

Néhány megjegyzés a hegyközségek közttestületi jellegéről

Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásával a szőlőtermelés és borgazdálkodás területén kettős szabályozás érvényesül. Az ágazatra vonatkozó joganyag egyik részét azok a normák jelentik, amelyeket az unió közvetlenül szabályoz, a csatlakozás időpontjával ezek a jogszabályok közvetlenül a magyar jogrendszer részévé váltak. A joganyag másik részét azok a normák jelentik, amelyeket közösségi jogszabályok nem határoznak meg, illetve azok lehetőséget adnak meghatározott kérdések nemzeti hatáskörben történő szabályozására.

Ugyanakkor a szőlőtermelés és a borgazdálkodás alapvető nemzeti szabályai is két törvényben: a szőlőtermelésről és borgazdálkodásról (a továbbiakban: bortörvény)¹ és hegyközségről szóló joganyagokban² jelennek meg.

A bortörvény területi hatálya nem az ország egészére, hanem csak az ún. borvidékekre terjed ki. (A bortörvény a borvidéket, mint meghatározott termőhelyet figyelembe véve szabályozást ad a borvidéki régióra, a borvidéki körzetre, továbbá a borvidéki dűlőre is.)

Annak érdekében, hogy a bortörvény teljes mértékben lefedje az ágazatot, kiterjedjen valamennyi termelőre, felvásárlóra, kereskedőre, a törvény felhatalmazást ad arra vonatkozóan, hogy a jövőben a bortörvény végrehajtási rendeltében meghatározott hegyközségek lássák el az adatszolgáltatásra, a származási bizonyítványok kiadására, telepítéssel és kivágással kapcsolatos előterjesztésekre vonatkozó feladatokat a borvidéken kívüli területeken is. Ezzel a rendelkezéssel a két törvény tulajdonképpen kiegészíti egymást. Fontos tudni, hogy a csatlakozástól számítottan 2010-ig megtiltották hazánkban a szőlőterület bővítését jelentő telepítéseket. Ezért a bortörvény megalkotásakor, illetve a hegyközségekről szóló törvény módosításakor eldöntendő kérdés volt, hogy az állam

¹ 2004. évi XVIII. törvény a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról.

² Az 1997. évi CXXII. törvénnyel, a 2000. évi XCIX. Törvénnyel, a 2002. évi XXIII. törvényvel, a 2003. évi LXXVII. törvénnyel és a 2004. évi XVIII. törvénnyel módosított 1994. évi CII. törvény a hegyközségekről.

milyen szerepet biztosít az öngazgatáson alapuló a hegyközségeknek: ti. kiemelt szerepet kaphattak volna az az árutermelő, törzs- és kísérleti szőlő telepítési és kivágási engedély megadását illetően. Ebben a vonatkozásban azonban nem a hegyközségeket, hanem a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalokat erősíti a bortörvény. Ezért szükségesnek látom annak vizsgálatát, hogy a hegyközségek, mint köztestületek alkalmasak-e bizonyos (a szőlőtermeléssel és a borgazdálkodással összefüggő) államigazgatási feladatok ellátására, s ha igen, erősödhet-e ebbéli szerepük a jövőre nézve.

A kérdés felvetés annál is inkább indokolt mert a hegyközség, mint köztestület közfeladatot lát el és közhatalmat gyakorol. A köztestületek ugyanakkor társadalmi közösségek is, amelyek önszerveződéssel jönnek létre.

A feltett kérdés megválaszolásához összefoglalom mindazokat az általános jellemzőket, amelyekkel ezek a területi, települési szempontok szerint szervezett – ugyanakkor önkormányzati települési struktúra rendszerén kívül eső, bizonyos közhatalmi jogosítványokat is élvező – önkormányzati szervekként létrejött organizációk bírnak.

A köztestület főbb fogalmi elemei a Ptk. 65. § (1)–(6) bek. rendelkezéseiből vezethetők le. E szerint a köztestület:

- a) személyegyesüléssel létrejött jogi személy,
- b) amely nyilvántartott tagsággal rendelkezik,
- c) törvény állapítja meg a szervezetét,
- d) belső működése az önkormányzatiság elvén nyugszik,
- e) közfeladatot lát el,
- f) közhatalmat gyakorol, és
- g) jogszabály hozza létre.³

A jogi irodalomban – többségi álláspontként – elfogadott azt a nézetet, amely szerint a köztestületeknek további jellemzői is vannak, magam is osztom.

³ Ptk. 65. § (1) A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy.

(2) Köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara.

(3) Törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti.

(4) Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható.

(5) A köztestület által ellátott közfeladatokkal kapcsolatos adatok közérdekűek.

(6) A köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az egyesületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

Így a köztisztviselőre jellemző még:

- h) gazdálkodás folytatása,⁴
- i) közigazgatáshoz tartozás⁵ és a
- j) speciális törvényességi felügyelet.⁶

Még a fogalmi elemek elemzése előtt szükségesnek látom megállapítani, hogy per definitionem igaz: a hegyközségek, mint köztisztviselői bírják a jogirodalomban összefoglalt minden jellemzővel. A hegyközséget a többször módosított 1994. évi CII. törvény (a továbbiakban: Htv.) létesítette, feladatait és működését törvény szabályozza, a törvényben megállapított önkormányzattal és kötelező tagsággal rendelkező szervezet, amely meghatározott közfeladatokat lát el.

A hegyközség köztisztviselőként való létesítésének és a kötelező tagság intézményének szakmai indoka az, hogy a szőlő- és borgazdaság termékei eredetvédelmének szervezeti keretei létrejöhessenek. Az eredetvédelem szabályrendszere a borra vonatkozó jogi szabályozásból vezethető le.⁷

Ehhez kapcsolódik az Európai Unió országaival a bormegnevezések kölcsönös védelméről Brüsszelben aláírt megállapodás, amelyet az 1994. évi XI. törvény hirdetett ki.

