



ELNÖK

Iktatószám: 119/2013.

Dr. Szabó Máté úr
az alapvető jogok biztosa

Budapest

Tisztelt Alapjogi Biztos Úr!

A Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ), mint a mezőgazdasági termelők érdekképviselői szervezete úgy értékeli, hogy az Országgyűlés által 2013. június 23-án elfogadott és a 2013. évi CXXII. számon kihirdetett, a mező – és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény több ponton súlyosan alaptörvény ellenes, ez pedig a magyarországi lakosság jelentős részének alapjogsérelmét okozza. Kérjük ezért, hogy – élve az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34. §-a szerinti hatáskörével – kezdeményezze a törvény alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Álláspontunk szerint

- az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével ellentétes *a törvény 43. § (3) bekezdése*;
- az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése mellett a XIII. cikkel ellentétes *a törvény 9. § (2) bekezdése, a 24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpontja, a 27. § (1) bekezdés a) pontja, a 27. § (3) bekezdése, az 53. § (2) bekezdése és a 68. §-a*;
- az Alaptörvény II. cikkével és XV. cikkével ellentétes *a törvény 10. § (3) bekezdése, valamint a 16. § (1) bekezdésének a 10. § (3) bekezdésére visszautaló szövegrésze*;
- az Alaptörvény XIII. cikkével és a XII. cikkével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdésével ellentétes *a törvény 70. § (2) bekezdésének utolsó mondata*;
- az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével ellentétes, valamint ezzel párhuzamosan a II. cikkével is ellentétes *a törvény 34. § (3) bekezdése*;
- az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével ellentétes *a törvény 5. § 7. a) pontja; végül*
- az Alaptörvény előzőekben felhívott alapjogi rendelkezéseivel, illetve az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét okozza *a törvény 1. § (2) és (3) bekezdései, az 5. § 7. b) pontja, a 43. § (2) bekezdése, a 46. § (1) bekezdése, a 48. § (1) bekezdés c) pontja, az 59. § (1) bekezdés e) pontja*.

Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ)

1125. Budapest,
Istenhegyi út 59-61.

levelezési cím: 1536 Budapest
Postafiók: 245.
e-mail: moszelnok@mosz.agrar.hu

Telefon: +36-1-332-1163
Telefax: +36-1-332-5515

Mielőtt a törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességéről szóló alkotmányossági érveinket részletesen kifejténék, röviden vázoljuk, miért tartanánk helyesnek Önnek, mint alapvető jogok biztosának a fellépését. Az eljárását kezdeményező levelünk ezen első fejezetében ezért azt igazoljuk, hogy az alaptörvény-ellenes törvény *nagy számú, és jelentős részben kiszolgáltatott helyzetben lévő* polgár alapjog-, jog- és érdeksérelmét okozza. Ezt követően a beadvány második fejezetében azt mutatjuk be, hogy a törvény milyen alapjogsérelmeket okoz, illetve mely pontokon és miért ellentétes az Alaptörvénnyel.

Amennyiben ezt Ön szükségesnek tartja, indokainkat személyes meghallgatáson is kifejtjük.

I.

A törvény által sérelmet szenvedett polgárok köre, a bekövetkező sérelmek jellege

1. *Az alaptörvény-ellenes törvény nagyszámú földtulajdonost károsít meg.* Jelenleg Magyarországon mintegy kétmillió földtulajdonos van, akik zömében kárpótlással, szövetkezeti vagyon nevesítésével, örökléssel stb. jutottak földtulajdonhoz. Többségük földtulajdona rendkívül kis terület (néhány hektár, sőt nem ritka az ez alatti tulajdonhányad sem). E körnek a vagyona az új földtörvény következtében jelentősen le fog értékelődni, tekintettel arra, hogy rendkívüli mértékben leszűkül a földvásárlásra jogosultak köre (a törvény által nem pontosan meghatározott, de bizonyosan szűk személyi kört jelentő ún. *földművesek*), ami ahhoz vezethet, hogy különösen egyes térségekben egyáltalán nem lesz kereslet a földekre, vagy csak helyi monopóliumhelyzetben lévő néhány vevő lesz a piacon, akik diktálják az – alacsony – árakat. Ugyanezen okokból a bérbeadás is meg fog nehezülni (a jelenlegi tulajdonosok zöme nem helyben lakó, illetve nem mezőgazdasági tevékenységből él), ami a bérleti díjak csökkenésével jár majd együtt.

2. *Az alaptörvény-ellenes törvény a mezőgazdaságból élők tartós munkanélküliségéhez, elszegényedéséhez vezet.* A törvény deklarált célja a földhasználati viszonyok jelentős átrendezése: a földhasználati viszonyokat a törvénnyel úgy kívánják átrendezni, hogy a jelenleg közel 50-50%-os magán, illetve jogi személyiségű gazdasági társaságok, szövetkezetek földhasználati arányait 80-20%-ra alakítsák át. A mai földhasználati viszonyok között a mezőgazdasági bruttó termelési érték 2/3-át állítják elő a jogi személyek és 1/3-át a magánszemélyek. Még jelentősebb a különbség az állattenyésztésben, ahol például a tejelő tehénállomány 90%-a, a sertésállomány több mint 70%-a, a baromfi állomány közel 60%-a a jogi személyiségű társaságok tulajdonában van.

Amennyiben e társaságok elveszítik takarmánytermő területeiket, tevékenységük egy részének feladására kényszerülnek. Tekintettel arra, hogy a fenti állatállomány zöme ún. szakosított telepeken található, a terület csökkenése következtében sokaknak nem lesz más választása, mint e telepek felszámolása. Ennek következtében belátható időn belül azzal számolhatunk, hogy a tejtermelés 20%-kal, a sertésállomány 30-40%-kal, a baromfiállomány 20-25%-kal fog csökkenni, ami összességében a mezőgazdaság bruttó termelési értékének akár 10%-os csökkenésével is együtt járhat.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal nyilvántartásai alapján 472 olyan gazdálkodó szervezet van, amelynek földhasználati meghaladja a törvényben előírt 1200 hektáros birtokmaximumot. A törvény hatálybalépését követően ennek következtében közel 500 ezer hektár művelése válik bizonytalanná, és még ha azt is feltételezzük, hogy ezek egy átmeneti idő után újabb bérlőre találnak, az átmeneti időszakban akkor is a termelés minimum 10%-os csökkenésével kell számolni.

A törvény következtében a birtokmaximummal érintett gazdálkodó szervezetek jelentős vagyonszűkítéssel kénytelenek szembe nézni. Könnyen belátható ugyanis, hogyha egy adott gazdálkodó, egy adott birtokmérethez szerszámozta fel magát (vásárolt gépeket, eszközöket, berendezéseket) akkor egy a törvény által kikényszerített birtokcsökkentés esetén e vagyron egy része feleslegessé, illetve kihasználhatatlanná válik. Különösen súlyosan érinti ez az állattartókat, ahol az elmúlt években jelentős korszerűsítések valósultak meg, a gazdálkodók súlyos, akár több százmilliárd forintos vagyonszűkítést lesznek kénytelenek elszenvedni.

