

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

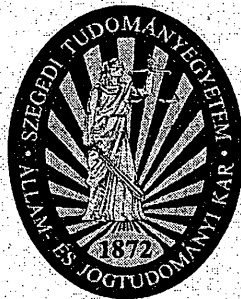
ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXX.

Fasc. 3.

FARKAS CSAMANGÓ ERIKA

## Köztestületek az agráriumban



SZEGED  
2007

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,  
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-  
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS  
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA  
POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,  
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,  
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY  
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,  
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

Egy magántulajdonra épülő gazdaságban az állam nem képes minden gazdaság-szervező feladatot egymaga ellátni. Sőt, nem is lenne szerencsés. Az adott gazdasági ágazat, szakma képviselői ugyanis sokkal eredményesebben képesek e kihívásoknak megfelelni, főképpen akkor, ha szerveződésük lehetősége jogilag biztosított.

Tanulmányom első részében a köztestületek általános szabályaival, fogalmával, létrejöttével, jogalanyiságával foglalkozom, míg a második részében a mezőgazdasághoz kapcsolódó köztestületek (szakmai kamarák, a gazdasági kamarák közül az agrárkamara, valamint a hegyközségek) jogi jellegét, köztestületi funkcióit, az agráriumban betöltött szerepüket tárgyalom.

A szerteágazó „különös” köztestületi joganyag teljes körű bemutatása meghaladja e tanulmány terjedelmi kereteit, ezért a mezőgazdaság szolgálatában működő köztestületek fogalmi elemeit, helyét, szerepét, főbb működését és feladatait, tagságát, a rájuk vonatkozó szabályozás egyes kérdéseit elemzem.

## *I. Köztestületekről általában*

### *1. Köztestületekre vonatkozó szabályozás alakulása*

Különböző közfeladatok hatékonyabban láthatóak el öntevékeny szervezet által. Szükség van olyan közcélokat szolgáló, non-profit szervezetekre, amelyek közszolgáltatások nyújtásában meghatározó szerepet töltenek be.

Közfunkciókat ellátó szervezet a köztestület, amely szervtípust negyven éves szünet után a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) 1993. évi módosítása<sup>1</sup> hozott vissza a magyar jogrendszerbe a közalapítvány mellett.

A köztestületek keletkezése az államhatalom kezdeményező, vagy jóváhagyó ténykedésétől függött, a törvényhozástól, vagy a kormányzattól indult ki. Először a kereskedelmi és iparkamarák alakultak újjá (1868), majd az 1874. évi XXXIV. törvénycikk létrehozta az ügyvédi kamarákat, 1874-ben létrejöttek a közjegyzői kamarák és 1936-ban az orvosi kamarák.

A Ptk. indokolása szerint a cél az volt, hogy „megteremti az állami és a civil szféra köztes, változó mozgásterében létesülő új közjogi jogi személyek magánjogi viszonyokban való részvételének lehetőségét”. A társadalmi autonómia megvalósítására szolgáló szervezetként szabályozza e jogintézményeket. A Ptk.

---

<sup>1</sup> 1993. évi XCII. törvény a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról.

törvénymódosítása egyes, közfeladatokat ellátó szervezetek polgári jogi jogalanyiságának megalapozását célozza.

A köztestület és a közalapítvány a magánjog és a közjog határterületein helyezkedik el, mint közbeeső tagozat. A köztestület sem a jogalanyiség, sem a jogképeség szempontjából nem tekinthető tisztán magánjoginak, a magyar szabályozás ennek ellenére a magánjog keretén belül tárgyalja.

Moór Gyula szerint a jogi személyeket, mint elsősorban magánjogi intézményeket az viszi a közjog területére, hogy beékelődnek közbeeső tagozatként az egyén és az állam közé. Szladits Károly szerint a köztestület alapvetően a közjog értelmében alakult közületi szervezet, amely közfunkciók teljesítésére hivatott, mégis magánjogi jogképeségüket határozza meg a számukra megállapított közjogi feladat.<sup>2</sup> Először Frank Ignác foglalkozott a köztestületek szervezetének részletes ismertetésével. Zlinszky Imre megállapította, hogy törvényeink a köztestületekről nem intézkednek, létük azonban elismert.

A köztestület intézménye körüli elméletek teljesen ellentétes megállapításai bizonytalansághoz vezettek a rendszertani besorolásával és dogmatikai megítélésével kapcsolatban. A modern köztestület csirái már jelen voltak hazánkban az 1700-as évek közepétől. A II. világháborút követően a köztestület kizárólag a magyar közigazgatási jogban élt tovább,<sup>3</sup> majd a rendszerváltozást követően – Európában egyedülálló módon – a Ptk.-n belül nyert szabályozást.

A Ptk. módosítás elfogadásakor már több köztestületről szóló törvénytervezet várt arra, hogy a köztestület általános jogi fogalma polgári jogot nyerjen. Így a Ptk. módosítás hatályba lépését (1994. január 1.) követően elfogadták a gazdasági kamarákról szóló törvényt,<sup>4</sup> és a szakmai kamarák közül is néhányat.

## 2. Köztestület fogalmi elemei

### 2.1. Elhatárolása a társadalmi szervezetektől

A köztestület fogalmát és alapvető szabályait a Ptk. „A jogi személyek egyes fajtáira vonatkozó külön rendelkezések” c. VI. fejezetében, az egyesületekkel közös cím alatt, a 65. §-ban határozza meg. Ez a szabályozás csak a legalapvetőbb fogalmi jegyeket határozza meg, minden mást a köztestületeket létrehozó „különös” szabályozás vagy a köztestületekre vonatkozó pénzügyi jogi szabályozás tárgykörébe utal. Pénzügyi jogi jogalanyiságát azzal alapozták meg, hogy a számviteli törvénybe is beiktatták a köztestületeket.

