minősített többség követelménye csak a sarkalatos szabályozási tárgykörbe tartozó alapjog érvényesítésének és védelmének irányát meghatározó törvényi rendelkezésekre vonatkozik [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 61; 10/2011. (III. 9.) AB határozat, ABH 2011, 168; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [57]].
- [71] Az Alkotmánybíróság korábban, a 24/2016. (XII. 12.) AB határozatában az Nfatv. egyes rendelkezései kapcsán a sarkalatos szabályozás követelményének vizsgálata vonatkozásában megállapította, hogy az Nfatv. sarkalatos 2. §-a „azt teszi lehetővé, hogy ugyanez a törvény tartalmazzon egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseket is,” ezért elutasította az azonos sarkalatos tárgykörbe tartozó, nem sarkalatos rendelkezések alaptörvény-ellenességére hivatkozó indítványt. Az Alkotmánybíróság fenti döntésében hivatkozott arra is, „hogy a magyar jogrend számos sarkalatos törvénye tartalmaz felhatalmazást a részletkérdések megalkotására egyszerű többséggel elfogadható törvényben, vagy akár alacsonyabb szintű jogszabályban” [24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [32]].

- [72] Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatát szem előtt tartva észlelte, hogy a Korm. határozat szövege, valamint az Nfatv. 2020. július 1. napjától hatályos, mintagazdaságokra vonatkozó szabályozása többször is utal a gazdálkodás integrált jellegére. A Korm. határozat által szabályozott mintagazdasággá a Korm. határozat 6. pontja szerint termékpálya szintű integráció keretében tevékenykedő magántulajdonban álló termelőszervezet jelölhető ki. Az Nfatv. 15/A. § (1) bekezdés szerint a mintagazdaság az integrációs kapcsolatok erősítését szolgálja. A termelőszervezetek mintagazdasággá jelölésének feltételrendszere szintén tartalmazza a termékpályaszintű integráció keretében történő gazdálkodás feltételét.
- [73] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a mintagazdaság az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésben foglalt integrált mezőgazdasági termelés-szervezés egyik formája.
- [74] Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza, hogy a sarkalatos szabályozás követelménye vonatkozásában meg kell különböztetni a mintagazdaság mint konkrét integrációs termelés-szervezési forma és az integrációs termelés-szervezésre vonatkozó általános szabályozás területét. Abból, hogy az utóbbi az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés alapján kizárólag sarkalatos törvényben szabályozható, nem következik kényszerítőleg az, hogy az integrációs mezőgazdasági termelés-szervezés minden formáját, így például a mintagazdaságot is sarkalatos törvényben kellene szabályoznia a törvényhozónak.
- [75] Az Alkotmánybíróság alapul véve korábbi gyakorlatát jelen ügyre vonatkozóan megállapította, hogy a mintagazdaságokra vonatkozó szabályozás tekintetében nem érvényesül az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésből eredő sarkalatos szabályozás kötelezettsége, a támadott rendelkezések nem valószínűsítik meg az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésének sérelmét, ezért az indítványt – ezen részében – az Alkotmánybíróság elutasította.
- [76] 5. Az Alkotmánybíróság végül az alaptörvény-ellenesnek ítélt rendelkezések vonatkozásában vizsgálta az indítványozó által az Abtv. 43. § (4) bekezdés alapján kért visszamenőleges hatályú megsemmisítés szükségességét.
- [77] Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rögzített elve szerint, „[a]bsztrakt normakontroll eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának és a jogszabály megsemmisítésének általában ugyanolyan hatása kell legyen, mint amilyen a jogalkotói hatályon kívül helyezésnek van” {35/2012 (VII.17.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az Alkotmánybíróság az ún. *ex nunc* megsemmisítési időponttól végső soron, kivételes esetben, utólagos normakontroll esetében a jogbiztonság védelme érdekében térhet el, korábbi vagy későbbi időpont megállapításával.