Az EK joganyagában ugyan nincs külön olyan jogforrás, amely az ilyen szervezeteket szabályozná, de a borra vonatkozó jogszabályok a különböző termelői közösségeknek a termeléssel kapcsolatos, agrárrendtartási jellegű és eredetvédelmi feladatokat határoznak meg. E területen az EK joghoz való alkalmazkodás tehát azt jelenti, hogy rendelkezniünk kell olyan szervezetekkel, amelyek a kötelezővé vált közös piaci szabályozás által meghatározott feladatokat képesek ellátni.

Ezt a jogi környezetet teremti meg a Htv. azzal, hogy létrehozza az eredetvédelem szervezeti feltételeit úgy, hogy – hasonlóan az Európai Unió országaiiban meghonosodott gyakorlathoz – termelői önkormányzatokra, azaz a közvetlen érdekeltek szervezeteire bízva az eredetvédelemhez kapcsolódó feladatot. Ahhoz, hogy a hegyközség az eredetvédelmi célú szakmai szabályozó szerepét eredményesen betölthesse, a termelőkre kötelező magatartásszabályokat határozhatson meg, s azokat ki is kényszeríthesse, arra van szükség, hogy az érintettek törvény által kötelezően tagjai legyenek a szervezetnek.

Ebből következik, hogy a hegyközség nem az egyesülési szabadság és az érdekvédelmi szervezetek alakításához való alkotmányos alapjogok alapján létre-

⁴ ÁDÁM ANTAL: A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról. *Magyar Közigazgatás* 1993. évi 5. szám. 260. p.

⁵ FAZEKAS MARIANNA: A köztisztviselőkről. *Magyar Közigazgatás* 1993. évi 4. szám 213. p.

⁶ ÁDÁM ANTAL: i. m. 261. p., FAZEKAS MARIANNA: i. m. 214. p.

⁷ A szabályozás többször változott, lásd a szőlő- és gyümölcsstermesztésről, valamint a borgazdálkodásról szóló 1970. évi 36. törvényerejű rendelet, a szőlőtermesztésről és borgazdálkodásról szóló 1997. évi CXXI. törvény, a szőlőtermesztésről és borgazdálkodásról szóló 2004. XVIII. törvény.

hozott szervezet, az nem magán- és jogi személyek önkéntes társulása. A hegyközség köztestület, amelynek létrehozását törvény rendelte el, az abban meghatározott közfeladatok, közöttük a termékek származásvédelmének végzésére.

Sorra véve most már a hegyközség, mint köztestület legjellemzőbb vonásait, vizsgálat tárgyává tesszük, hogy a köztestületekkel szemben támasztott és fenntebb már rögzített követelmények hogyan jelennek meg hegyközséget szabályozó konkrét törvényi rendelkezésben.

Ad a) A hegyközség személyegyesüléssel létrejött jogi személy

A rendszerváltozást követően a köztestületekre vonatkozó szabályok a Ptk-ban jelentek meg. Kevés példát találunk arra, hogy a polgári jogi kódex közjogi jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzon. Ennek az az oka, hogy a polgári jog elsődlegesen magánjogi személyekre vonatkozó szabályok összessége. Miután azonban, különösen az utóbbi időben, a magánjog – közjog határaitban „átfedés” figyelhető meg, s mert a közjogi személyek megjelentek a Ptk-ban, nem kerülhető el a közjogi jogi személyek Ptk-n belüli szabályozása „mélységének” kérdése. Az új Ptk. tervezet a köztestületek rendszerbeli elhelyezésével kapcsolatban azon az állásponton van, hogy „... az ún. közjogi jogi személyek (köztestület, közalapítvány) jogalanyisága és tulajdona – csak a személyi és a dologi jogi szabályozás egységében kezelhetőek”⁸

A korábbi jogirodalomban általánosan elfogadott tétel volt, hogy egy szervezet – szemben a magánjogi jogi személlyel – csak akkor közjogi jogi személy, ha jogi individualitását jogforrás állami aktusként megalapozza. Szladits szerint „amíg a magánjogi jogi személyek csaknem mind *lex generalis* alapján jönnek létre, tehát már fogalmilag is azonos felételek mellett, addig a legtöbb közjogi személyt *lex specialis* keltette életre”.⁹ Ezért amennyiben a közjogi jogi személyeket a magánjog szempontjából vizsgáljuk, bizonyos kérdések szükségszerűen kiesnek a vizsgálódás köréből.

Szladits ezzel kapcsolatban leszögezi: „a közjogi jogi személyek keletkezésének és megszűnésének kérdése a magánjog szempontjából tárgytalan, mert ez egybeesik a közjogi keletkezéssel, illetve megszűnéssel”.¹⁰

Ha arra a kérdésre kell választ adnunk, hogy mi dönti el a közjogi személyek magánjogi jogképességét és a jogképesség terjedelmét a legtöbb szerző Mielkét hívja segítségül, aki a választ az ultra vires tanának segítségével adja meg: a közjogi jogi személynél mindig a cél határozza meg a jogképesség terjedelmét,

⁸ Új Ptk. tervezet.

⁹ SZLADITS KÁROLY: A jogi személy, mint jogalany. *Magyar Magánjog I. kötet*, 570. p.

¹⁰ Uo. 572. p.

a jogképeség – a magánjogi jogképeség is – ezért szükségképpen korlátozott.¹¹

Szladits összevezésében a „közjogi jogi személy” magánjogi kategória: fel fogása szerint e szervezeteknek az a sajátossága, hogy keletkezésüket és megszűnésüket csupán a közjog szabályozza, s hogy magánjogi jogképeségüket meghatározza a számukra megállapított közjogi feladat.¹²

A hatályos Ptk. a közjogi jogi személyeket a társadalmi autonómia megvalósítására szolgáló szervezetekként szabályozza és a közjogi, illetve a magánjogi vonások elsődlegessége kérdésében csak közvetve foglal állást. Az a szabályozás normaszövegéből nem következik, hogy a közjogi jogi személyek jogi személyiségének a lényege a vagyoni jogképeségben áll. A Ptk.-ban azok a szabályok kaptak helyet, amelyek egyrészt meghatározzák a szükséges szervezeti formákat, másrészt megadják a közjogi alakulatok magánjogi jogképeségének terjedelmét és tartalmát.¹³

A magánjogi szabályozás a közjogi jogi személyek egyneműsítését jelenti. A magánjog a lex specialishoz kötődően létrejövő közjogi jogi személyekhez is csak lex generalisként viszonyulhat. A Ptk. ezért a közjogi jogi személyek jogállásának csupán azokat az elemeit szabályozhatja, amelyek a magánjog általánosító, egyneműsítő, tipizáló szemléletével megragadhatók, s amelyeknek vagyoni jogi relevanciája van.