A köztestület számos jellegzetessége hasonlít a társadalmi szervezetre, ezért indokolt a két szervezet közötti elhatárolás. A köztestület és a társadalmi szer-

<sup>2</sup> SZLADITS KÁROLY: *A Magyar Magánjog vázlatja*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest. 1937; 90–94. p.

<sup>3</sup> 1948-at követő időszakban először a szakmai kamarákat, majd az önkormányzatokat is teljesen felszámolták.

<sup>4</sup> 1994. évi XVI. törvény.

vezet közötti fő különbség a célban és az önkéntességben, illetve a megalakulás törvényi alijában van.

A társadalmi szervezet céljainál a jogszabály tilalmait kell, hogy figyelembe vegye, ami azt jelenti, hogy társadalmi szervezet bármilyen célra létrehozható, amely célkitűzés nem ütközik jogszabályba. A köztestület ezzel szemben csak közcélok érdekében hozható létre. A köztestületnek minden esetben közfeladatot kell ellátnia, amely feladatot korábban az állam vagy a helyi önkormányzat látott el, vagy kellett volna ellátnia.

A társadalmi szervezet és a köztestület között jelentkező másik lényeges különbség, hogy míg a társadalmi szervezet egyik legfőbb jellemzője az önkéntesség, addig a köztestület alapítását törvény rendeli el.<sup>5</sup>

A jogalkotó arra építve, hogy a köztestületek személyegyesülések, melyek tagokkal rendelkeznek és a rájuk átruházott ügyeket a tagok öngazgatásával végzik, a köztestületeket az egyesületekkel közös cím alá helyezte a Ptk.-ban. Mögöttes jogként az egyesületekre vonatkozó szabályozást írja elő,<sup>6</sup> holott gyökeresen különbözik az egyesülettől. Az alapvető különbség abban rejlik, hogy a köztestület alapvetően közfunkciót valósít meg, ami kiegészülhet a tagok érdekképviseletével, érdekvédelmével. Ha csupán ez utóbbi lenne a funkciója, akkor erre sokkal alkalmasabb a tagok elhatározásából önkéntesen létrejövő egyesület. A köztestület nem a tagok elhatározásából jön létre, hanem törvény előírása alapján, és a célját sem a tagok határozzák meg, hanem a jogalkotó.

Az Alkotmánybíróság 1994-ben több határozatában kinyilvánította, hogy a köztestületek nem az egyesülési jog alapján létrehozott szervezetek.<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvény közjogi feladat ellátására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, szakmai kamarákat és írhat elő kötelező köztestületi tagságot. A köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított, a kötelező szakmai kamarai tagság előírása pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát.<sup>8</sup>

Levonható a következtetés, hogy a köztestületek szabályozását formailag és tartalmilag is el kell választani az egyesületekre vonatkozó szabályozástól. A tartalmi elválasztás azt jelenti, hogy meg kell szüntetni a köztestületekre vonatkozó szabályozásban az egyesületi jog generálisan szubszidiárius szerepét. A fent részletezett különbségek indokolják, hogy az egyesülettől eltérő jegyekkel rendelkező önálló jogi személynek tekintsük a köztestületet.

<sup>5</sup> Ptk. 65. § (2)–(4) bek.

<sup>6</sup> Ptk. 65. § (6) bek. szerint: A köztestületre - ha törvény eltérően nem rendelkezik - az egyesületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság az ügyvédi kamarák kapcsán fejtette ki elvi álláspontját e témában a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatában.

<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja megegyezik az Európai Emberi Jogi Bíróság véleményével. A Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkében található egyesülési szabadság megsértése nem állapítható meg akkor, ha szakmai kamarai kötelező tagságot írnak elő.

„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.”<sup>9</sup>

A köztestület azonos tevékenységet folytatók tagsági viszonyán alapuló, közhatalmi aktussal létesített, jogi személyiséggel rendelkező személyegyesülés, mely saját önkormányzattal rendelkezik, állami felügyelet alatt, közhatalmi jogok birtokában, a tagságát vagy tagsága tevékenységét érintő közfeladatokat végez.

## 2.2. Létrehozása, megszűnése

Létrehozását törvény rendeli el, a törvény alapján megalakuló köztestületeknél lehetőséget kell adni, hogy e szervezetek feloszlathassák magukat, egyesüljenek, illetve szétváljanak, és jogutódlással szűnjenek meg. A létesítés és a megszűnés további feltétele a bírósági nyilvántartásba vétel, illetve ebből történő törlés.

## 2.3. Tagsági viszony

A köztestületi tagság lehet önkéntes (pl. gazdasági kamarák), és törvény kötelező tagsági viszonyt előírhat (pl. szakmai kamarák). A tagsági viszony egyes köztestületeknél nem az érdekeltek önkéntes elhatározásának eredménye, hanem jogszabály által előírt kényszertagság, pl. a kamarai jellegű érdekképviselőteknél, közműtársulatoknál. A kötelező tagsági viszony keletkezhet törvény alapján (pl. közjegyzők), a legtöbb kamara esetében egyedi tagfelvételi aktussal létesül. A tagsági viszony nem feltétlenül jelent személyes közreműködést a köztestület szerveiben, és nemcsak a feladathoz, hanem a pénzbeli kötelezettségvállaláshoz is kötődik. A vízgazdálkodási társulatoknál a társulat közfeladataiban a tagként be nem lépett, de területileg érintett kisebbség is a jogszabály erejénél fogva érdekeltté válik.