A magyarországi statisztikai adatok szerint a mezőgazdasági társas vállalkozások ún. statisztikai állományi létszáma 73 ezer fő, ami – figyelemmel a részmunkaidőre, időszaki foglalkoztatásra stb. – *mintegy 100 ezer munkavállalót jelent.* Tekintettel arra, hogy a legnagyobb csökkenés a törvény következtében az állattenyésztésnél várható, azzal kell számolnunk, hogy *a jelenleg legálisan foglalkoztatott mezőgazdasági munkavállalók 40%-a elveszíti munkahelyét. Számukra az új struktúra más munkaalkalmat nem kínál, sőt azáltal, hogy – eddigi egész életükben mezőgazdasági termelést folytattak – a törvény értelmében földművesnek nem minősülnek, így egyéni egzisztencia megteremtését sem kísérelhetik meg.* Ez már csak azért is súlyos probléma, mert a NAV adatai szerint Magyarországon mindössze 12 ezer fő bejelentkezett egyéni vállalkozót, valamint mindössze 22 ezer olyan östermelőt tartanak nyilván, akik – esetenként csak 0 forint – adófizetésre bejelentkeztek.

Tény, hogy e hatások nem azonnal, hanem a törvény hatálybalépését követően fokozatosan fognak jelentkezni, ami a vidék folyamatos és tartós leszakadásával jár együtt. Ezt különösen azért is fontos hangsúlyozni, mert ma Magyarországon mind a foglalkoztatási ráta, mind a munkanélküliségi ráta a legrosszabb képet a vidéki térségekben, különösen a falvakban mutatja. Márpedig a magyar falun a korábbiakban elmondottak következtében csökkenő mezőgazdasági termeléssel, a legális munkahelyek meglehetősen alacsony számával, 100 milliárdot meghaladó vagyonszűkítéssel kell szembenéznünk. A földárak csökkenése több százezer embert hozhat lehetetlen helyzetbe. Továbbá, ha a legális agrárgazdasági termelés csökkenése, az állattartás drámai visszaesése bekövetkezik, ez nem fogja érintetlenül hagyni a fogyasztói árakat sem, tehát az új földtörvény következtében a fogyasztóknak növekvő élelmiszerárakkal kell szembesülniük.

3. A törvény tömeges jog- és érdeksérelmet okoz úgy, hogy közben erősen kétséges, hogy eléri közérdekű céljait, így a tulajdonhoz való jogot a föld forgalma tekintetében korlátozó törvényi rendelkezések végső soron sok tekintetben ésszerűtlenek. A törvény által okozott érdeksérelmek így azonban már jogsérelemmé válhatnak. A törvény előzőekben vázolt, várható súlyos társadalmi és gazdasági következményei a törvény saját céljaival is ellentétesek: a jogszabály így nemhogy alkalmatlan a preambulumban meghatározott egyes jogpolitikai célok elérésére, hanem egyes rendelkezései, illetve egésze azokkal ellentétes következményekre vezet majd, illetve ilyen következményekre lehet számítani. Az előzőekben bemutatott gazdasági hatások például azon preambulumban megfogalmazott céllal érnek el ellentétes eredményt, amely szerint az Országgyűlés a törvényt azért alkotta, hogy élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre. Az általunk a fentiek szerint nagyon valószínűnek tekintett termelés-csökkenés kifejezetten ellentétes eredmény a törvény azon preambulumban rögzített céljával, amely szerint célja, hogy a falvak népességmegtartó képessége megújuljon, a lakosság városba áramlása mérséklődjön, és ezáltal a helyi népesség korösszetétele javuljon, mert álláspontunk szerint a törvény következtében a mezőgazdaságban dolgozó munkavállalók közül oly sokan veszítik el egzisztenciájukat, hogy az a falvakból elvándorlásra fog sok embert ösztönözni. A kisméretű termőföldeknek a fent bemutatottak alapján szerintünk várható leértékelődése kifejezetten ellentétes a törvény

preambulumában megfogalmazott céllal, amely szerint a kis gazdaságok stabil működése és további fejlődésük biztosítása a törvény célja.

A törvény továbbá nemcsak összességében, hanem egy-egy bevezetett jogintézménye vagy rendelkezése is ésszerűtlenül sért érdeket, jogot, alapjogot. A birtokmaximum bevezetésével például könnyen előállhat az a helyzet, hogy az addigi földhasználó nem veheti újra bérbe a földet, más pedig – különösen osztatlan közös tulajdon vagy szétszórt kis parcella esetén – nem akarja azt használni. Ez különösen a jelenlegi osztatlan területek kimérése után jelenthet majd problémát. A törvény szabályai alapján megítélésünk szerint tömegesen állhat elő olyan helyzet, hogy a termőföld megműveletlen marad, ami nemcsak az agrárpolitika alapelveivel ellentétes, hanem, mivel a tulajdonosnak ilyen esetben is hasznosítási kötelezettsége van, ennek elmulasztásáért őt meg is bírságozhatják. Az értelmetlen jogkorlátozás másik példája a tulajdonszerzési maximum alóli kivételek meghatározása, amely oly mértékben teszi kijátszhatóvá a törvény szabályait, hogy az már veszélyezteti a szerzési korlátozások jogpolitikai céljainak elérhetőségét. (Erről bővebben a II. 3. pontban írunk.) Hasonlóan a korlátozás közérdekű céljainak elérhetőségét teszi kétségessé a végintézkedéssel való tulajdonszerzés választott szabályozási megoldása. (Erről bővebben a II. 4. pont szól.)

II.

A törvény által okozott alkotmányos sérelmek és alaptörvény-ellenességek

Elsőként az igazoljuk, hogy a törvény mely rendelkezései sértik alaptörvény-ellenes módon – részben aránytalan korlátozás, részben a tulajdoni értékgarancia sérelme miatt – a tulajdonhoz való jogot. Ezt követően a vállalkozás szabadságát korlátozó egyik rendelkezés alaptörvény-ellenességét mutatjuk be, majd ezt követően azt támasztjuk alá, miért alaptörvény-ellenes az, ahogyan a törvény korlátozza a tulajdonszerzés képességét. Mind a tulajdonhoz való jog, mind pedig a tulajdonszerzés képességét egyaránt alaptörvény-ellenesen sértő rendelkezést is bemutatunk. Majd azt igazoljuk, hogy a törvény alaptörvény-ellenes módon korlátoz a tulajdonhoz való joggal és a vállalkozás szabadságával összefüggésben szerzett jogot, ezzel pedig a jogállamiságot sérti. Ezt követően azt támasztjuk alá, hogy miért alaptörvény-ellenes az, hogy a törvény rendeleti szintre utalja olyan norma megalkotását, amely valójában sarkalatos törvényhozási tárgykör lenne. Végül arra utalunk, hogy a törvény hibás kodifikációs megoldásai jogbiztonságot sértő alaptörvény-ellenességhez vezetnek.