A hatályos és a tervezett magyar jogi szabályozás a köztestületi jellegű szervezetek jogalanyiságát az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezés és az önkormányzati gazdálkodás szempontjából ismeri el. Azok a rendelkezések tehát, melyek e szervezeteket jogi személynek minősítik polgári jogi jogalanyiságot biztosítanak. A közjogi jogi személyiség kérdése – amely pedig, mint láttuk – a köztestület alapvető fogalmi jegye az új Ptk. tervezetében kerül szóba.

A köztestületek azonban általában nem mint a köztulajdon alanyai jelennek meg, a köztulajdon alanyaiként az új Ptk. tervezete is csak a helyi önkormányzatokat, a helyi és országos kisebbségi önkormányzatokat, valamint a törvény alapján keletkező köztestületeket, továbbá az Országgyűlés, a Kormány, illetve a települési önkormányzatok által létesített közalapítványokat ismerné el.

Ad b) A hegyközség nyilvántartott tagsággal rendelkezik

A köztestületet elsődleges fogalmi jegyként szokták említeni, hogy tagsági viszonyon alapuló személyegyesülés, amely az alapvető rendeltetése szerinti feladatokkal érintett személyeket, az ún. érdekeltet fogja át, mégpedig lehetőleg valamennyi érdekeltre kiterjedően. Ebből következően a tagsági viszony nem az

¹¹ LOMNICI ZOLTÁN: A köztestületek intézménytörténete – adalékok a Ptk. kodifikációhoz. Magyar Közigazgatás, 2002. 7. szám 421. p.

¹² SZLADITS KÁROLY: i. m. 606. p.

¹³ Ptk. Kommentár: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1998. 174–176. p.

érdekelteket önkéntes elhatározásának eredménye, hanem jogszabály által előírt kényszertagság.

Tekintettel arra, hogy a Ptk. lehetővé teszi azt, hogy meghatározott köztestület szabályozó törvény alapján bizonyos tevékenység csak az adott köztestület tagjaként legyen folytatható, továbbá mert kívánatos, hogy a hegyközség az adott területen minden szőlő- és bortermelőt magában foglaljon, a javaslat a hegyközségi tagsághoz mint feltételhez köti a törvény hatálya alá tartozó településen a szőlészeti és borászati ártermelő tevékenység folytatását.

A Htv. 3. § (1) bekezdése szerint: „A hegyközségek egy vagy több település termelői és felvásárlói által e tevékenységükhöz fűződő közös érdekeik előmozdítására, valamint az általuk előállított termékek származás- és minőségvédelmére létrehozott köztestület.”

(2) bekezdés arról szól, hogy „A törvény hatálya alá tartozó településen szőlészeti és borászati ártermelő tevékenység csak a hegyközség tagjaként folytatható.”

A Htv. A 26. § (1) bekezdése így rendelkezik: „A hegyközség tagja – lakóhelyétől (telephelyétől), székhelyétől függetlenül –

- a) az a termelő, aki tevékenységét a hegyközség működési területén végzi, valamint
- b) az a felvásárló, aki egy naptári éven belül a hegyközség működési területén legalább héttized tonna szőlőt, illetve öt hektoliter bort vásárol,
- c) az a házikert szőlőbirtokos, aki termését forgalomba hozza.”

A tagsági viszony nem feltétlenül jelent személyes közreműködést a köztestület szerveiben, a tagsági viszonyból eredő jogok képviselő útján is gyakorolhatók, a képviselő azonban csak egy tag nevében járhat el. A köztestületekben az érdekeltég minden esetben önrendelkezési joggal párosul, tehát a tagoknak döntő befolyásuk van a köztestület ügyeinek intézésében.

A saját ügyeit intéző tagság a köztestület legfontosabb elhatároló ismerve az állami, illetve önkormányzati szervezetektől.

Ad c) A hegyközség szervezetét törvény határozza meg

A köztestületek szervezetére a testületi felépítés jellemző. A feladatok ellátásához szükséges alapvető döntéseket a tagokból alakult testület hozza meg.

A hegyközségben a nagy taglétszámú elvi irányító közgyűlés mellett, működik kisebb létszámú, operatív vezető testület a választmány, különböző bizottságok és a köztestület belső ellenőrző szerve, az ellenőrző bizottságok. Ezek összetétele a közgyűlés arányait képezi le.

Így a harminc főt meg nem haladó taglétszám esetén csak elnököt kell választani. A választmány jogkörét ez esetben az elnök, az alelnök (ha az alapszabály ilyen tisztséget létesít) és a közgyűlés által megbízott egy tag, vagy az elnök és két megbízott tag együttesen gyakorolja [Htv. 15. § (2) bek.].

A hegyközség önkormányzatának legfőbb döntéshozó szerve a tagok összessége, a közgyűlés, amely a szervezet életével kapcsolatos legfontosabb kérdésekben jogosult határozni. Hatáskörét az alapszabálynak kell meghatározni, a törvény azonban – hasonlóan az egyesülési jogról szóló törvényhez – úgy rendelkezik erről, hogy bizonyos kérdések (alapszabály, költségvetés) a közgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A jogalkotó így kívánta elejét venni annak, hogy az alapszabály által szűkebb körű testületekre, például a választmányra lehessen átruházni olyan döntési hatásköröket, amelyek a szervezet léte, működése szempontjából meghatározó jelentőségűek.