## 2.4. Közfeladat

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

Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható.”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ptk. 65. § (1) bek.

<sup>10</sup> Ptk. 65. § (3)–(4) bek.

A törvény közfeladatot ruházhat a köztestületre, egyes közfeladatok tekintetében kizárólagos jogot is adhat ezek intézésére. Hogyan tudjuk meghatározni azt, hogy mi minősül közfeladatnak? Formális választ adva közfeladat az, amit a jogalkotó annak minősít. A köztestületek elsődlegesen igazgatási, szervezési tevékenységet látnak el tagjaik tekintetében, amit kiegészíthetnek a tagok számára végzett szolgáltatások (tanácsadás stb.), valamint a kamarák esetében a tagok érdekeinek védelme és képviselése. A köztestületek feladatkörének másik sajátossága, hogy mindig csak a jogszabállyal rájuk ruházott közfeladatokat láthatják el. A közfeladatok átruházott jellegéből következik, hogy e feladatok tekintetében a köztestületeket ellátási kötelezettség terheli. A köztestület által ellátott közfeladatokkal kapcsolatos adatok közérdekűek.

### 2.5. Közhatalom gyakorlása

A köztestületek a közigazgatási feladataik ellátásához közhatalommal rendelkeznek. A közhatalmi jelleg kimutatható a köztestület és tagjai viszonyában, pl. a szakmai kamarák rendszerint felelősségre vonhatják tagjaikat a szakma szabályainak megsértése miatt, de egyes típusoknál a köztestület szervei a szervezeten kívülállókra is hozhat közhatalommal kikényszeríthető döntéseket. Erre példa a vízgazdálkodási társulatok döntése, mely szerint a nem tag érdekeltekre is kiróják az érdekeltségi hozzájárulást. Egyedül a kötelező tagságra épülő köztestületi minőséggel egyeztethető össze, hogy közhatalmi (hatósági) jellegű ügykörben járhassanak el a közigazgatási jellegű határozatainak bírósági megtámadási lehetőségének biztosítása mellett. A köztestület aktusait csak bíróság vizsgálhatja felül.

### 2.6. Önkormányzat

A köztestületek a végzett közfeladatokat önálló döntéseik szerint, saját felelősséggel igazgatják. Ehhez jogszabályban biztosított önkormányzati jogok illetik meg. Jogszabályalkotási jogukat a magyar jogi szabályozás nem ismeri el.

### 2.7. Szervezet

Szervezetükre a testületi felépítés jellemző. A feladat ellátásához szükséges alapvető döntéseket a tagokból vagy a tagok képviselőiből alakult testület hozza meg. A nagyobb létszámú elvi irányító testületek mellett (közgyűlés, taggyűlés) működik kisebb létszámú operatív vezető testület (elnökség, bizottság stb.), belső ellenőrző szerv, felügyelő bizottság.

A köztestületek belső igazgatási szervezetét tekintve nem beszélhetünk köz-igazgatási jellegről a kamarai érdekképviselések esetében. Itt minden döntés a választott testületek hatásköre, kifelé irányuló igazgatási feladatai nincsenek. Az érdekképviselési kamaráknál fel sem merül az igazgatást végzők köztisztviselői

minősége. Alkalmazásukra a Munka Törvénykönyvének általános szabályai vonatkoznak.

### 2.8. Jogi személyiség

Az 1993. évi Ptk-módosítás a jogi személyek körén belül „új-típusú” közjogi személyek létrehozását (közhasznú társaság, közalapítvány, köztestület) szabályozza.

A közjogi jogi személyiség a köztestület alapvető fogalmi jegye.

### 3. Köztestületek fajtái

A köztestületekre vonatkozó különös szabályozás esetleges és különböző lett, még az azonos típusba tartozó köztestületek esetén is.

Az elmúlt évtizedben terjedelmes köztestületi joganyag keletkezett, melyen belül már elkülöníthetők a köztestület egyes fajtái:

- Kamarai típusú köztestületek: szakmai kamarák, gazdasági kamarák:  
A köztestületek egyik leglényegesebb fajtáját a törvény külön meg is jellemezte, amikor a kamarát nevesítette.  
A különböző kamarák bírósági nyilvántartásba vételével kapcsolatban, a gyakorlatban probléma merült fel amiatt, hogy az egyes kamarákra vonatkozó törvények nem rendelkeznek egyformán a kamara, mint köztestület létrejöttéről, így különösen a bírósági nyilvántartásba vételéről<sup>11</sup>
- Magyar Tudományos Akadémia;
- A gazdasági élet nem kamarai típusú köztestületei: hegyközségek, Magyar Szabványügyi Testület;
- Sportköztestületek.

Szinte minden köztestületnél megállapítható, hogy a törvényi szabályozás nagyvonalú, nem mindig érzékelhető tisztán, hogy milyen területeken, mire is célszerű alkalmazni a köztestületet, mint szervezettípust.

A szerteágazó "különös" köztestületi joganyag teljes körű bemutatása meghaladja e tanulmány terjedelmi kereteit, ezért a következőkben a mezőgazdaság szolgálatában működő főbb köztestületek helyét, szerepét, működését és feladatait tárgyalom.

---

<sup>11</sup> Lásd 1995. évi XCIV. törvény 42. §-ának (5) bekezdése; 1996. évi LVIII. törvény 11. § (6) bekezdés; 1999. évi CXXI. törvény; 1994. évi LI. törvény, 1998. évi XI. törvény 12. §; 1997. évi XLVI. törvény; 1997. évi LV. törvény; 1995. évi CXIV. törvény.