1. A törvény alaptörvény-ellenesen korlátozza a tulajdonhoz való jogot

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése mellett a XIII. cikkel ellentétes a törvény 9. § (2) bekezdése, a 24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpontja, a 27. § (1) bekezdés a) pontja, a 27. § (3) bekezdése, az 53. § (2) bekezdése és a 68. §-a.

A tulajdonhoz való alapjog [Alaptörvény XIII. cikk] a már megszerzett tulajdon elvonásával (kisajátítás) és korlátozásával szemben nyújt alkotmányos védelmet. A tulajdonhoz való jog mint alapjog csak törvényben korlátozható [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mind a (kisajátítással egy tekintet alá eső) tulajdonelvonás, mind pedig a (kisajátításnak nem minősülő) tulajdonkorlátozás alkotmányossága az alapjog-korlátozás általános tesztjéhez képest kevésbé szigorú megítélés alá esik. Amíg más alapjogok korlátozásakor mások jogainak vagy valamely alkotmányos

érték védelmének szükségességét kell igazolnia a törvényalkotónak, addig mind a tulajdonelvonás, mind a tulajdonhoz való jog korlátozása alkotmányosságához az egyszerű közérdek is elegendő. Azt, hogy mi tekinthető közérdeknek, a törvényalkotó dönti el, és a döntése csak a közérdek nyilvánvaló hiánya esetén bírálható felül. Az alkotmányossági vizsgálat így, amennyiben a szabályozás mögött van felismerhető, megnevezett közérdek, a beavatkozás arányosságára korlátozódik: alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a korlátozás súlya nem áll arányban az érvényesíteni kívánt közérdekkel [64/1993 (XII. 22.) AB határozat].

Ezt nyomatékosítja az Alkotmánybíróság azon megállapítása, amely szerint “[A] föld véges jószág volta [...], nélkülözhetetlensége, megújulóképesége, különös kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat]

Míndezek alapján alkotmányosan általában nem vitatható, ha törvényben valósul meg a tulajdonhoz való jog korlátozása a szükségesség tekintetében. A tulajdonhoz való jognak a törvénnyel megvalósított olyan közérdekű korlátozásait – mint amik a kormányzat által kívánatosnak tartott birtokszerkezet kialakítását segítik elő, a földbirtok-koncentrációt előzik meg, a kormányzati földbirtok-politikai elvek érvényesülését szolgálják, a termőföldnek az azt használókhoz juttatását célozzák – a fentiek alapján nem vitatjuk. Egyes, a törvénnyel megvalósított korlátozások tekintetében azonban vitatjuk, hogy azok megvalósítása alkotmányos volna. Ahol pedig a közérdek nem azonosítható, a korlátozás *szükségessége* is vitatható.

1.1. A tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül az, hogy a tulajdonos nem gyakorolhatja szabadon a tulajdonnal kapcsolatos rendelkezési jogosultságát. Ilyen korlátozást valósít meg a földtulajdon átruházásának és a haszonbérbe adásának a földbirtok-politikai elvek szerinti előzetes vizsgálata, a jogügylet hatósági engedélyhez kötése, valamint az elővásárlási jog törvényben történő kikötése. Ezek a jogintézmények *önmagukban* – amint az elővásárlási jog tekintetében egy korábbi döntésében az Alkotmánybíróság ki is mondta [7/2006. (II. 22.) AB határozat] – nem okozzák a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását. E jogintézmények *konkrét törvényi megvalósulása* azonban alaptörvény-ellenes.

A tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányossága – a fentiek szerint – elsősorban a korlátozás arányossága tekintetében vizsgálható. A korlátozás alaptörvény-ellenes, mert nem *arányos* akkor, ha a jogkorlátozással a közhatalom nagyobb súlyú sérelmet okozott, mint amekkora az elérendő közérdekű cél súlya. Ha a tulajdonkorlátozást megvalósító egyedi jogalkalmazói döntésre vonatkozó szabályok önkényes döntéshozatalt tesznek lehetővé, a korlátozás az elérendő közérdeknél bizonyosan jelentősen nagyobb súlyú jogsérelmet okoz, hiszen az önkénnyel szemben nem érvényesülnek a tulajdonhoz való jogot védő garanciák.

Az adás-vétel jóváhagyása vagy a jóváhagyás megtagadása kérdésében a mezőgazdasági igazgatási szerv dönt. A törvény a szerv számára a szerződés jóváhagyásának megtagadására szinte korlátlan mérlegelési jogot biztosít, amelynek indokai között egyebek mellett az szerepel, hogy a vevő vagy az elővásárlásra jogosult “indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát”, illetve ha az adás-vétel “ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményezne” [27. § (3) bekezdés]. Mindkét feltételről elmondható, hogy ezek értelmezése bizonytalan, ahhoz a törvény nem ad kielégítő támpontot. Vajon csak a gazdálkodó és családja polgári szintű életszínvonalának biztosítása felel meg ennek a törvényi célnak? Vagy az ennél meghatározatlanul tágabb vagyonszerzés egy piacgazdaságban nem lenne elfogadható vagyonszerzési cél? Amennyiben valaki egy

Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ)

1125. Budapest,

Istenhegyi út 59-61.

levelezési cím: 1536 Budapest

Postafiók: 245.

e-mail: moszelnok@mosz.agrar.hu

Telefon: +36-1-332-1163

Telefax: +36-1-332-5515

tulajdonában lévő vagyontárgya mellé újabb vagyontárgy tulajdonjogát szerzi meg, az vitathatatlanul vagyonszerzés, és rendszerint ez maga azonos a vagyonszerző „indokolható gazdasági szükségletével”. A törvény egyéb rendelkezéseiből egyértelmű, hogy a megélhetés biztosításán túli vagyonszerzést a törvény legálisnak tartja (lásd erre a fejezet 3. pontját). Ám a határok e rendelkezés szerint értelmezhetetlenek. A törvény még arra sem tesz kísérletet, hogy akár példálózó felsorolással akár csak egyetlen példát említsen arra, hogy mi lenne a „nem indokolható gazdasági szükséglet”.

