



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/214/.../2015
Hivatkozási szám: II/3093-3/2015

[REDACTED]
részére

Alkotmánybíróság


Tárgy: az 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat és a 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet tárgyában országgyűlési képviselők által benyújtott kapcsolatos utólagos normakontrollra irányuló indítvány véleményezése


Tisztelt [REDACTED]

Az Alkotmánybíróság II/3093-3/2015. számú végzésében az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását kérte, ötvenkét országgyűlési képviselő által 2015. október 19-én benyújtott indítvánnyal kapcsolatban. Az indítvány a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat 1. pont e)-j) alpontjai és a 2. pontja, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés, 29. § (2)-(3) bekezdései, 32. §-a és 33. § (2) bekezdésében szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítvánnyal összefüggésben jogi véleményemről a mellékletben foglaltak szerint tájékoztatom.

Budapest, 2015. november „2.”

Tisztelettel:

Dr. Trócsányi László


Igazságügyi Minisztérium
Miniszter
*

1. A „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) utólagos normakontrollja

Az indítvány szerint a Korm. határozat 1. pont e)-j) alpontjai és 2. pontja sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, T) cikk (1) bekezdését és 38. cikk (1) és (3) bekezdését.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az alábbiak:

„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.

38. cikk

(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

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

Az indítvány a Korm. határozat 1. pont e)-j) alpontja és 2. pontja megsemmisítését indítványozza, felhívva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (2) bekezdését, amely az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja a közjogi szervezetszabályozó eszközök utólagos normakontrollját. Az indítványozók értelmezésében a támadott aktus közjogi szervezetszabályozó eszköz (a Kormány normatív határozata). Ezzel szemben a támadott kormányhatározat döntései álláspontom szerint kivétel nélkül egyedi döntések.

1.1. Formális megközelítés:

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. § (1) bekezdés d) pontja szerint a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát veszti, „ha azt az Alkotmánybíróság vagy a bíróság megsemmisíti”. Eszerint a jogszabály hatályvesztésének egyik esete a jogszabály megsemmisítése. A jogszabály Alkotmánybíróság általi megsemmisítése fogalmilag feltételezi a jogszabály hatályban létét, illetve az aktus normatív jellegét, amihez a hatály intézménye szorosan tapad. A támadott Korm. határozat azonban nincs hatályban, mert az a normatív aktusok ismérve, így hatályba léptetésére sem került sor.

1.2. Tartalmi megközelítés:

A formális megközelítés mellett azonban tartalmi érvek is alátámasztják a Korm. határozat egyedi jellegét.

A Jat. 23. § (1) bekezdés b) pontja szerint „normatív határozatban szabályozhatja a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv szervezetét és működését, tevékenységét, valamint

cselekvési programját”. A támadott Korm. határozat rendelkezései ilyen tartalmat nem hordoznak, normatív jellegük nincs. A szervezet, a működés és a tevékenység olyan elemek, amelyek a magyar nyelvben és a magyar jogi fogalomrendszerben tartós, hosszú időre szóló viszonyok, ismétlődő vagy folyamatosan elvégzendő feladatok sorozatát írják le, és a normativitásuk ezekben a jellegzetességekben ragadható meg. Ennek a támadott Korm. határozat nem felel meg.

Az indítvány érvelése szerint a Korm. határozat bevezető rendelkezésében használt „intézkedéseket hoz” szófordulat a normatív jelleget támasztja alá. Álláspontom szerint az „intézkedés” ugyanakkor jelen esetben annyit jelent, hogy a Kormány a 3. pontban kijelöli az egyes minisztériumok feladatait. Éppen ezért az említett szófordulat – az indítványozó álláspontjával ellentétben – a Korm. határozat egyedi jellegét támasztja alá.

Megjegyzendő, hogy az indítvány elismeri, hogy a 3. pont „az egyedi feladattűző határozatok mintájára nyert megfogalmazást”. Ugyanakkor az 1-2. pontban meghatározottak kifejezetten és közvetlenül a 3. pontban foglalt egyedi feladat-meghatározások tartalmi kereteit adják meg, tehát szorosan összefüggenek az egyedileg meghatározott feladatokkal, így ezen okból is nélkülözik a normatív tartalmat.

Az 1. pontban a Kormány a saját álláspontját rögzítő egyedi döntést hoz, amelyben kinyilvánítja az egyetértését azzal, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program megvalósítására milyen irányelvek mentén kerüljön sor. Az 1. pont lényege tehát egy kormányzati álláspont rögzítése, kinyilvánítása, amely normatív tartalmat – az Alaptörvény T) cikk bekezdésének megfogalmazásában „általánosan kötelező magatartási szabályt” – a legszélsőségesebb értelmezés esetében sem hordoz. Normatív tartalmat ugyanis nem lehet tulajdonítani egy álláspont kifejtésének, egy egyetértés kifejezésének, mivel egy egyetértő álláspont elfoglalása fogalmilag nem feleltethető meg egy imperatív, kötelezettséget kimondó vagy jogot biztosító rendelkezésnek.