## II. Köztestületek a magyar agráriumban

### 1. Kamarai típusú köztestületek

A kamarákra vonatkozó szabályozás *korántsem újkeletű*. Az első gazdasági kamara hazánkban 1811-ben alakult meg (Kereskedelmi Kamara, Fiume). A kamarákra vonatkozó első törvény megszületésére ugyanakkor meglehetősen sokat kellett várni (1868: VI. tc.), mely szabályozás viszont meglehetősen hosszú ideig (1934-ig) volt érvényben.

A kamarákra vonatkozó joganyag viszonylag szerteágazó. A szabályozás egyik *alapköve* az 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 65. §-a, amely a köztestületekről szól. Ez a szakasz egyben rendelkezik arról, hogy a köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az egyesületre vonatkozó szabályokat<sup>12</sup> kell megfelelően alkalmazni.<sup>13</sup> Ezt követően a szabályozás kettéválik, és külön szabályok vonatkoznak a *gazdasági kamarákra*, mint amilyen az agrárkamara (1999. évi CXXI. törvény) és a *szakmai kamarákra*, mint amilyen a Vadászkamara (1997. évi XLVI. törvény), az Állatorvosi Kamara (1995. évi XCIV. törvény) illetve a Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara (2000. évi LXXXIV. törvény).

Kamarák és más érdekképviseltek elhatárolásánál a *szakszervezetek* alapvetően a munkavállalók érdekeit képviselik, s a munkajog hatálya alá tartoznak. A *terméktanácsokra* vonatkozó szabályanyagot már az agrárjog tárgyalja.<sup>14</sup> E szervezetek a hasonló terméket termelő, feldolgozó, viszonteladó és forgalmazó szervezetek és személyek érdekeit képviseli és alapvetően az agrárpiaci rendtartásban kapnak meghatározó szerepet.<sup>15</sup>

E szervezetekre vonatkozó háttérjogszabály (hasonlóan a köztestületekre) az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény. Szintén az agrárjog foglalkozik a *hegyközségekkel*. A kamarákhoz hasonlóan itt is egy köztestületi formáról van szó, amelynek specialitásai azonban egy konkrét mezőgazdasági termékhez (szőlő illetve bor) kötődnek.

A kamarák egyik lényegi feladata, mind nemzeti, mind közösségi szinten az érdekvényesítéshez kötődik. A Közös Agrárpolitika szempontjából meghatározó az agráriumban a kamaráinak érdekképviselői tevékenysége. A nemzeti *szervezetek* mellett azonban nagy a jelentőségük a gazdasági és szakmai szervek közösségi szintű szövetségeinek is. Ilyen például a Mezőgazdasági Szakmai Szervezetek Közösségi Szövetsége, (a továbbiakban: COPA), a Mezőgazdasági

<sup>12</sup> 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról.

<sup>13</sup> Ennek a kapcsolatnak is betudható az, hogy a kamarákat a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályok szerint veszik bírósági nyilvántartásba.

<sup>14</sup> 2003. évi XVI. törvény az agrárpiaci rendtartásról.

<sup>15</sup> Az elhatárolás szempontjából lényeges szabály, hogy a 2003. évi XVI. törvény szerint a (hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény alapján köztestületként alakult) hegyközségek országos szervezetét az általa képviselt termékpálya vonatkozásában – külön miniszteri elismerés nélkül – terméktanácsnak kell tekinteni.

Szövetkezetek Közösségi Szervezete, (a továbbiakban: COGECA) vagy a Fiatal Európai Farmerek Szervezete (a továbbiakban: CESA).<sup>16</sup>

Minden kamarának meg kell felelnie a közttestületiség ismérveinek, ezen belül a kamarák sokfélék lehetnek. A lényeges különbség a szakmai és a gazdasági típusú kamarák között ragadható meg.

*A gazdasági és szakmai kamarák elhatárolásánál az első különbség, hogy a gazdasági kamaráknak is több fajtája van (a kereskedelmi és iparkamara, a másik az agrárkamara) azokról mégis egy, egységes törvény rendelkezik. Az egyes szakmai kamarákról külön törvények rendelkeznek. Következő elhatárolási szempont, hogy amíg a gazdasági kamaráknál nincs kötelező tagság, addig a szakmai kamarák hatókörébe utalt tevékenységet csak az adott kamara tagjaként lehet ellátni. Harmadik elhatárolási ismérv: gazdasági kamara tagja nem csak természetes személy lehet, míg szakmai kamarának csak természetes személy lehet tagja. Elhatároló szempont az is, hogy a gazdasági kamarákról szóló törvény 2003-as módosítása a gazdasági kamarák törvényességi felügyeletével az ügyészséget bizza meg, míg a szakmai kamarák feletti felügyeletet valamely miniszter látja el.*

Fontos megjegyezni, hogy a vázolt elhatárolás nem jelenti azt, hogy egy személy ne lehetne adott esetben tagja valamely szakmai kamarának és a gazdasági kamarának is egy időben.

### 1.1. Szakmai kamarák

A szakmai kamarák az adott szakma képviselőinek önkormányzattal rendelkező, közfeladatokat és általános szakmai érdekképviseleti feladatokat is ellátó közttestülete. A kamara a feladatait a megyékben és a fővárosban működő területi szervezetei, valamint országos szervezete útján látja el. A kamara területi szervezetei, valamint országos szervezete jogi személyek. A törvényben írt közfeladat ellátására kizárólag a területi szervezet és az országos szervezet jogosult.<sup>17</sup>

#### 1.1.1. Létrehozásának indokai

A közttestületek körében itt ment végbe a legnagyobb változás. Kezdetben összesen, (nem csak az agráriumot érintően) 16 szakmai kamara, illetve kamarai szervezetrendszer alakult. Időről időre újabb szakmák jelentik be igényüket ilyen kamarák alapítására.