Az indokolható gazdasági szükséglet fennállása, valamint a földszerzés felhalmozási célja olyan korlátlanul tág értelmezési lehetőséget engedő megfogalmazások, amelyek szinte bármelyik esetben felhívhatók, illetve értelmezési támpontok hiányában bármelyik adás-vétel eredményezhet ésszerűtlen birtokszerkezetet, ezért ezek a szabályok önkényes döntésekhez vezethetnek. Az önkényes döntéshozatal veszélyét fokozza, hogy a jóváhagyás megtagadásának lehetséges – a fentiek szerint nem is kielégítően definiált – indokait a törvény exemplifikatív jelleggel sorolja fel (“különösen, ha”), azokat a mezőgazdasági igazgatási szerv szabad belátása szerint további indokokkal egészítheti ki; a jogszabály a megtagadásra vonatkozó jogkörhöz tehát semmilyen számonkérhető feltételt nem határoz meg. Az alkotmányos jog korlátozásának meghatározatlanságát tovább súlyosbítja, hogy a példálózó felsorolás fentebb általunk hivatkozott elemei önmagukban is teljes mértékben meghatározatlanok, a törvény semmiféle támpontot nem ad arra, hogy a nem „indokolható gazdasági szükséglet”, „és az ésszerűtlen birtokszerkezet” alatt mi értendő (a kettő közül az első nyilvánvalóan meghatározhatatlan). Ezzel alkotmányos-joglogikai tekintetben az eredetileg is bizonytalan értelmű fogalom meghatározatlanságát tovább fokozza. Ebben az esetben tehát az is állítható, hogy – amennyiben a mezőgazdaságban nem kizárólag családi gazdálkodás folyik egy államban –, „az indokolható gazdasági szükséglet” követelménye az arányosság követelményét megsérti azáltal, hogy tervgazdaságban igen, de piacgazdaságban nem is értelmezhető feltételt támaszt az ügylet érvényességéhez.

A törvény szerint a mezőgazdasági igazgatási szervet köti a helyi földbizottságnak az ügyletet nem támogató állásfoglalása: amennyiben ugyanis a helyi földbizottság nem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását, akkor a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles azt megtagadni [27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpont]. A törvény egy másik szabálya úgy rendelkezik, hogy a helyi földbizottság hallgatása esetén (ha felhívás ellenére sem nyilatkozik határidőben) a mezőgazdasági igazgatási szervnek ugyancsak meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását [27. § (1) bekezdés a) pont ab) alpont]. Ez önmagában is alkotmányellenes, mert az ismeretlen módon létrehozott földbizottságnak elegendő hallgatnia ahhoz, hogy bárki alkotmányos jogát korlátozza. Továbbá, ezekben az esetekben ugyan a mezőgazdasági igazgatási szerv látszólag a földbizottsági állásfoglaláshoz kötött döntést hoz, valójában, feltéve, hogy a földbizottság döntése támogató, ez is jogilag teljesen kötetlen döntés. A mérlegelendő szempontok között szerepel ugyanis, hogy a vevő vagy az elővásárlásra jogosult “indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezné meg a föld tulajdonjogát” [24. § (2) bekezdés c) pont cc) alpont], ez pedig a fent bemutatottak szerint rendkívül tág értelmezésre ad lehetőséget. A törvény szerint továbbá a földbizottság ugyancsak példálózó módon meghatározott szempontokat mérlegelve alakítja ki a bizonyos esetekben a közigazgatási szervet kötő állásfoglalását.

Az önkényes jogalkalmazás lehetőségét a jogorvoslat sem képes ellensúlyozni, tekintettel egyrészt arra, hogy a törvény szerint “A földbizottság nyilatkozata ellen sem felszólalásnak, sem panasznak, sem más jogorvoslatnak nincs helye” [68. § (5) bekezdés]. Másrészt a mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben ugyan a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető [30. § (5) bekezdés, 55. § (5) bekezdés], a bírósági felülvizsgálat azonban értelemszerűen csak a *közigazgatási határozat* (a törvény szóhasználatában *döntés*)

Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ)

1125. Budapest,

Istenhegyi út 59-61.

levelezési cím: 1536 Budapest

Postafiók: 245.

e-mail: moszelnok@mosz.agrar.hu

Telefon: +36-1-332-1163

Telefax: +36-1-332-5515

jogszabályértő volta tekintetében nyújt jogorvoslatot. Mivel a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottságnak a szerződés jóváhagyását nem támogató állásfoglalásához kötve van [a 27. § (1) bekezdés alapján], a (részben a helyi földbizottság, részben a mezőgazdasági igazgatási szerv általi) diszkrecionális mérlegelésen alapuló tulajdonkorlátozó hatósági döntés végeredményben érdemben nem vitatható, így annak önkényessége nem orvosolható.

A törvény alapján tehát a jogilag teljesen kötetlen döntés, illetve a földbizottság hallgatása esetén mulasztás vezet a tulajdonhoz való alapjog korlátozásához, ami így nem vezethető vissza a tulajdonkorlátozás legitim indokaira. A közigazgatási aktusok joghoz kötöttségéből az következik, hogy *a diszkrecionális döntési jogkört biztosító felhatalmazás jogállamban [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] megengedhetetlen. Az alapjog lényegéből következik, hogy annak biztosítása nem köthető a hatóság diszkréciójához.*

Az általános jogállami tétel szerint azzal, hogy a jogszabály az alapjog-korlátozó egyedi döntés meghozatalát nem köti tartalmi feltételekhez biztosan alapjogsértést (alkotmányosértést) valósít meg, mivel egy szükséges, de nem elégséges követelményt sem teljesít.

Ugyanezen ok miatt alaptörvény-ellenes az a szabály, amely a mezőgazdasági igazgatási szerv számára a haszonbérleti szerződés jóváhagyása tekintetében a “különösen, ha” szófordulat használatával szabad mérlegelést biztosít [53. § (2) bekezdés].

1.2. Az alapjogok korlátozásának a törvény jogforrási szintjén történő előírása [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] nem csupán az alapjogok-korlátozás jogszabályi feltételeinek a törvényben való rögzítését írják elő. Ha az alapjog-korlátozásra lehetőséget adó szabályok szerint a korlátozás egyedi döntéssel valósul meg, az alapjog-korlátozás lényeges kérdése, hogy kit, illetve melyik szervet hatalmaz fel a jog ilyen döntés meghozatalára.

A helyi földbizottságok az előző pontban leírtak szerint állásfoglalásukkal, illetve hallgatásukkal érdemben határozzák meg a tulajdonnal rendelkezés jogát, az egyedileg korlátozó közigazgatási hatósági határozat tartalmát. Amennyiben a helyi földbizottság az ügyletet nem támogatja, vagy nem nyilatkozik, az ügylet érvényesen nem jöhet létre. A helyi földbizottság tevékenysége tehát a tulajdonhoz való jog konkrét esetekben megvalósuló korlátozását eredményezheti.

A helyi földbizottságokra vonatkozó szabályok alapján nem állapítható meg, hogy milyen módon jönnek létre ezek a szervezetek. A törvény csupán megnevezi őket, feladataikat és hatásköreiket tisztázza, tagjainak nyilvántartását előírja, működésüknek részletszabályait kormányrendeleti szintre utalja, de jogállásuk legalapvetőbb kérdéseit, ideértve létrejöttüket is, nem szabályozza [68. §, 72. § b) pont]. Nem rendelkezik például arról, hogy a helyi gazdálkodó közösség tagjai kik közül, milyen választási szabályok szerint, milyen eljárásban, mennyi időre választják meg a tagjait, olyan alapvető kérdéseket sem tisztáz a törvény, hogy a választáson minden választásra jogosultnak azonos értékű szavazata van-e, vagy pedig esetleg a használt földterület arányában jogosultak választásra. Mindezen szabályozási hiányosságok azt eredményezik, hogy a törvény tulajdonképpen nem határozza meg, hogy *ki* jogosult az alapjog-korlátozó döntést meghozni, ez pedig az alapjog-korlátozás törvényi jogforrási szintjét előíró alaptörvényi szabállyal ellentétes.