A Korm. határozat 2. pontja előírja, hogy „az állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel”. Ezen rendelkezés is egyedi jellegű, mert egy egyszeri bevétel felhasználásának egyedi célját állapítja meg.

Utalni kell e tekintetben arra is, hogy a 4/2006. (II. 15.) AB határozat egyértelműen megállapította a költségvetési törvényekkel összefüggésben:

„A Kötv. - rendeltetését, természetét, jellegét tekintve - eltér más törvényektől. A jogtudomány ezt a különbséget gyakran a materiális és formális értelemben vett törvény fogalommal írja le, kimutatva, hogy a Kötv. csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. A Kötv.-nek ez a sajátos, speciális jellege kizárja azt, hogy a Kötv. más törvényeket módosítson, de ugyanígy az is kizárt, hogy a Kötv.-t más későbbi (nem költségvetési tárgyú) törvény módosítsa.”

Ebből következőleg a pénzügyi döntések tartalmukat tekintve akkor is egyedi jellegűek, ha azokat kifejezetten jogszabály állapítja meg. Ezért a támadott Korm. határozat 2. pontja tekintetében sem állítható megalapozottan, hogy a pénzfelhasználási cél megjelölése normatív jellegű döntés lenne.

A Korm. határozat 2. pontja kapcsán azt is szükséges rögzíteni, hogy az nem áll ellentétben a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) 28. §-ában foglaltakkal, sőt ráerősít annak alkalmazására, mert kizárni törekszik annak a lehetőségét, hogy ezen bevételekből kerüljenek finanszírozásra az értékesítés lebonyolításával összefüggésben felmerülő költségek és munkadíjak. Ennek érdekében szerepel a Korm. határozat 3. pontjának d) alpontjában a feladat a Program végrehajtásához szükséges valamennyi tárgyi, személyi és anyagi feltétel biztosításáról.

A már említettek szerint a Korm. határozat 3. pontjában foglalt többi rendelkezés – az 1-2. pontokban megfogalmazottak alapján – kifejezetten egyedileg meghatározott feladatokra, azok határidejére és címzettjeire vonatkozik. Ezek egyedi jellege ezért nem vitatható.

A Korm. határozat egyedi jellegére egyértelműen rávilágít az is, hogy a benne meghatározott elvek, szempontok és feladatok végrehajtása jogszabályban ölt testet, hiszen önmagában a Korm. határozat nem lett volna elegendő az abban foglalt célok eléréséhez, ehhez szükséges volt jogszabályi szintű rendelkezések meghatározása is. A Korm. határozat normatív jellegének megítélése vonatkozásában éppen ezért alapvető figyelemmel kell lenni arra, hogy a Korm. határozatot követően megalkotásra került a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet és a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 285/2015. (X. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.), amely jogszabályi formában, normatív jelleggel építette be a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendeletbe (a továbbiakban: Kr.) a Korm. határozat szerinti Program végrehajtásának szabályait. A Korm. határozat – a benne felelősként megjelölt minisztereken kívül – így senkire közvetlenül semmilyen jogot vagy kötelezettséget nem állapít meg, joghatást kizárólag a felelős miniszterek feladatai tekintetében fejt ki.

Mindezek alapján a támadott Korm. határozat minden eleme kapcsán egyértelműen igazolható az egyedi döntési jelleg. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a közjogi szervezetszabályozó eszközök – a Kormány esetében normatív határozat – esetében végezhet utólagos normakontrollt, a normatívnak nem minősülő Korm. határozat vizsgálata kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

2. A Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés, 29. § (2)-(3) bekezdései, 32. §-a és 33. § (2) bekezdésében szereplő „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrész alaptörvényellenességének kérdése

Az indítvány szerint a Kr. 2. § (3) bekezdés, 29. § (2) és (3) bekezdés, 32. §, valamint a 33. § (2) bekezdésében az „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrész sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését és 38. cikk (1) és (3) bekezdését.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az alábbiak:

„15. cikk

(4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.

38. cikk

(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

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

Álláspontom szerint az indítványban foglalt indokok alapján nem áll fenn az indítványban jelzett sérelem.