---

<sup>16</sup> VÁRHELYI ZOLTÁN: *Agrárkamarak az uniós csatlakozás küszöbén*. Szakdolgozat. Szegedi Tudományegyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, 2003, 47–58. p.

<sup>17</sup> A szakmai kamarák létesítésének szempontjairól a kormány külön határozatot hozott [1037/1999. (IV. 21.) Korm. hat.].

Ilyen kamarák hivatások, szakmák gyakorlóiból, mint természetes személyekből alakulnak. Szakmai kamarából elvileg annyi létezhet, amennyi szakma ezt indokoltta teszi.

E szerveződések a szellemi szabadfoglalkozást űzők testületei, ahol a rendeltetése az adott szakma művelésére vonatkozó szakmai feltételek, szakmagyakorlás szabályainak meghatározása, illetve tagokkal szembeni érvényesítése. Másik rendeltetése ilyen szakmai kamarák létesítésének az, hogy az adott szakmában a piacra lépést, és a piaci kínálat bővülését kamarai kontroll alá helyezék. Harmadik célja az állami szervekkel szembeni hatékony érdekérvényesítés.

### 1.1.2. A kamarai tagság

A szakmai kamarák közös jellemzője a kötelező tagsági viszony. Magánállatorvosi tevékenységet csak az Állatorvosi Kamara tagja folytathat. Csak vadász kamarai tag lehet hivatásos vadász. Magyarországon területén növényvédelmi (növényorvosi) diplomához kötött tevékenységet az folytathat, aki a Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara tagja.<sup>18</sup>

Az Állatorvosi Kamara illetve Növényvédő Kamara tagja lehet az, aki:

- Magyarországon lakóhellyel rendelkezik (a Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaránál nincs ilyen követelmény);
- a megfelelő diplomával, szakképesítéssel rendelkezik;
- Magyarországon folytatott, folytat vagy kíván folytatni a diplomához, szakképesítéshez kötött tevékenységet;
- vállalja, hogy a kamarai díjat az alapszabályban meghatározott módon fizeti, továbbá
- az alapszabályban foglaltakat magára nézve kötelezőnek elismeri.

### 1.1.3. A szakmai kamarák feladatai

E kamarákat megilleti a szakmai szabályozás, a szakmai ellenőrzés, és a szakmai szabályok megsértése esetén a felelősségre vonás joga. A kamarai szabályzatok elviekben csak a kamara tagjaira vonatkoznak. Az etikai/ fegyelmi felelősségre vonás mellett a szakmai kamarák másik jellemző közfeladata a tevékenység engedélyezése, illetőleg közreműködés a tevékenység államigazgatási engedélyezésében.

Feladatai:

- A kamara tagjainak tevékenységével összefüggő ügyekben képviselik és védik a tagok érdekeit.

<sup>18</sup> Az 1995. évi XCIV. törvénnyel jött létre a az állatorvosi kamara, mely maga jogosult a magánállatorvosi tevékenység engedélyezésére. Az 1997. évi XLVI. törvénnyel jött létre Országos Magyar Vadász kamara, s a 2000. évi LXXXIV. törvénnyel jött létre a növényvédő mérnöki és növényorvosi kamara.

- Véleményt nyilvánítanak jogszabályokkal, szakmai képzéssel kapcsolatban.
- Megalkotják az adott kamara etikai szabályzatát, szükség esetén lefolytatják az etikai eljárást, illetve (a tagok közötti szakmai, etikai vita esetén) az egyeztető eljárást.
- A kamara tagjairól névjegyzéket vezetnek.
- Az illetékes hatóságnál eljárást kezdeményeznek a kamara hatáskörébe tartozó tevékenységet jogosulatlanul folytatók ellen.
- Szakmai továbbképzéseket szerveznek.
- Belföldi és külföldi szakmai kapcsolatokat létesítenek és tartanak fenn.
- Ellátják azokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a hatáskörükbe utal.
- Az előbb felsorolt, mind a három kamara feladatát képező eseteken túl, az egyes kamaráknak a rájuk vonatkozó törvény speciális feladatokat is megállapít. Az Állatorvosi Kamara például kiállítja a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlására jogosító igazolványt, illetve kialakítja az állatorvosi ügyeleti területeket és szabályokat. A Vadászkamara gondoskodik a vadászvizsga lebonyolításáról és állítja ki a vadászjegyet. A Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara nyilvántartást vezet a növényvédelmi szolgáltatói és növényvédő szer kereskedelmi tevékenységet folytatókról.

#### *1.1.4. A tag jogai és kötelezettségei*

A tag joga, hogy tanácskozási és szavazati joggal részt vegyen a területi szervezet közgyűlésén; törvényben foglalt feltételek teljesítése esetén tisztséget viseljen a kamara bármely szervében; igénybe vegye a kamara által nyújtott szolgáltatásokat; a kamara tisztségviselőitől a kamara működéséről érdemi felvilágosítást kérjen; a kamara jogsértő testületi határozatának bíróság általi felülvizsgálatát kezdeményezze; a kamara alapszabályt sértő határozatának az országos szervezet felügyelő bizottsága általi felülvizsgálatát kezdeményezze; a törvényben írt feltételek teljesítése esetén a kamara hatáskörébe tartozó tevékenységet folytassa. A tagsági viszonyból eredő jogok csak személyesen gyakorolhatók. A tag kötelezettsége, hogy

- a) fizessé a kamara által megállapított tagdíjat;
- b) megtartsa a kamara alapszabályában és más szabályzataiban foglaltakat;
- c) tevékenysége során a szakmai irányelveknek, valamint az etikai szabályzatban foglaltaknak megfelelően járjon el.