1.3. A tulajdonhoz való jog legsúlyosabb korlátozását a tulajdon elvonása valósítja meg. Az ilyen tulajdonkorlátozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság – az egyéb tulajdonkorlátozásoktól eltérően – a kisajátítás szabályai szerint ítéli meg (akkor is, ha nem a

szó szoros értelmében vett kisajátítás történik). Eszerint, azon túl, hogy ha kivételes esetben közérdek indokolja is a tulajdon elvonását, az csak akkor alkotmányos, ha érvényesül az értékgarancia, vagyis a tulajdonelvonást megfelelő kártalanítás ellensúlyozza [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Álláspontunk szerint e „kisajátítási teszt” nemcsak a tulajdon állam általi, az állam részére történő elvonására, hanem a tulajdon megszüntetésére is érvényes, akkor alkalmazandó, ha a tulajdonos e minősége a szabályozás következtében megszűnik.

A törvény 9. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a különválással, kiválással, egyesüléssel (beolvadással, összeolvadással), szervezeti formaváltozással (szervezeti átalakulás) létrejött jogi személy a jogelődje által a korábban hatályos törvény szerint megszerzett tulajdonjogát nem szerezheti meg. A törvény nem rendelkezik arról, hogy ebben az esetben ki szerzi meg a földtulajdont, a törvény alapján tehát ilyenkor uratlan föld jön létre, ami a tulajdonjogban kezelhetetlen helyzeteket eredményez. Nem rendelkezik továbbá arról sem, hogy a tulajdonjog elvesztéséért a szétváló, egyesülő vagy szervezeti átalakuláson átesett jogi személy milyen kártalanításban részesül, így sem a tulajdon állagát, sem annak értékét nem biztosítja a törvény, amikor kizárja a jogutód tulajdonszerzését.

A különválás, a kiválás, az egyesülés, a beolvadás, illetve az összeolvadás általában a jogi személyek saját elhatározásán múlik. A szervezeti formaváltozás is történhet saját elhatározás alapján, azonban erre jogszabály is kötelezhet (például valamelyik gazdasági társasági forma megszüntetésével). Ebben az esetben a jogi személy tulajdonvesztését az állam egymaga, például új társasági formák kötelező előírásával, jogalkotói aktusával is elő tudja idézni.

A tulajdont, ésszerű, közérdeket meghatározó indok nélkül, és megfelelő anyagi ellenszolgáltatás (értékgarancia) hiányában megszüntető szabályozás tehát a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát érintő alaptörvény-ellenes korlátozása.

2. A törvény alaptörvény-ellenesen korlátozza a vállalkozás szabadságát

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével ellentétes a törvény 43. § (3) bekezdése.

A vállalkozás szabadsága [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] természetes és jogi személyek számára egyaránt biztosítja a vállalkozási, üzleti tevékenység kifejtésének lehetőségét [Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés, 327/B/1992. AB határozat].

A vállalkozás szabadságát korlátozza az a törvényi szabály, amely szerint a különválással (kiválással) létrejött mezőgazdasági termelőszervezet esetében a létrejöttétől számított öt évig a megengedett birtokméretbe a jogelőd birtokában lévő összes föld területnagyságát be kell számítani [43. § (3) bekezdés]. A korlátozás indokának legitimitása elvben elfogadható, hiszen ezzel a szabállyal a törvényalkotó a birtokmaximumnak a különválással történő kijátszását próbálja megakadályozni. A korlátozás azonban aránytalanul sújtja a nem a birtokmaximum kijátszása érdekében különváló vállalkozásokat, hiszen az éves mezőgazdasági termelési ciklusokhoz képest aránytalanul hosszú ideig, öt évig kénytelenek az általában megengedettnél jóval kisebb földterületen gazdálkodni. Ha öt évig kell az egyébként a törvény szerint megengedett birtokmaximum pl. felének megfelelő földön gazdálkodni, az a mezőgazdasági évek szerint működő gazdaságoknál már tartós korlátozás, amihez nem lehet átmenetileg alkalmazkodni, az ötéves korlátozás emiatt már nem tekinthető átmenetinek. Az alaptörvény-ellenességet jelentő aránytalanság tehát a korlátozás időtartama tekintetében áll fenn.

3. A törvény alaptörvény-ellenes módon korlátozza a tulajdonszerzési képességet

Az Alaptörvény II. cikkével és XV. cikkével ellentétes a törvény 10. § (3) bekezdése, valamint a 16. § (1) bekezdésének a 10. § (3) bekezdésére visszautaló szövegrésze.

A tulajdonszerzési képesség ugyan az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem minősül alapjognak, korlátozása alkotmányossága mégis vizsgálható. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége [Alaptörvény XV. cikk] akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával [Alaptörvény II. cikk] és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat] A tulajdonszerzési képességet korlátozza a földtulajdon maximálása. A fenti tesztet a hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság éppen a termőföld mértékére és értékére vonatkozó korlátozás alkotmányossági elbírálásakor állapította meg.

A törvény azon szabályozási cél elérése érdekében, hogy a termőföldet használók rendelkezzenek a föld tulajdonjogával, a földművesnek nem minősülő belföldi természetes személyek és tagállami állampolgárok földszerzési jogosultságát úgy korlátozza, hogy ők csak legfeljebb egy hektárig szerezhettek földet [10. § (2) bekezdés]. A földtulajdon-koncentráció megelőzése érdekében a törvény a földművesek földszerzési maximumát is meghatározza: a földműves legfeljebb 300 hektár földet szerezhethet [16. § (1) bekezdés]. A tulajdonmaximalizálás mindkét tekintetben (a földtulajdon földművesekhez juttatása és a tulajdon-koncentráció megakadályozása tekintetében) a tulajdonszerzés ésszerű korlátozásának minősül, ami *elvileg* összhangban áll az Alkotmánybíróság gyakorlatával [35/1994. (VI. 24.) AB határozat].

A korlátozásnak a törvényben választott *módja* azonban már ésszerűtlen. A törvény a földművesek számára a nem földműves hozzátartozói tekintetében ugyanis úgy enged kivételt, hogy azzal a tulajdonszerzési korlátozás egyébként legitim céljait kiüresíti. A földműves *földművesnek nem minősülő* közeli hozzátartozója részére ugyanis a földművesekre vonatkozó tulajdonszerzési maximumig ruházhat át földtulajdont [10. § (3) bekezdés, 16. § (1) bekezdés]. Ezzel egyrésztől áttöri azt az elvet, hogy a földek – legfeljebb 300 hektárig – a földművesek tulajdonában állhatnak, valamint azt is, hogy nem jöhetnek létre 300 hektárnál nagyobb személyes földtulajdonok. A földműves közeli hozzátartozójára vonatkozó kivételszabály következtében egy-egy gazdasági egységet képező család tulajdonába a földszerzési maximum többszöröse is kerülhet.