A közgyűlés működésével kapcsolatban csak annyi előírást tartalmaz a törvény, hogy azt évente legalább egy alkalommal össze kell hívni. Abban az esetben, ha a hegyközség kis taglétszáma miatt nem kell választmányt létrehozni, legalább kéthavonta kell közgyűlést tartani. Egyebekben az alapszabályra bízva a javaslat a közgyűlés összehívásának, lefolytatásának, határozatképessége feltételeinek, a testület határozathozatala rendjének szabályozását.

A közgyűlésen minden tagot egy szavazat illet meg. A szabályozásnak ezt a módját már a non profit jellegű szervezetek esetén is egyre több bíráló érzi. Az ellenvélemények általában összefüggésbe hozhatók a fenntartás költségeihez való hozzájárulással (hegyközségi járulék), amely kötelezettség a tagokat gazdasági erejükhöz mérten (a szőlőterület nagysága szerint) terheli. Álláspontom szerint ez utóbbi érv de lege ferenda megfontolást igényel. Nem tartható az az érv, amely szerint a hegyközség nem gazdálkodó szervezet, nem gazdasági társaság, ezért a résztvevőket nem a közös rendelkezés alá vetett tulajdonuk alapján illeti meg – a tulajdon mértékéhez igazodó – szavazati jog.

A törvény szerint a hegyközségek területi és országos szövet hoznak létre, a hegyközségi szervezetek ezen rendszere föderatív elven épül fel. A helyi, a területi és az országos szervezet azonos felépítésű, mindháromnak saját önkormányzata van, amelyek szervezeti értelemben függetlenek egymástól. A törvény nem foglalkozik részletesen a hegyközségi tanács, valamint a nemzeti tanács szervezetével, csak a legfontosabb testületeket, illetve tisztségviselőket nevezi meg, a többit a hegyközség szervezetére utaló szabállyal, illetve a szervezetek alapszabályára való utalással oldja meg. A nyilvántartásba vétel tekintetében sincs eltérő szabályozás, mivel mind a területi, mind az országos szervezet ugyanúgy köztestület, mint a hegyközség.¹⁴

Ad d) A hegyközség belső működése az önkormányzatiság elvén nyugszik

A Htv. a hegyközségeket olyan köztestületként szabályozza, amelyben érvényre jut az önkormányzatiság. Az önkormányzatiság elve egyidejűleg biztosítja az érdekeltek beleszólási jogát és érdekérvényesítési lehetőségeit, valamint az állami felelősség érvényesülését.

¹⁴ Lásd Htv. V. fejezete.

Az önkormányzatiság lényege a törvény által biztosított függetlenség. Ennek egyik jelentős megnyilvánulása a szervezeti keretek önálló kialakításának a lehetősége. Az önálló szabályozás joga fémjelzi a hegyközség önkormányzati természetét.

Az önkormányzatiság elve alapján biztosítja a törvény a tagok aktív és passzív választójogát, a tisztségviselők választhatóságát.

A hegyközségi tagnak joga, hogy részt vegyen – tanácskozási és szavazati joggal – a közgyűlés munkájában, részt vegyen a tisztségviselők megválasztásában, részt vegyen a hegyközségi járulék meghatározásában, azaz a hegyközségekben a tagságot érintő legfontosabb kérdésekben közvetlenül a tagság dönt.

A tagság a hegyközségben nemcsak kötelező, de elválaszthatatlanul és automatikusan a szőlő- és bortermeléshez, illetve az ezekből származó termékek felvásárlásához kötődik, azzal együtt keletkezik és csak a foglalkozás gyakorlásának feladásával szűnik meg.

A hegyközségekből a törvény hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységet folytató természetes és jogi személyek, továbbá jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok nem zárhatóak ki. A tagsági viszonyból folyó jogokkal, szolgáltatások igénybevételével a hegyközségi tag nem tetszése szerint élhet, a jogok és kötelezettségek gyakorlásának módját törvény írja elő.

A hegyközségek az általuk végzett közfeladatokat önálló döntéseik szerint, saját felelősséggel igazgatják. Ehhez jogszabályban biztosított önkormányzati jogok illetik meg a hegyközséget.

Némileg áttöri az önkormányzatiság elvét, hogy a területi, illetve az országos szervezetben a küldöttek egyike – a törvény rendelkezésénél fogva – mindig a helyi, illetve területi szervezet elnöke, s csak a másik küldött választott. A Htv. indokolása szerint erre azért van szükség, hogy – az elnök részvételén keresztül – nem csak szakmai, hanem bizonyos, méltányolható szervezeti érdekek is megjelenjenek a területi és az országos szinten.

Ugyanakkor az önkormányzatiság elvét erősíti, hogy a korábbi szabályozástól eltérően a területi és országos szervezetekben nem tagok a különböző állami és törvényhatósági szervek, illetve intézmények képviselői. Fontos lehet ugyan, hogy a hegyközségi tanács, valamint a nemzeti tanács tevékenységében részt vegyenek mindazon szervezetek, amelyek tevékenységüknél fogva kapcsolódnak a bortermeléshez, illetve a szakigazgatáshoz, de elegendő ha részvételük tanácskozási jog által biztosított.¹⁵

¹⁵ Ilyen szervezetek: a földművelésügyi hivatal, a borminősítő intézet, a szakmai érdekképviseleti szervezetek, valamint az oktatási és kutatási intézmények, a természet- illetve tájvédelemért felelős hatóságok stb.

Ad e) A hegyközség közfeladat lát el

A közfeladat fogalmát jogszabály nem határozza meg. A Ptk.-nak a köztestületeket a magyar jogba ismét bevezető rendelkezéseihez készült indokolás szerint közfeladat általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.

A közfeladat kétségtől közgazgatási feladat, amelyhez a hegyközségnek megfelelő hatáskörökkel is rendelkeznie kell. Közfeladatnak minősül az is, ha az állam egy adott szakma (szőlészet, borászat) teljességét érintő kérdések eldöntésében való közreműködés céljából hoz létre szervezetet úgy, hogy az e feladat ellátásához szükséges hatáskörökkel is ellátja.