2.1. Értékesítési feltételek és vevői személyi kör

Előjáróban jelzendő, hogy föld értékesítését szabályozó Nfatv. az ugyancsak az Alaptörvény 38. cikk alapján meghozott, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénytől (a továbbiakban: Nvt.) külön rezsimet képez, erre maga az Nvt. is kifejezetten utal az Nvt. 16. § (3) bekezdésében: *„Az állami tulajdonban lévő termőföldvagyon hasznosítására, vagyonkezelésére és nyilvántartására, a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó szabályokat a Nemzeti Földalapról szóló törvény állapítja meg.”*

A Kr.-nek a Módr.-rel beiktatott rendelkezései meghatározására álláspontom szerint az Nfatv. rendszere és felhatalmazó rendelkezése alapján lehetőség volt, a Kr. szabályozási tartalma nem ellentétes az Nfatv.-vel és nem igényel törvényi szintű szabályozást.

Az Nfatv. a föld értékesítési módjait szabályozza [árverés, pályázat, 3 hektár alatt egyéb mód- lásd 18. §, 21. § (3a) bekezdés b) pont], de azok alkalmazási esetköreit a Kr. szabályozására hagyja, így a Kr.-ben tervezett árverési szabályok álláspontom szerint megfelelnek az Nfatv.-nek.

Az Nfatv. releváns felhatalmazása a következőképpen szól: *„32. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg b) a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályait”*.

Az Nfatv. a lehetséges vevői kört kifejezetten nem határozza meg; e tekintetben csak azt szabályozza, hogy kivel kizárt a szerződéskötés (Nfatv. 19. §). Jelzendő, hogy az Nfatv. még e körben is további kizárási lehetőséget ad a Kr. számára (Nfatv. 19. § (3) bekezdés).

Ugyanakkor ebből nem következik az, hogy a Kr. ne szabályozhatná azt a személyi kört, akiket az elvileg lehetséges vevői körön belül az állami földek értékesítésekor preferált vevői körnek kell tekinteni (akár úgy is, hogy a föld csak ezen személyek részére adható el).

Éppen ettől eltérően, az Nfatv. 15. §-ában meghatározott földbirtok-politikai elvek – melyek adott esetben egymással versengők is – biztosítanak mozgásteret a Kormány számára, hiszen az a)-tól s) pontig felsorolt elvek mindegyike egy adott értékesítési programban objektíve nem érvényesülhet egyidejűleg. A Kormány szabályozási, és az NFA gyakorlati felelőssége, hogy az egyes elveket, célokat mikor és hogyan érvényesítik, függően a változó viszonyoktól és az érintett földterületektől. Mindezek alapján a földbirtok-politikai elvek egyben kötelezettséget is jelentenek a kormányzatnak arra, hogy meghatározza egyrészt az értékesítés módját (pályázat, árverés vagy 3 hektár alatti föld esetében egyéb mód), valamint azokat a szempontokat, melyeket az aktuális gazdasági-politikai helyzetben az állam, mint tulajdonos az állami földek hasznosítása során (ideértve a földek értékesítését is) érvényesít. Ezen szempontok érvényesítése értelemszerűen magában foglalhatja a föld értékesítésének feltételhez kötését, a vevő számára feltételek vállalásának előírását és magának a lehetséges vevői körnek a meghatározását is. Természetesen ezek a feltételek mindegyike egyben szűkíti is a lehetséges vevői kört, hiszen a célja éppen az, hogy biztosítsa az aktuális politikai-gazdasági helyzetben preferált földbirtok-politika mentén történő értékesítést.

Az állami földek értékesítésének részletes szabályai kormányrendeleti szintű, az erre vonatkozó megfelelő felhatalmazás alapján történő meghatározása, vagyis a földértékesítés módjának és feltételeinek az adott politikai-gazdasági környezetben érvényesíteni kívánt földbirtok-politikai elvek alapján való meghatározása nem tekinthető az Nfatv. rendelkezéseivel ellentétesnek, és kizárólagos törvényalkotási tárgykörbe tartozónak sem.

Pályázat útján történő értékesítés esetén e feltételeket nemhogy a Kr.-ben, de még magában a pályázati kiírásban is meg lehet határozni; ugyanis a pályázat útján történő értékesítés esetén e szempontokat a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) saját hatáskörben határozza meg a pályázatok kiírásakor, és az érvényes pályázatok közül e szempontok, feltételek mérlegelése alapján választja ki a nyertest (lásd Kr. 7. § (2) bekezdés 14. pont, 16. § (5) bekezdés, 18. § (2) bekezdés).

Árverés esetében – ezen értékesítési mód jellegére tekintettel – értelemszerűen magában a Kr.-ben kell meghatározni az értékesítési szempontokat, vagyis azt, hogy mely személyi kör az, mely licitálhat az adott földre.

A Kr. kifogásolt rendelkezéseiben szereplő értékesítési mód (árverés), a vevők lehetséges személyi köre (helyben lakó, magyar állampolgár földműves – Kr. 29. § (3) bekezdés), valamint az egyéb – az indítványban egyébként külön nem kifogásolt – értékesítési feltételek (árverési biztosíték befizetése, licitküszöb meghatározása – Kr. 32. §) álláspontom szerint tehát nem tekinthetők az Nfatv. rendelkezéseivel és az Alaptörvény idézett rendelkezéseivel ellentétben álló szabályoknak.