A földszerzési maximum a lényegében korlátlan földszerzést lehetővé tevő kivételszabállyal együtt ésszerűtlen korlátozást valósít meg, mert a kivételszabálynak nincs a tárgyilagos mérlegelés alapján ésszerű indoka. Egy-egy földműves-család ugyanis aszerint lépheti túl a földszerzési maximumot, hogy a földművesnek hány földtulajdonnal nem rendelkező közeli hozzátartozója van, akinek átadhatja a saját földtulajdonát annak érdekében, hogy ő maga újabb földtulajdont szerezhessen. A hozzátartozók száma szerint érvényesülő korlátozás pedig ésszerűtlen, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint alkotmányellenes.

4. A törvény alkalmatlan eszközt választ a szerzési korlátozások végintézkedéssel való megkerülésének kizárására, ezzel részben a tulajdonos tulajdonhoz való jogból eredő rendelkezési jogát, részben pedig a tulajdonszerzési képességet korlátozza ésszerűtlen módon, ezért alaptörvény-ellenesen

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével ellentétes, valamint ezzel párhuzamosan a II. cikkével is ellentétes a törvény 34. § (3) bekezdése.

Ez a szabály egyrészt a tulajdonos rendelkezési jogát korlátozza alapjog-sértő módon, másrészt az örökös tulajdonszerzési jogát ésszerűtlenül, ezért mindkét tekintetben megállapítható az Alaptörvény-ellenesség.

A végrendelet jogának korlátozása a tulajdonnal való rendelkezési jog korlátozásával esik egybe. (819/B/2006. AB határozat) Az ilyen helyzeteket tehát (a végrendelet szempontjából) az alapjogi védelem alatt álló rendelkezési jog védi. Az Alkotmánybíróság által követett alapjog-korlátozási teszt magában foglalja az alkalmasság követelményét is: Eszerint az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott arányosság feltétele „megköveteli, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. *Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.*” [20/1990. (X. 14.) AB határozat, *kiemelés tőlünk.*]

Az Alaptörvény XIII. cikke szerint mindenkinek joga van az örökléshez. Az öröklés joga – mint a tulajdonszerzési képesség egyik aspektusa – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint az alapjog státuszát el nem érő alkotmányos jog. (819/B/2006. AB határozat) Az alapjog státuszát el nem érő alkotmányos jogok korlátozásra pedig az Alkotmánybíróság az ésszerűség tesztjét rendeli alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a testület elegendőnek tartja a szabályozás racionalitását ahhoz, hogy a korlátozás alkotmányosnak minősüljön. Az AB megfogalmazása szerint a korlátozás alkotmányosságához elegendő az, ha a szabályozásnak a „tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indoka” van [35/1994. (VI. 24.) AB határozat].

A törvény 34. § (3) bekezdése szerint nem hagyható jóvá a föld tulajdonjogának végintézkedéssel történő megszerzése, ha az örökös nem szerzőképes, illetve ha a végintézkedés tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését eredményezi. Ebben az esetben a végrendelet ezen rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.

E tulajdonhoz való jogot, illetve a tulajdonszerzést korlátozó rendelkezés nyilvánvaló célja a szerzőképtelenség és a tulajdonszerzési korlátozások megkerülésének kizárása, ugyanakkor a rendelkezés valójában nem éri el a célját. A végintézkedés e részének érvénytelensége ugyanis a törvényes öröklés útjára tereli a hagyatékot, ám amiatt, hogy e tulajdonszerzésre – a törvény 6. § (2) bekezdése szerint – a törvény hatálya nem terjed ki, erre az esetre nem vonatkoznak sem a szerzőképtelenség előírásáról, sem pedig a szerzési korlátozásokról szóló rendelkezések. Amennyiben a törvényes örökös egyébként szerzőképtelen vagy tulajdonszerzési korlátozás alá esik, így ugyanúgy megszerezheti a föld tulajdonjogát, mintha a szintén szerzőképtelen vagy tulajdonszerzési korlátozással érintett végrendeleti örökös szerezte volna meg. Ezzel azonosíthatatlanná válik a korlátozás ésszerű célja. A törvény csak azokban a kivételes és véletlenül megvalósuló esetekben éri el a célját, ha a törvényes örökös

szerzőképes és nem is esik tulajdonszerzési korlátozás hatálya alá (olyan földműves, aki az örökölt földdel nem lépi át a tulajdonszerzési maximumot). Minden egyéb esetben, és ez lesz az esetek többsége, az eredmény ugyanaz lesz: nem érvényesülnek a tulajdonszerzés szabályai, csak a tulajdont megszerző személyi kör változik meg.

A végrendelet ezen részének érvénytelensége ugyanakkor korlátozza a tulajdonos azon jogát, hogy földjét arra hagyja, akire szeretné; a szerzőképtelenség, illetve a földtulajdon-szerzési korlátozás miatt pedig a végrendeletben megjelölt személy elesik nemcsak a földtulajdon állagától, de annak értékétől is. Sem az ő várákozása, sem pedig a végrendelező végakarata nem érvényesül még annyiban sem, hogy legalább a földtulajdon értéke a végrendeletben megjelölt személyhez jutna. Ez a jóhiszemű joggyakorlók számára súlyos jogsérelem.

A törvényalkotó választhatott volna olyan megoldást, amellyel egyrészt hatékonyabban érvényesíthette volna szabályozási célját, azt, hogy a végintézkedéssel se szerezhessen szerzőképtelenség vagy szerzési korlátozás ellenére valaki földet, ugyanakkor a végintézkedés legalább értékében garantált maradjon, így érvényesüljön a végrendelező akarata. Az ilyen esetekre például a törvény előírhatta volna például a törvény szabályainak megsértésével szerző földtulajdonának kártalanítás mellett történő kisajátítását. Ezt azonban nem tette.

Mivel a választott megoldás alkalmatlan alapjog-korlátozó eszközt rendel közérdekű célok elérésére, a törvény e rendelkezései alaptörvény-ellenes módon korlátozzák a tulajdonhoz való jogot. A tulajdonszerzési képesség korlátozása tekintetében pedig a korlátozás tárgyilagossá mérlegelésen alapuló ésszerűtlensége okozza az alaptörvény-ellenességet.

5. A törvény a tulajdonhoz való joggal és a vállalkozás szabadságával összefüggésben szerzett jogot korlátoz alkotmányellenes módon, ezzel a jogállamiságot sérti

Az Alaptörvény XIII. cikkével és a XII. cikkével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdésével ellentétes a törvény 70. § (2) bekezdésének utolsó mondata.