Közfeladatot tehát úgy is elláthat egy szervezet, hogy szőlészet és borászat szabályait érintő – saját tagjaira vonatkozó – szabályokat hoz létre, s ezeket szankcionálja. A közfeladat fogalma ebben az esetben szűkebb az általános hatósági jogkörnél.

E körben a szabályozás elsősorban a „belső” szabályozás, azaz a szervezet, a felépítés és a működés szabályainak megállapítását (vagyis alapszabály alkotását) jelenti, de kiterjed a tagok által folytatott szakmai, gazdasági tevékenység kérdéseire is.

A hegyközségek egyes ügyekben ügydöntő jogkörrel járnak el, más ügyekben pedig quasi szakhatóságként, szakvéleményezési, vagy eljáráskezdeményezésre irányuló jogait gyakorolva.

A hegyközség szakmai önszabályozásának alapja az ún. hegyközségi rendtartás, más névvel a hegyszabályok, amelyek meghatározzák a szőlő célszerű telepítésének és művelésének, a kártevők elleni egységes védelmének, a feldolgozás és a bor kezelése szabályait, illetve mindazt amit a minőségvédelem szempontjából maguk az érdekeltek szükségesnek tartanak. Ezek a szabályok csak a tagokra nézve kötelezőek, de köztük mindenkire. A hegyközség rendtartásában meghatározott szankciókat alkalmazza a rendtartási szabályok megsértése esetén.

Hatósági jellegű, a szőlészeti-borászati szakigazgatásba való bekapcsolódást jelentő feladata a hegyközségek számára a javaslattétel, illetve kezdeményezés joga a szőlő termőhelyi katasztermének kiegészítésére és módosítására, a hegyközség részt vesz a szőlőtelepítéssel és kivágással kapcsolatos engedélyezési eljárásban. Mint azt a bevezetőben már említettem, a döntési jogkör ebben a körben a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Hivatalához delegált, aki a javaslat figyelembe vételével dönt más szervezetek szakhatóságként való közreműködése mellett.

Szintén közgazgatási jellegű ügy: szőlő, az asztali bor és a meghatározott termőhelyről származó minőségi bor származási bizonyítványának kiadása, a borászati üzem létesítésének és működtetésének engedélyezése kiadásának véleményezése.

A közigazgatási döntés meghozatalához kapcsolódik az engedély kiadása: ti. szőlő művelési ágban nyilvántartott termőföld esetében a művelési ág megváltoztatásához a hegyközség engedélye szükséges. Engedély nélküli kivágás esetén a művelési ág változás az ingatlan-nyilvántartásban nem vezethető át.

A hegyközségnek biztosítania kell az ültetvény megművelését. A hegybíró a műveletlenül hagyott ültetvény használóját megfelelő határidő biztosításával felszólítja, hogy a szükséges talaj- és növényvédelmi munkákat végezze el, illetve a szőlőt művelje meg. Ha a felszólítás eredménytelen, a hegybíró a határidő lejártát követő nyolc napon belül köteles erről tájékoztatni az illetékes körzeti földhivatalt.¹⁶

A közfeladat azonban nem korlátozható az igazgatási feladat (kötelező) ellátására. Az állam által igényelt adatszolgáltatás ellátása szintén közfeladatnak minősül. Ilyen feladatot a hegyközségek számára a bortörvény határoz meg.¹⁷

Ad f) A hegyközség közhatalmat gyakorol

A hegyközség feladatai és jogai között kétségtelenül szerepelnek közhatalmi-közigazgatási jellegű feladatok és jogok. A köztestületek jogszabályalkotási jogát a magyar jogi szabályozás nem ismeri el. Ugyanakkor valamennyi köztestületet statuáló törvény tartalmaz felhatalmazást normatív aktusok kibocsátására. Egyes esetekben ez nemcsak a köztestület szervezetét és működését rendező alapszabályra terjed ki, hanem a tagok életviszonyainak, vagy szakmájuknak különböző kérdéseit is érintheti.

A hegyközségeket, mint köztestületeket a tagjaira megállapított normatív aktusok kibocsátása (normaalkotás), továbbá döntési ügyekben adott egyetértési jog kapcsolja az államigazgatásba. Ez utóbbi jogot az előző pontban részletesen kifejtettem.

A hegyközség tagjainak közösségét megilleti a önkormányzás joga. Ennek keretében a hegyközség a működési területén kötelező érvényű szakmai szabályokat állapít meg, s ellenőrzi azok betartását, továbbá megállapítja a hegyközségi rendtartást. Ez az eljárása nem lehet ellentétes jogszabállyal. A hegyközség tagjait érintő közügyek önálló, demokratikus intézése, a közhatalomnak a hegy-

¹⁶ Lásd Htv. 43–45. §.

¹⁷ A 2004. évi XVIII. törvény 56. §-a szerint minden szőlő és bortermező – beleértve a házikerti szőlőbirtokost is –, aki termékértékesítést végez, továbbá azt a személyt, aki a külön jogszabályban meghatározott adómentes szőlőbort vásárolt szőlőből állít elő-, valamint a felvásárló és a nem palackozott bort forgalomba hozó köteles a szőlőterületéről, a bor tárolására alkalmas eszközeiről, tárolóteréről, szüretelési, feldolgozási, értékesítési tevékenységéről nyilvántartást vezetni, adatokat szolgáltatni a hegyközségnek.

A nem hegyközségi települések esetén az adatszolgáltatási kötelezettséget a végrehajtási rendeletben meghatározott hegyközség részére kell teljesíteni.

Aki az adatszolgáltatást nem, vagy felszólítás ellenére hiányosan teljesíti, a termékére származási bizonyítványt nem kaphat, termékét nem értékesítheti és húszezertől százezer forintig terjedő bírsággal sújtható.

község tagjai érdekében való gyakorlása csak a jog által megállapított működési rendben történhet. Ha a hegyközség a normaalkotásra felhatalmazást kap, akkor a törvény meghatározza ezen hatáskör terjedelmét és annak korlátait is. Az eljárásokban az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezései adnak iránymutatást.