#### *1.1.5. A szakmai kamarák törvényességi felügyelete*

A szakmai kamarák feletti állami felügyelet szabályozási modelljét a helyi önkormányzatok feletti állami felügyelet képezi. A folyamatos törvényességi el-

lenőrzés az ágazati minisztert illeti meg.<sup>19</sup> A kamara törvényességi felügyeletét a földművelésügyi miniszter látja el (szemben a gazdasági kamarákkal, ahol a törvényességi felügyelet az ügyészség hatáskörébe tartozik). Jogszabálysértés esetén – határidő tűzésével – a miniszter felhívja a kamarai szervezet vezetőjét a jogszabálysértés megszüntetésére. A kamarai szervezet vezetője a felhívásban foglaltakat megvizsgálja, és a megadott határidőn belül intézkedéséről vagy állásfoglalásáról tájékoztatja a minisztert. Ha a kamarai szervezet vezetője a megadott határidőn belül nem intézkedett a jogszabálysértés megszüntetésére, a jogsértő kamarai szervezet ellen a miniszter keresetet nyújthat be a bírósághoz. Ha a bíróság a kereset alapján indított eljárás eredményeként a jogszabálysértést megállapítja, a jogszabálysértő határozatot hatályon kívül helyezi, és új eljárás lefolytatását, illetőleg új határozat hozatalát rendeli el, vagy a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogszabálysértően működő kamarai szerv (tisztségviselő) választására jogosult kamarai szerv összehívását, illetve ha a kamara működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, a jogszabálysértő kamarai szerv működését felfüggesztheti, vagy ellenőrzésére felügyelő biztost rendelhet ki. A bíróság eljárására a Polgári perrendtartás közigazgatási perekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A kamarai határozatot megtámadó keresetet az igazságügyi ágazatba tartozó kamarák esetén a Polgári Perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) általános szabályai szerint kell elbírálni.<sup>20</sup> A többi ágazatban ezt a szabályozást nem vették át. Így a törvényességi felügyelet során indított perekben pl. a növényvédő- és növényorvosi kamara esetén nem tudni, mely rendelkezéseket kell alkalmazni, míg az állatorvosi és a vadász kamarák esetében a Pp. XX. Fejezete szerint kell lefolytatni a pert.

## 1.2. Gazdasági kamarák: agrárkamara

### 1.2.1. Története

A gazdasági kamarák a középkori céhekből nőttek ki. Többféle funkciójuk volt: tagjaik érdekeit és a helyi közigazgatással való kapcsolattartást szolgálták. A kamarák számos országban törvény által statuáltak, közzogi testületek lettek, s a közigazgatási és az önkormányzati szervektől átvettek feladatokat. Az első ka-

<sup>19</sup> 162/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 5. § (4) bek. szerint „A miniszter az agrárpolitikáért való felelőssége körében törvényességi felügyeletet gyakorol

a) a Magyar Állatorvosi Kamara, valamint a fővárosi és a megyei szervezetei fölött,  
b) az Országos Magyar Vadászkamara, valamint a fővárosi és a megyei szervezetei fölött, c) a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara, valamint a fővárosi és a megyei szervezetei fölött,

d) a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa, valamint a Hegyközségi Tanácsok és a hegyközségek fölött.

<sup>20</sup> 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény, valamint a 2005. évi XLVII. törvény szerint.

marának a Marseille-ben 1599-ben megalakult kamarát tekintik. A XIX. század végére az iparilag fejlett országokban kiépült a köztestületi kamarai hálózat. A német kamarai rendszer adott irányvonalat a magyar kamarai mozgalom kialakulásának. Az egykori Magyarország területén először 1811-ben Fiumében alakult francia rendeletre kereskedelmi kamara, amely csak néhány évig működött. Az első magyar kamarai törvény, a kereskedelmi és iparkamarákról szóló 1868. évi VI. törvénycikk. A kézműves kamarák előfutárai az ipartestületek voltak, amelyekről 1884. évi XVII. törvénycikk (Ipartörvény) rendelkezett. A mezőgazdasági kamarák viszonylag későn, a mezőgazdasági érdekképviselésekről szóló 1920. évi XVIII. törvénycikk alapján alakultak meg. 1922-ben alakult meg az Országos Mezőgazdasági Kamarán kívül a hét tájkerületi mezőgazdasági kamara. 1948-ban a civil szervezetekkel együtt megszüntették a Mezőgazdasági kamarákat is. A mezőgazdasági kamarákat 1949-ben kormányrendelet törölte el. Az 1985. évi XI. törvényerejű rendelet megalkotására került sor, mely a magyar gazdasági kamara létrehozásáról rendelkezett. 1989-ben megalakult az egyesületi agrárkamara is.

A rendszerváltást követően az első lépés a Ptk. 1993-ban történő módosítása volt, melynek során megalkották az egyesületekre és a köztestületekre vonatkozó szabályokat. A köztestületek részére polgári jogi személyiséget biztosítottak, közjogi jogalanyiságot azonban nem tudtak adni.