- [78] Az Alkotmánybíróság korábban, a 27/1991. (V. 20.) AB határozatában a jogforrási hierarchiát sértő jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével összefüggésben az alábbi érvelést fejtette ki. „Egyfelől [...] a jogbiztonság azt követeli, hogy ne legyenek alkotmányellenes jogszabályok, vagy ha ilyenek megalkotására és hatálybalépésére mégis sor került, azok hátrányos jogkövetkezményei eltöröltesse; másfelől viszont a jogbiztonság súlyos sérelmét jelentené olyan jogszabályok visszamenőleges érvényű megsemmisítése, amelyek huzamos időn át voltak hatályban, alkalmazásukra nagyszámú ügyben került sor [...]” (ABH 1991, 73, 79)
- [79] Az Alkotmánybíróság határozataiban számos esetben vetette el az *ex tunc* hatályú megsemmisítést az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján létrejött jogok és kötelezettségek védelmére hivatkozva {pl. 36/2014 (XII.18.), Indokolás [80]; 3314/2014 (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [6]}.
- [80] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával egyezően jelen ügyre vonatkozóan megállapította, hogy a Korm. határozat huzamos időn át volt hatályban, az ez alapján létrejött nagyszámú jogviszonyra tekintettel az alaptörvény-ellenes rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítése – a jogbiztonság védelmére tekintettel – nem indokolt.
- [81] 6. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította a Korm. határozat 4., 6. és 7. pontja alaptörvény-ellenességét, és azt jelen határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napjával megsemmisítette.
- [82] 7. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2020. december 15.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [83] Teljes mértékben támogatom a rendelkező részt, benne a megsemmisítési pontokat, de a sarkalatosságot illető indokolási felfogást a IV. rész 4. pontjában elhibázottnak látom, és ezzel szemben párhuzamos indokolásban szeretném kifejtetni álláspontomat.
- [84] Az indokolás sarkalatosságot illető problémáját alapvetően az okozza, hogy a többségi érveléseket tartalmazó Abh.-k, melyekre az indokolás most támaszkodik, nem észlelték a 2012 januárjától hatályos Alaptörvény korábbi Alkotmánytól eltérését ebben a vonatkozásban. A korábbi Alkotmány alapján kétharmados törvénynek nevezett, kiemelt támogatottsághoz kötött törvények a mai alaptörvényi elnevezésben sarkalatos törvényként szerepelnek. Ezek megfogalmazása azonban az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága tekintetében alapvetően eltérő. Míg a régi alkotmányi szabályok mindenhol csak deklarálták egy-egy tárgykörnél, hogy azok elfogadása a jelenlévő képviselők kétharmados szavazatához kötött, addig az új alaptörvényi szabályok differenciáltan teszik ezt. Van, ahol kifejezetten kiemelik, hogy csak az adott tárgykör alapvető szabályaira vonatozik a sarkalatosság követelménye, (mint a 40. cikkben a nyugdíjrendszer esetében). Ezzel szemben van, ahol kifejezetten kiemelik, hogy e tárgykör részletes szabályai is a sarkalatosság alá tartoznak, és ez a legnépesebb csoport, mert majd húsz tárgykör tartozik ide, pl. a bírósági szervezeti törvény is [25. cikk (8) bekezdés]. Végül van, ahol csak jelzik a tárgykört, de nyitva hagyják, hogy milyen mélységben kötik sarkalatossághoz ennek elfogadását, például az adatvédelmi hatóság esetében [VI. cikk (3) bekezdés], az országgyűlési vizsgálóbizottságok működése esetében [7. cikk (3) bekezdés], vagy a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó törvény esetében (38. cikk (1) bekezdés), és ez utóbbiba tartozik a most tárgyalt P) cikk (2) bekezdése is. Itt is előírja a felsorolt tárgykörökre a sarkalatosság követelményét, de itt – az előbb jelzett főszabálytól eltérően – nem mondja ki, hogy a részletes szabályokat is sarkalatosság követelménye köti. Így ebben az esetben most az Alkotmánybíróság maga mérlegelhetett, hogy az alapvető szabályokon túl mikor tekinti a vizsgált szabályt olyan részletezőnek, melyre a sarkalatosság már nem vonatkozik.

[85] Én csak ezzel az érveléssel tudtam volna elfogadni azt, hogy a támadott törvényi rendelkezések sarkalatosságát nem állapítjuk meg, de mivel ez csak érvelésbeli eltérést jelentett volna, így a rendelkező részi pontokat megszavaztam.

Budapest, 2020. december 15.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1187/2016.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 3. számában.

• • •