A törvényes hatáskörében eljáró hegyközség határozatait, azok helyessége vagy jogszerűsége szempontjából a bíróság vizsgálhatja felül. A hegyközség és annak tagja között létrejövő olyan jogviszony végrehajtásában, melyet a belső normarendszer szabályoz, végső soron a bíróság mint a közhatalom letéteményese vesz részt, mert a törvényen alapuló, de a belső jogviszonyokból eredő jogok és kötelezettségek állami kényszer segítségével érvényesíthetők.

A közhatalmi jelleg kimutatható a köztestület és tagjai viszonyában. A közhatalmi jogosítványok körébe tartozik különösen az ellenőrzési, intézkedési jogkör, illetve az, hogy a hegyközség felelősségre vonhatja tagjait az adott szakma szabályainak megsértése miatt (Htv. 41. §).

Miután a hegyközségnek, mint közhatalomnak a tagjai érdekében való gyakorlása kiterjed arra is, hogy a hegyközség közvetlenül szabályozzon olyan társadalmi viszonyokat, amelyeket magasabb szintű jogszabály nem szabályozott, az következik, hogy hegyközség hatáskörébe utalt feladatok – minthogy azokat törvény telepíti – a továbbiakban megszűnnek állami, vagy helyi önkormányzati szervek feladatai lenni: végrehajtásuk kizárólag az adott hegyközségre tartozik, azaz ezek az ügyek „kizárólagos” hatáskörébe kerülnek.¹⁸

Ad g) A hegyközséget jogszabály létesíti

Az csupán ténymegállapítás, hogy a köztestület nem az egyesülési jog gyakorlása révén jön létre, hanem törvény rendeli alapítani; sőt, az is igaz, hogy e rendelkezési jog kizárólag a törvényhozóé, azaz senkinek sincs alanyi joga köztestület létrehozására.

Közjogi személyt akkor indokolt jogi személyiséggel felruházni, ha feladatai szükségessé teszik, hogy a polgári jogi forgalomban részt vegyen. Miután a hegyközség a polgári jogi forgalomban részt vesz, ezért a jogszabály kimondja, hogy a hegyközség jogi személy.

A hegyközség a polgári jogviszonyokban önálló jogalany, és önállóan szerzhet tulajdont.

A hegyközséget jogszabály hozza ugyan létre, létrejöttének időpontját azonban nem jogszabály határozza meg, mert a hegyközség a bírósági nyilvántartásba vétel jogerőssé válásával jön létre.

¹⁸ FAZEKAS MARIANNA: i. m. 210. p.

Ad h) A hegyközség gazdálkodást folytat

A hegyközségek ún. non-profit szervezetek. A szakmai koordinációt, a minőségvédelemmel, az eredetellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységet – a törvény adta keretek között – a szervezet a tagjai érdekében folytatja, azok elhatározásából. A Htv. kifejezetten tiltja a hegyközségi szervezetek számára, hogy üzletszerű, profitszerzésre irányuló gazdasági tevékenységet folytassanak. A célnak megfelelő működés során azonban adódhatnak olyan feladatok, amelyeket a szervezet nem tud közvetlenül, a saját szervezete útján megoldani (pl. a tagoknak különféle szolgáltatásokkal való ellátása), ezért lehetővé kell tenni, hogy – ez esetben sem profitszerzési céllal – létrehozson olyan gazdasági tevékenységet végző szervezetet, amely az ilyen igényeket kielégíti. Ezért a hegyközségi szervezet létrehozhat közhasznú társaságot (Htv. 52. §).

A hegyközség legfontosabb bevételi forrása a hegyközségi járulék, amelyet évente a közgyűlés határoz meg. A kivetett járulékot és annak esedékességét a taggal írásban, a határozat reá vonatkozó részének kézbesítésével kell közölni. A hegyközségi járulékot szőlőtermelő esetén termőültetvényeinek területe, vagy termésmennyisége, illetve szőlőterületének aranykorona-értéke alapján; házikerti szőlőbirtokos esetén a termésének mennyisége; felvásárló esetén a felvásárolt szőlő, must, vagy bor mennyisége alapján kell meghatározni.

Az újonnan telepített szőlőterület után a telepítéstől számított négy évig nem kell járulékot fizetni.

A hegyközségi járulékot a tag az adózás szempontjából költségként számolhatja el. „Meg nem fizetés esetén a járulékot – a hegyközség javára – közadók módjára kell behajtani.” [Htv. 53. § (2)–(4) bek.].

A fentiekből következik, hogy a járulék nem adó, hiszen nem az állam határozza meg mértékét, nem az adóhatóság szedi be és nem az állam állapítja meg fizetési módját. Ennek ellenére meg nem fizetés esetén a járulékot – a hegyközség javára – közadók módjára kell behajtani. A járulék fizetéshez a tagsági viszonyból fakadó jogosultság érvényesítése kötődik: nem tarthat igényt a tag az ún. származási bizonyítvány igénylésére, ha a járulékot nem fizette meg.

A hegyközség, mint köztestület működéséhez szükséges további források felsorolását a Htv. 53. § határozza meg: e szerint a hegyközség bevétele még: az általa nyújtott szolgáltatásért fizetendő díjak, a részére törvény által átadott feladatok ellátásához szükséges, költségvetési pénzeszközök, a pénzbírságokból származó bevételek, az adományok továbbá egyéb, az alapszabályban meghatározott bevételek.

A költségvetési támogatás évről évre változik, a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetését szabályozó 2003. évi CXVI. törvény a hegyközségek állami feladatainak ellátását 800 M forinttal támogatja.

Ad i) A hegyközség a közigazgatáshoz tartozik

A köztisztviselői minőség leggyakrabban vitatott eleme a közigazgatási szervezetrendszerhez tartozás kérdése. A tiltakozás rendszerint az ellen irányul, hogy az állam közigazgatás örve alatt „állami szervezetté” minősíti a köztisztviselőt. Ezért ezen köztisztviselői jegy vizsgálatánál azt kell elemeznünk, hogy van-e a hegyközségnek autonómiája, s ha igen, az miben testesül meg.