Több mint másfél éves jogszabályelőkészítő munka után 1994. március 1-jén az Országgyűlés – ellenszavazat nélkül, 16 tartózkodással – elfogadta a gazdasági kamarákról szóló törvényjavaslatot. Az 1994. évi XVI. törvény a kihirdetést követő tizenötödik napon lépett hatályba, azaz 1994. április 6-án. Kimondta, hogy a kamarák köztestületek, kötelező tagsággal bírnak. A kamarai jogalkotás kulcskérdése az állam önkorlátozása, közvetlen gazdasági szerepkörének csökkentése, eddigi feladatai egy részének a kamarához történő áttelepítése volt. A kamarai törvénynek külön jelentőséget kölcsönöz az, hogy az Országgyűlés egyidejűleg fogadta el az Európai Unióhoz való csatlakozásunk megszavazásával. A fejlett nyugati országokban működő kamarák két alaptípusba sorolhatóak: Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban, Hollandiában és Ausztriában a rendszer a kötelező tagságon alapul. A másik alaptípusba az önkéntesen szerveződő, érdemi jogosítványokkal csak kivételesen rendelkező – angol, ír, dán, belga, és 2000 októbere óta a magyar – kamarák tartoznak. A gazdasági típusú kamara három alapvető elvre épül. Az első a tagság az adott területen érintett gazdálkodói kör egészére nézve, második a nagy státuszcsoportok (agrárszféra, ipar-kereskedelem) egy-egy közös, együttes kamarában tömörítő megjelenítése, a harmadik pedig a testületi szervek általános és közvetlen választás útján történő, demokratikus megválasztása és autonóm működése.

1997. évben a CXXXVIII. törvénnyel módosították a kamarai törvényt, mely több közfeladatot határozott meg, és intézkedés történt a gazdajegyzői hálózat működéséről. Így sor kerülhetett közigazgatási feladatok ellátására.

Létrejött az egyablakos rendszer a vállalkozói igazolványok kiadására, emellett östermelői igazolványokat állított ki és érvényesített. Az 1999. évi költségvetési törvény elfogadásával<sup>21</sup> egyidejűleg a gazdajegyzők visszakerültek a Földművelésügyi Minisztérium (a továbbiakban: FM) irányítása alá, s ezzel egyidejűleg megvonták a közfeladatok ellátásának jogát is. 1999-ben új szabályozásra került sor: önkéntes lett a kamarai tagság, nincs említés a közigazgatási feladatellátásról. A köztestület jelleg meghagyása mellett lényegében érdekképviseleti szervezetté változtatták a gazdasági kamarákat. 2002-ben megindult a munka a törvény újabb módosításának előkészítésére.

### 1.2.2. Fogalma

Kamara alatt szűkebb értelemben olyan intézményt értünk, amely valamely szempont alapján általános, normatív hatállyal egyesíti magában egy homogén csoport valamennyi tagját. E kamaráknál gazdasági tevékenység végzése jelenik meg, függetlenül a szakmai sajátosságoktól. Meghatározó szerveződési elve a területi hovatartozás. A gazdasági típusú kamara, mint az agrárkamara a teljes gazdálkodói kör független önkormányzataként, e kör érdekvédelmének szakszerű érvényesítése érdekében lép fel, s ezen átfogó, közös érdeket a piaci viszonyok fejlesztésében, az öngazdálkodás keretei között ellátható közigazgatási feladatok átvállalásában, az üzleti forgalom biztonságának és a piaci magatartás tisztességének fokozásában ragadja meg.

A gazdasági kamarákra vonatkozó rendszerváltás utáni első törvény az 1994. évi XVI. törvény volt. Ez a gazdasági kamaráknak még három csoportját különböztette meg: a kereskedelmi kamarát, az ipari és kézműves kamarát és az agrárkamarát. E törvény vonatkozásában a gazdasági kamarai tagság kötelező volt. Az 1999. évi CXXI. tv. szerint a gazdasági kamarák fogalma: köztestületek, amelyeket e törvény alapján, választással a gazdálkodó szervezetek hoznak létre. A gazdasági kamarák területi és országos szervezetük útján látják el feladataikat. Mindemellett a gazdasági kamara helyi szervezeti egységet hozhat létre. Fontos, hogy a területi gazdasági kamaráknak minimum 10 fővel kell rendelkezniük.

Ez az új törvény<sup>22</sup> már csak két típusát ismeri a gazdasági kamaráknak: a kereskedelmi és iparkamarát, valamint az agrárkamarát. Ezután a kamarai tagság önkéntes lett.

### 1.2.3. Agrárkamara tagsága

Nem tartom jónak a kötelező tagság megszüntetését az agrárkamarák esetén, mivel

<sup>21</sup> 1999. évi CXXI. törvény.

<sup>22</sup> 1999. évi CXXI. törvény.

- a) A magyar gazdák az előző rendszerben hozzászórtak ahhoz, hogy az állam által meghatározottan mondják meg nekik, mit csináljanak, mit termeljenek. Az Európai Unióban az állam ilyen formában már nem fogja a gazdálkodók kezét. A gazdák csak magukra és szövetségeikre hagyatkozhatnak.
- b) Az önkéntes tagság másik problémája, hogy az így létrejött kamarák, bár felhatalmazásuk megvan rá, nem képesek hitelesen képviselni a mezőgazdaságban résztvevők érdekeit.<sup>23</sup>
- c) A nyugat-európai országokban (Németország, Ausztria, Hollandia), a kötelező tagság elve érvényesül.
- d) Franciaországban nincs kötelező tagság, viszont a pénzügyi és támogatási struktúrának köszönhetően az agrártermelők érdekltek abban, hogy az agrárkamara tagjai legyenek. Itt egy „kvázi-kötelező” tagság létezik.