Az Alkotmánybíróság már egyik korai határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, különböző jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy a már létrejött, illetőleg lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével alkotmányosan nem lehet megváltoztatni. A határozat szerint kivétel ez alól az alapvető elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. A törvényhozót azonban a legtöbb jogviszonnyal kapcsolatban kötik a visszaható hatályú törvényhozás korlátai, vagyis a jog és a jogviszonyok visszamenőleges megváltoztatására csak igen korlátozott alkotmányos lehetőség van [11/1992. (III. 5.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint a jogi szabályozás megváltozása önmagában nem alkotmányossági kérdés, a jogi szabályozás változatlanságához az Alkotmány nem biztosít jogot [59/1995. (X. 6.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a

múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni” [515/B/1997. AB határozat, 1011/B/1999. AB határozat, 495/B/2001. AB határozat]. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem értelmezhető úgy, hogy a tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve nem alakíthatók át, nem változtathatók meg. Ha a jogviszonyok tartalmának megváltoztatása következtében az Alkotmány valamely más rendelkezése (pl. a diszkrimináció tilalma) vagy valamely alapvető jog sérelmet nem szenved, pusztán az alkotmány jogállamiságra vonatkozó rendelkezése alapján az alkotmányellenesség nem állapítható meg [174/B/1999. AB határozat]. Nem sérti a jogbiztonság követelményét a jogosultság feltételeinek jövőre vonatkozó olyan átalakítása sem, amely jövőbeni jogosultak számára esetleg hátrányos következményekkel jár [174/B/1999. AB határozat].

A törvény 70. § (2) bekezdésének utolsó mondata úgy rendelkezik, hogy e törvény hatálybalépésekor fennálló, határozatlan időre vagy határozott időtartamra kötött haszonkölcsön-szerződés 2014. december 31-ével megszűnik. A törvény tehát nyilvánvalóan már létező jogviszonyokba avatkozik bele, és a beavatkozást nemcsak a határozatlan, de a határozott időtartamú szerződések hatályát is megszünteti idő előtt, holott azok az idő múlásával – a jogalkotó szándékának megfelelően – maguktól is megszűntek volna, mert azokat sem meghosszabbítani nem lehet, sem pedig új szerződéseket kötésére nincs már lehetőség az új szabályok hatálybalépése után. A törvény ezzel a haszonkölcsönbe adó azon jogát, hogy a földdel rendelkezzen és a haszonkölcsönbe vevő vállalkozási szabadságát egyaránt korlátozza, mindkettejüknek az elkövetkező évekre vonatkozó gazdasági terveit húzza keresztül. A szerződő felek törvényes alappal bízhattak abban, hogy a határozott időre kötött szerződésük a lejártáig hatályában fennmarad, és a törvény a hatálybalépése előtt fennálló de, határozott idejű jogviszonyokba szükségtelenül avatkozik be. A határozott idejű szerződések idő előtti megszüntetése ugyanis sem más alkotmányos jog vagy érték, de még valamely közérdek eléréséhez sem elengedhetetlen, tekintettel arra, hogy az idő múlásával amúgy is megszűnnének ezek a szerződések. A szükségtelen korlátozás azonban a felek gazdasági terveit húzzák keresztül, gazdálkodásukba avatkozik be.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából ezzel összefüggésben érdemes felidézni a 640/B/1993. számú határozatot is. Ebben a testület az üzletek működéséről szóló kereskedelmi miniszteri rendeletről azt állapította meg, hogy a szabályozás azért nem volt visszaható hatályú, mert a rendelet hatálybalépésekor már működő üzletek tekintetében csak a működésben történt változások esetére írta elő a rendeletben foglalt alkalmazását. Ha a már működő üzletek tekintetében az üzlet működésében változás nem következik be, a rendeletben foglalt korlátozó előírások nem voltak alkalmazhatók. Mindezekre tekintettel a rendelet sérelmezett rendelkezése nem járt a szerzett és gyakorolt jogok visszamenőleges hatályú megvonásával.

Ez az alkotmányellenességet kizáró körülmény a határozott idejű haszonkölcsön-szerződések megszüntetésével kapcsolatban nem áll fenn: a jogviszonyban történt változás nélkül, 2014. december 31-jével automatikusan megszűnik a szerződés. A törvény már létező haszonkölcsön-szerződéseket szüntet meg, ezzel már működő vállalkozások gazdasági alapját vonja el, a fentiek szerint szükségtelenül.

6. A törvény rendeleti szintre hagyja olyan norma megalkotását, amely valójában sarkalatos törvényhozási tárgykör lenne, ezzel megsérti az Alaptörvényt

Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével ellentétes a törvény 5. § 7. a) pontja.

Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése szerint a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.

Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ)

1125. Budapest,
Istenhegyi út 59-61.

levelezési cím: 1536 Budapest
Postafiók: 245.

Telefon: +36-1-332-1163
Telefax: +36-1-332-5515

e-mail: moszelnok@mosz.agrar.hu

A tulajdonszerzés és a hasznosítás korlátozásával érintett személyi kör, a szerzést és használatot korlátozó szabály személyi hatálya minden kétséget kizáróan olyan szabályozási kérdés, amely az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése szerint sarkalatos törvényhozási tárgy, hiszen az a korlátozó norma lényegi eleme.

A törvény alapvető fogalma a földműves. A földművesnek nem minősülő természetes személyek mind a tulajdonszerzés, mind a használat tekintetében számos korlátozást szenvednek el a törvény által (tulajdonszerzési képesség, használati jogosultság stb. alapvetően a földművest illeti meg, a földművesnek nem minősülő természetes személyt pedig csak kivételesen). Ennek ellenére a törvény nem határozza meg minden lényeges elemében a földműves fogalmát, a fogalmi elemek egyikének tisztázását pedig végrehajtási rendeleti szintre hagyja.

A földműves törvényi definíciójának egyik fogalmi eleme az, hogy a személynek a mező-, erdőgazdasági tevékenységéből, illetve kiegészítő tevékenységéből igazoltan árbevétele származott [5. § 7. a) pont]. Azt azonban, hogy mit kell igazolt árbevétel alatt érteni – a számviteli törvény szerinti bizonylatokkal alátámasztott bevételt, az adóbevallásban tett nyilatkozat szerinti bevételt, vagy az őstermelők esetén az őstermelői igazolványhoz csatolt bevételi jegyzék szerinti bevételt – a törvény nem tisztázza. Attól függően pedig, hogy milyen alapon kell megállapítani az igazolt árbevételt, a földművesek és a földművesnek nem minősülő személyek köre különbözőképpen alakul, a földművesek köre nagyságrenddel nagyobb az egyik módszer esetén, mintha a másik módszert választaná a törvény. A törvény azonban egyiket sem választja, nem utal továbbá más olyan jogszabályra sem, amely az igazolt árbevétel számítási módját egyértelműen meghatározná. Ilyen körülmények között ezt csak végrehajtási rendelet szabályozhatja majd, ami tehát azt eredményezné, hogy a tulajdonszerzési és használati korlátozással érintett személyi kört (a földműveseket, illetve az annak nem minősülő személyeket) nem sarkalatos törvény, hanem rendelet határozná meg. Ez pedig sérti az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdésében foglaltakat.