A Htv. szerint „a hegyközség saját alapszabályában határozza meg szervezetiének és működésének rendjét, a szervezetiére és szerveinek működésére vonatkozó szabályokat, a gazdálkodására vonatkozó alapvető szabályokat.” (Htv. 11. §).

Továbbá „a hegyközség – feladatainak ellátása körében – a szőlő- és borkészítésre vonatkozó jogszabályban meghatározott keretek között a működési területén kötelező érvényű szakmai szabályokat állapít meg, s ellenőrzi azok betartását, továbbá a hegyközségi rendtartás (hegyszabályok) keretében meghatározza a célszerű telepítés és művelés, az ültetvények rendje, a szőlőkárosító elleni egységes növényvédelem, a szüretelés, a feldolgozás, valamint a bor helyi sajátosságoknak megfelelő készítése szabályait, továbbá más, a minőségvédelem szempontjából fontosnak ítélt szakmai követelményeket.” (Htv. 39–40. §).

A felhívott jogszabályhelyekből megállapítható, hogy a hegyközség a szervezetiére és működésére vonatkozó ügyekben – a jogszabályi keretek között – a szabályozás jogát szabadon gyakorolja. Miután ezekben az ügyekben önállóan szabályoz, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, azaz az így hozott rendelkezései nem lehetnek ellentétesek jogszabállyal. A hegyközségek számára biztosított döntési kompetencia, amelyet a hegyközségek számára a Htv. biztosít, egyben a hegyközség autonómiájának törvényi garanciáit is adja.

A hegyszabályok csak a hegyközség működésének szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódhatnak, azaz a hegyközséget megillető autonómia nem feltétlen és nem korlátlan. A szabályozás a törvényben meghatározott feladatokhoz van kötve, az autonómia ezért csak abban jelenik meg, hogy a hegyközség a törvényi szabályozás adta mozgástéren belül dönthet szabadon a feladatok ellátásának módjáról. A hegyközség alkotta hegyszabályok, tehát a törvényi keretszabályokat töltik ki konkrét tartalommal.

A hegyszabályok a közhatalom helyi gyakorlásának normatív formában való megtestesülését is jelentik. Álláspontom szerint ezért komoly – a hegyközségi autonómiát védő – garancia lenne az, ha a hegyközségekre nézve feladatot és hatáskört csak törvény állapíthatna meg.

A fenti elemzésből lezűrhető az a következtetés, hogy a hegyközség nem az állam meghosszabbított karja, hanem közigazgatásnak olyan alkotórésze, amelynek törvényekben garantált jogait az állam biztosítja akként, hogy a feladatok ellátásához közhatalmi eszköztárat biztosít.

Ad j) A hegyközségre speciális törvényességi felügyelet vonatkozik

A hegyközségre is vonatkozik az a tétel, amely szerint a köztestület felett megvalósul az állami felügyelet, amelynek része a törvényességi felügyelet. Az állami felügyelet jogosítványai az állam szervei számára biztosítják a köztestületek által ellátott közfeladatok kontrollját és egyben megteremtik az állami beavatkozás lehetőségét az állam által képviselt érdekek védelmében. A Htv. szerint a hegyközségek feletti törvényességi felügyeletet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter gyakorolja, aki azonban ezt a jogkörét a földművelésügyi hivatalokra ruházza át. A megyei földművelésügyi hivatal hegyközségek feletti törvényességi felügyeleti ellenőrzésre vonatkozó illetékességét az adott megye területén található hegyközségek székhelye határozza meg.

A törvényességi felügyelet elsődlegesen az ellenőrzési feladatok ellátását jelenti. Így a földművelésügyi hivatalok vizsgálják és folyamatosan figyelemmel kísérik, hogy:

- a hegyközség alapszabálya és más önkormányzati szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályi követelményeknek és összhangban vannak-e egymással, továbbá
- a hegyközség belső szervezeti egységei, tisztségviselői által hozott határozatok nem ütköznek-e jogszabályba, alapszabályba, illetve más önkormányzati szabályzatba.

A vizsgálat úgy valósul meg, hogy a földművelésügyi hivatalok az illetékességi körükbe tartozó hegyközségektől folyamatosan megkérlik a hegyközség testületi üléseiről (így: a közgyűlési, választmányi, ellenőrző bizottsági ülésről) készült jegyzőkönyvek egy-egy példányát törvényességi felügyeleti vizsgálat céljából.

A megyei földművelésügyi hivatal jogosult és egyben köteles az általa feltárt, illetve észlelt jogszabálysértés megszüntetése érdekében törvényességi felügyeleti intézkedés kiadását kezdeményezni. Az intézkedés kiadásának kezdeményezésekor a jogsértést konkrétan meg kell jelölni. Ezt követően a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter intézkedik, aki az általa kiadmányozott intézkedés egy másolati példányát a végrehajtás figyelemmel kísérése céljából a megyei földművelésügyi hivatalnak is megküldi.

A felügyeleti intézkedés végrehajtását a földművelésügyi hivatal szükség szerint utóellenőrizni köteles. Amennyiben azt tapasztalja, hogy a felügyeleti intézkedés végrehajtása nem történt meg, ismételten jelzéssel fordul a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszterhez, aki – döntésétől függően – a hegyközség működésének törvényessége helyreállítása érdekében keresettel fordulhat a bírósághoz.

Felmerül a kérdés, hogy a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter perindítási jogosultsága kiterjed-e a hegyközségek gazdasági döntéseinek felülvizsgálata vonatkozásában, vagy nem.

Álláspontom szerint: nem. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a törvénysértő határozat, belső szabályzat és szervezeti kérdés bírósági felülvizsgálatára terjed ki, a mérlegeléssel hozott döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja, vagyis azt, hogy a hegyközség döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak. Ebből következik, hogy a felülvizsgálat csak a bírósági hatáskörbe tartozó kérdésekre terjed ki, a keresetjogi joga erre a körre korlátozódik. Erre tekintettel nyilvánvaló az is, hogy a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által – a törvénysértő határozat felülvizsgálata iránt törvényességi ellenőrzési jogkörében – kezdeményezett per közigazgatási pernek minősül arra való tekintet nélkül, hogy a határozatot, belső szabályzatot vagy egyéb döntést a hegyközség hatósági, vagy egyéb jogkörben eljárva hozta-e meg.