Ennek kapcsán jelzendő az is, hogy – az értékesítési formára való utalás tekintetében – téves az indítvány 4.2. pontjának első bekezdésében szereplő azon állítás, hogy a Kr. 29. § (3) bekezdése szerinti követelmény nemcsak egy értékesítési formában vagy programban személyi feltétel, hanem minden, 3 hektár feletti állami föld eladásánál, ugyanis a 29. § (3) bekezdése a Kr. „Nyilvános árveréssel történő eladás” című IV. fejezetében található, így az értelemszerűen az értékesítési formák közül csak az árverés útján történő értékesítésre vonatkozik.

Az indítvány 4.2. pontjának második bekezdésével kapcsolatosan pedig megjegyzendő, hogy az Nfatv. 18. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés a hasznosítás során nem kötelezően alkalmazandó feltételt, hanem előnyben részesítéssel alkalmazható szempontot tartalmaz.

2.2. A fővárosi és megyei kormányhivatalok közreműködése

Álláspontom szerint a Kr.-ben szereplő, a fővárosi és megyei kormányhivataloknak (a továbbiakban: kormányhivatal) az árverésekben történő közreműködése nem ellentétes az Nfatv. rendelkezéseivel.

A Kr.-nek a kormányhivataloknak a Program végrehajtásban való közreműködését rögzítő rendelkezései nem tartalmaznak olyan szabályokat, amely szerint a közreműködés az NFA feladatkörének átvételével vagy elvonásával járna. Az NFA a napi működése során rendszeresen vesz igénybe lebonyolítási segédként jogi közreműködőket, de ezek minden esetben az NFA nevében és megbízásából járnak el. Jelen esetben az államot megillető tulajdonosi jogokat az NFA gyakorolja, a kormányhivatalok nem az ezzel kapcsolatos feladatokban, hanem az árverés megszervezésében és lebonyolításában működnek közre. Az Nfatv. és a Kr. rendelkezései alapján az árverések esetében is minden érdemi döntést és jogi cselekményt az NFA végez, a kormányhivatal az eljárásban technikai közreműködőnek tekinthető.

Az NFA érdemi eljárása mutatkozik meg abban, hogy az árverést az NFA hirdeti meg (Kr. 31. § (1) bekezdés), elvégezteti az értékesíteni kívánt föld értékbecslését (Kr. 4. § (2) bekezdés, 4/A. §), egyes esetekben maga az NFA végzi el az értékbecslést (Kr. 4/B. § (2) bekezdés), az NFA képviselője is jelen van az árverésen (Kr. 32. § (1) bekezdés), az árverés alapján az NFA köti meg az adásvételi szerződést (Kr. 33. §), az elidegenítési és terhelési tilalom, valamint a visszavásárlási jog kapcsán a jognyilatkozatokat az állam nevében az NFA teszi meg (Kr. 29. § (6) és (7) bekezdés, 33/A §).

Az árverés – NFA és közjegyző jelenlétében történő – levezetése, arról jegyzőkönyvkészítés és az árverési biztosíték befizetésének ellenőrzése (Kr. 32. §) álláspontom szerint nem tekinthetőek érdemi tevékenységnek, e körben a kormányhivatal nem veszi át az NFA jogkörét, az NFA mint tulajdonosi joggyakorló jogkörében érdemi jognyilatkozatot a kormányhivatal nem tesz.

Az árverés szabályait a Kr. egyértelműen rögzíti, az árverés levezetése során a kormányhivatalnak mérlegelést igénylő, tulajdonosi joggyakorló, vagyis az NFA feladatkörébe tartozó döntést hoznia nem kell.

Mindezek alapján álláspontom szerint nincs ellentétben az Nfatv.-vel az, hogy az árverés útján történő értékesítés során a kormányhivatalok az NFA feladatainak ellátásában technikai közreműködői feladatot látnak el.

3. Összegzés

Megállapításom szerint a Korm. határozat vizsgálata – egyedi döntési jellegére tekintettel – kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén, a Kr. – indítványban hivatkozott – rendelkezéseiben szereplő értékesítési mód (árverés), a vevők lehetséges személyi köre (helyben lakó, magyar állampolgár földműves) nem tekinthetőek az Nfatv. rendelkezéseivel és az Alaptörvény idézett rendelkezéseivel ellentétben álló szabályoknak. Hasonlóan álláspontom szerint nem ellentétesek az Nfatv.-vel a Kr. azon rendelkezései, amelyek alapján a kormányhivatalok az NFA feladatainak ellátásában technikai közreműködőként vesznek részt.

Budapest, 2015. október „ 2 ”

Tisztelettel:


Dr. Trócsányi László