7. A törvény több ponton olyan hibás kodifikációs megoldást alkalmaz, amelyek következtében egyrészt a törvény hatálybalépéséig hátralévő felkészülési időben sem tudható, hogy milyen szabályokhoz kell a címzettjeinek alkalmazkodnia, másrészt a normavilágosság követelményét sértő rendelkezések a hatálybalépésük után önkényes jogértelmezésre adnak lehetőséget

A megelőző pontokban felhívott alapjogokkal, illetve az Alaptörvény P cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét okozza a törvény 1. § (2) és (3) bekezdései, az 5. § 7. b) pontja, a 43. § (2) bekezdése, a 46. § (1) bekezdése, a 48. § (1) bekezdés c) pontja, az 59. § (1) bekezdés e) pontja.

A jogállamiság követelményéből következik, hogy a jogszabály szövegének „értelmes, világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat” kell hordoznia [11/1992. (III. 5.) AB határozat]. Az értelmezhetetlen jogszabály alkotmányellenes.

7.1. A törvény megalkotására az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése ad felhatalmazást, amely szerint “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.” Álláspontunk szerint az Alaptörvény nem véletlenül fogalmaz a megalkotandó sarkalatos törvény tekintetében egyes számban. Az Alaptörvény a mezőgazdasági földtulajdonra, az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre, a családi gazdaságokra és más mezőgazdasági üzemekre egységes szabályozási koncepció szerint megalkotott egységes sarkalatos törvényt kíván meg. Az elfogadott törvény azonban három külön törvényt feltételez: a most elfogadott törvényen kívül a föld és a hozzátartozó mezőgazdasági felszerelés tulajdonjogának, használatának üzemi hasznosítás céljából történő megszerzésére, valamint a föld használatának az integrált termelés-szervezésben való hasznosítás céljából történő megszerzésére külön törvény megalkotását helyezi kilátásba. E külön törvények a tervek szerint a most elfogadott törvény szövege által is megerősítetten számos, a földtulajdont és földhasználatot érintő kérdést terveznek szabályozni. Ezzel nemcsak sérül az egységes szabályozási koncepció és az egységes (egyetlen) sarkalatos törvény Alaptörvényben előírt követelménye, hanem továbbra is bizonytalanságban tart több mint kétmillió földtulajdonost és a több százezer földhasználót, akik így a törvény hatálybalépéséig hátralévő felkészülési idő alatt sem lehetnek biztosak abban, hogy milyen szabályok vonatkoznak majd rájuk.

7.2. Hibás kodifikáció miatt és feltehetően nem is szándékosan szűkíti le a törvény az általa használt fogalom tartalmát. Az 5. § 7. pontja a földműves fogalmát határozza meg indokolatlanul leszűkítő módon. Ahogy erre az alkotmányossági kifogások körében már utaltunk, a törvény egyrészt nem tisztázza, hogy mit kell igazolt árbevétel alatt érteni [a) pont], ezzel elmulasztja pontosan meghatározni, hogy mely személyi kör jogosult a törvény szerint földtulajdont és földhasználati jogot szerezni. Emellett továbbá értelmetlenül kizárja a földművesi körből azokat, akik nem a maguk két kezével végeznek mezőgazdasági munkát, hanem annak irányításával foglalkoznak. A b) pont szerint ugyanis az lehet földműves, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi. A mező-, erdőgazdasági tevékenységet a 18. pont értelmező rendelkezése definiálja, eszerint ilyen tevékenység: “növénytermesztés, kertészet, állattartás, a méhanyanevelés, halászat, haltenyésztés, szaporítóanyag-termesztés, vadgazdálkodás, erdőgazdálkodás, kiegészítő tevékenységgel vegyes gazdálkodás”. Ezek a definíciók nem zárják ki azt az értelmezést, miszerint csak a növénytermesztést: vetést, aratást stb. maga végző személy számít földművesnek, aki az ilyen személyek munkáját irányítja, az már nem, hiszen az maga nem természet növényt, nem tenyészt állatot.

7.3. Ugyancsak feltehetően hibás kodifikáció miatt nem lehet megállapítani, hogy ki jogosult első helyen előhaszonbérletre. A törvény 46. § (1) bekezdésében meghatározott előhaszonbérleti jogosulti sorrend első, az a) pontban meghatározott eleme ugyanis két különböző előhaszonbérleti jogosulti kört határoz meg, akik között – mivel nem külön pontban sorolták fel őket – nincs jogosultsági sorrend, ők vagylagosan szerepelnek az első helyen. Ez pedig a párhuzamos jogosultság miatt, nyilván alkalmazhatatlan.

7.4. Szintén feltehetően hibás kodifikáció eredménye, hogy a részvénytársasági formában működő mezőgazdasági termelőszervezetre nem értelmezhető a földhasználatra vonatkozó szabályok egy része. A részvénytársaságnak ugyanis nem tagja, hanem részvényese van, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény is rendre a „tagok (részvényesek)” megfogalmazással jelöli ki egy-egy rendelkezésének személyi hatályát. A törvény azonban minden világosan megjelölt ok nélkül több ponton kizárja a részvénytársaságokat egy-egy

[Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelőik Országos Szövetsége \(MOSZ\)](#)

1125. Budapest,

Istenhegyi út 59-61.

levelezési cím: 1536 Budapest

Postafiók: 245.

e-mail: moszelnok@mosz.agrar.hu

Telefon: +36-1-332-1163

Telefax: +36-1-332-5515

szabálya alkalmazási köréből. A 43. § (2) bekezdése például csak a tag tulajdonában álló föld használatával engedi meghaladni a birtokmaximumot, a részvényesével nem. A 48. § (1) bekezdés c) pontja pedig csak a mezőgazdasági termelőszervezet és a legalább 25%-ban tulajdonos tag közötti haszonbérlet tekintetében tesz kivétel az előhaszonbérlet alól, a legalább ugyanilyen részesedéssel rendelkező részvényes esetében nem. Hasonló szabályt találunk a hatósági jóváhagyáshoz nem kötött földhasználati szerződések körét kijelölő 59. § (1) bekezdés e) pontjában. Ugyanez a probléma felmerül a földműves fogalmának meghatározásánál is [5. § 7. b) pont].

Mindezek alapján kérjük Alapjogi Biztos Urat a törvény utólagos normakontrolljának kezdeményezésére. Megemlítjük, hogy az alkotmányossági kifogásainkról és arról, hogy kezdeményezésünket tartalmazó e levelünkkel Önt megkerestük, a nyilvánosságot is tájékoztatni fogjuk.

Budapest, 2013. július 12.

Tisztelettel:


Nagy Tamás u.