A közigazgatási perre jellemzően a peres felek egymással nem mellérendeltségi jellegű, polgári jogi jogviszonyban, hanem szervezeti jellegű államigazgatási jogviszonyban állanak. A kereseti kérelem az állam törvényességi felügyeleti joga érvényre juttatását, a közérdek, a törvényesség védelmét szolgálja.

„A bíróság

- a) megsemmisíti a hegyközségi szervezet jogsértő határozatát és – szükség szerint – új határozat hozatalát rendeli el;
- b) a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a hegyközségi szervezet legfőbb önkormányzati szervét;
- c) a hegyközségi szervezet tevékenységét felfüggesztheti, vagy ha a törvényes működés nem állítható helyre, a hegyközségi szervezetet feloszlathatja.”

Ha a hegyközséget feloszlatták, azt az ítélet jogerőre emelkedését követő hatvan napon belül újból meg kell alakítani. Ha a felfüggesztést vagy feloszlatást követő öt éven belül a bíróság a hegyközséget ismételten feloszlatja, vagy tevékenységét felfüggeszti, a település borvidéki vagy bortermőhelyi besorolása – e törvény erejénél fogva – az ítélet jogerőre emelkedésének napjával megszűnik (Htv. 57–58. §).

*

Összegezésül megállapíthatjuk, hogy a hegyközségek szabályai a bortörvény hatályba lépésével változtak, ennek során jogosítványai részben csökkentek, részben kiegészültek, de összességében a hegyközség köztisztviselői jegyei változatlanok maradtak.

Csökkentek a jogosítványai annyiban, hogy a telepítés és a kivágás engedélyezése a hegybíró hatásköréből a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal hatáskörébe került. Ez a döntés indokolható azzal a ténnyel, hogy a jövőben a hivatal keretén belül jönnek létre a kifizetőügynökségek, s mivel a telepítéshez támogatás vehető igénybe, a kivágás pedig újratelepítési jogot keletkeztet, cél-

szerű, hogy az engedélyezési, támogatási és az ezekkel kapcsolatos regisztrációs feladatok egy hatóságnál összpontosuljanak.

Nőtték a hegyközség jogosítványai annyiban, hogy a törvény kiegészíti a hegyközségek jogát az Európai Unió által is fontosnak tartott eredetvédelem ellátásával.

Ugyanakkor a hegyközségre vonatkozó törvény módosításával a hegyközségen, mint köztestületen belül a közhatalmi jogosítványok egy része a testületi szervektől – nevesítetten – a hegybíróhoz került.

Négy közigazgatási hatáskör illeti meg a hegybíróat:

- a telepítés és a kivágás engedélyezésével kapcsolatban a hegyközségek véleményezési jogkörét a hegybíró gyakorolja,
- egy másik fontos jogosítvány is szőlőültetvény kataszterének vezetése a hegybírók jogköre. A szőlőültetvény-katasztert a jogharmonizációs követelményeknek megfelelően létre kell hozni. A bortörvénybe beépült új rendelkezések meghatározzák az ültetvénykataszter tartalmát, az ültetvények jellemzőit valamint a használók személyes adatait. A jogalkotó szerint a kataszter naprakész vezetését a hegybíró tudja ellátni,
- a származási bizonyítványok kiadása jogköre is a hegybíróat illeti,
- ezen túlmenően kiegészül a hegybíró hatásköre az eddigi nyilvántartáson és adatkezelésen kívül esett termelőkre, felvásárlókra vonatkozó adatok szolgáltatásával is.

A hegyközségek, mint köztestületek, amennyiben a szakmai képesítési előírásoknak a közigazgatási feladatot ellátó személy megfelel, úgy alkalmasak a szőlőtermeléssel és a borgazdálkodással összefüggő államigazgatási feladatok ellátására, ezért erősödhet ebbéli szerepük a jövőre nézve.

PÁL BOBVOS

EINIGE BEMERKUNGEN ÜBER DEN CHARAKTER DER WEINGEMEINEDEN, ALS ÖFFENTLICHE KÖRPERSCHAFTEN

(Zusammenfassung)

Mit dem Beitritt von Ungarn der Europäischen Union gilt auf dem Gebiet der Weintraubenproduktion und der Weinbauwirtschaft eine doppelte Regelung in einem zweifachen Sinne:

- a) de iure bilden den einen Teil der auf die Branche geltenden Rechtsnormen, die die Union direkt regelt, diese Rechtsnormen bilden im

Zeitpunkt des Beitrittes direkt den Teil des ungarischen Rechtssystems, der andere Teil der Regelung ergibt sich durch die Regelung in der nationalen Kompetenz,

- b) de facto ist die nationale Regelung in zwei Gesetzen zu finden: sie erscheint im Gesetz über die Weintraubenproduktion und die Weinbauwirtschaft bzw. über die Weingemeinde. Im Aufsatz analysiert der Autor den Charakter der Weingemeinden als öffentliche Körperschaften, d.h. er analysiert, dass die Weingemeinde
- c) mit einer Personenvereinigung entstehende Rechtsperson ist,
- d) die über eine registrierte Mitgliedschaft verfügt,
- e) deren Organisation durch Gesetz festgestellt wird,
- f) deren innere Funktion sich auf dem Prinzip der Selbstverwaltung beruht,
- g) die öffentliche Aufgaben betreut,
- h) die eine öffentliche Macht ausübt,
- i) die durch eine Rechtsnorm entsteht,
- j) die bewirtschaftet,
- k) die dem System der öffentlichen Verwaltung gehört,
- l) auf die sich eine spezielle Aufsicht über die Einhaltung der Gesetzlichkeit bezieht.

Während der Analyse sucht der Autor die Antwort auf die Frage, ob die Weingemeinde als öffentliche Körperschaft erfolgreich ihre öffentlichen Aufgaben, die mit der Weintraubenproduktion und der Weinbauwirtschaft zusammenhängen, betreuen kann.