Az agrárkamara tagja lehet az a gazdálkodó szervezet, amely a tagsággal járó jogokat és kötelezettségeket önkéntesen vállalja, a gazdasági kamarába tagként felvették és a tagokról vezetett nyilvántartásba bejegyezték. A gazdálkodó szervezet kamarai tagsága – kérelmére – a tagokról vezetett nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre. Az agrárkamara tagjának joga, hogy a képviselőre jogosult természetes személy útján küldöttnek, testületi szerv tagjának, illetve a kamara elnökének (alelnökének) válasszák; a kamarában tisztséget viseljen; küldöttként részt vegyen az országos gazdasági kamara küldöttgyűlésén és a képviselőletében eljáró természetes személy a kamarai tagok közül megválassza az országos gazdasági kamara testületi szerveit, elnökét és tisztségviselőit; igénybe vegye a kamarai szolgáltatásokat. A tag kötelezettsége, hogy megfizesse a tagdíjat; megtartsa az alapszabályban és más kamarai önkormányzati szabályzatokban a tagokra előírt egyéb rendelkezéseket.<sup>24</sup>

#### 1.2.4. Agrárkamarak feladatai

A kormány kezdeményezésére a 2003-as őszi országgyűlési időszakban ismételtén módosították a gazdasági kamarákról szóló törvényt. Az előterjesztő a módosítással több közfeladatot (többek között az uniós csatlakozással, tagsággal kapcsolatosakat is) ruházott át a gazdasági kamaráknak.

A gazdasági jogalkotás az agrárágazatot - tekintettel a mezőgazdasági termelés sajátosságaira – a többi szférához képest eltérően kezeli. Az agrárszférában számos sajátos közfeladat jelentkezik.

<sup>23</sup> A három dél-alföldi kamara adta a tagság 45%-át.

<sup>24</sup> EBH1999. 122. A gazdasági kamarák köztestületek. A kamarai tagdíjakat a kamarák alapszabályai állapítják meg. A meg nem fizetett tagdíj mint köztartozás adók módjára hajtható be, ezért a tagdíj megfizetésére irányuló kereset (fizetési meghagyás) elbírálása nem tartozik bírósági hatáskörbe [1990. évi CI. tv. 3. § (2) bek., 93. § (1) bek., 1994. évi XVI. tv. 3. § (1) bek., 16. §, 32. §, 54. § (1) és (4) bek., Ptk. 65. §, Pp. 130. § (1) bek. b) pont].



Az agrárkamara létrehozásának elsődleges indoka az államközpontú közgazgatás tehermentesítése azokon a szakterületeken, amelyeket az állam szervezeti vagy gazdasági okok miatt nem tud megfelelően ellátni.

Az agrárkamara, mint gazdasági kamara a gazdasággal összefüggő, érdemi közfeladatok ellátására hivatott. Ez a rendeltetése: az agrárszféra közös ügyeinek intézése. A kamarát kamarává az teszi, hogy közfeladatot teljesít. Egyes közfeladatok ellátásának az agrárkamarak hatáskörébe utalása nem eredményezhet párhuzamosságot a feladatok és jogkörök ellátásában. A kamarának átadott feladatok nem maradnak állami vagy helyi önkormányzati funkciók, hanem köztestületi teendőkké válnak.

A gazdasági kamarák feladata, hogy a törvénynek, más jogszabályoknak és alapszabályuknak megfelelően, önkormányzaton alapuló működésükkel előmozdítsák a gazdaság fejlődését és szerveződését, a piaci magatartás tisztességét, a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesülését.

A területi gazdasági kamarák három irányban látnak el feladatokat: a gazdaságfejlesztéssel, az üzleti forgalom biztonságával és az általános érdekérvényesítéssel kapcsolatban.

A törvény a gazdasági kamarák számára – *a gazdaság fejlesztésével* összefüggésben – biztosítja a lehetőséget, hogy előmozdítsák a gazdasági tevékenység infrastruktúrájának fejlődését; elősegítsék a gazdaság fejlődésére jelentős hatást gyakorló, nemzetgazdasági szinten hatékony, a közvetlen vállalkozói érdekeltséget meghaladó célok megvalósulását, ennek érdekében részt vegyenek az átfogó gazdaságfejlesztési, gazdaságstratégiai döntések előkészítésében és együttműködjenek az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, illetve a gazdasági érdekképviselői szervezetekkel; közreműködjenek a területfejlesztési koncepciók és programok gazdaságfejlesztési munkarészeinek kidolgozásában és végrehajtásában; az országos gazdasági érdekképviselői szervezetekkel együttműködve közreműködjenek a szakképzésben, illetve szervezzék és végezzék a mesterképzést és mestervizsgáztatást; vásárokat, kiállításokat, konferenciákat és más rendezvényeket szervezzenek; tájékoztatást adjanak a gazdasággal összefüggő magyar és külföldi jogszabályokról, valamint a gazdálkodó szervezetek tevékenységét érintő gazdaságpolitikai döntésekről és intézkedésekről; tájékoztatást adjanak az európai uniós pályázati lehetőségekről és feltételekről és az egyes szakmákat érintő közösségi jogszabályokról, a közösségi szervek egyéb normatív rendelkezéseiről és az Európai Bizottság döntéseiről; a gazdálkodó szervezetek döntéseinek megalapozottsága érdekében hazai, európai uniós és nemzetközi gazdasági, műszaki, környezetvédelmi és jogi információkat gyűjtsenek, rendszerezzenek és bocsássanak a gazdálkodó szervezetek rendelkezésére. Az agrárkamarak közreműködnek az agrár-szaktanácsadás szervezésében és ehhez kapcsolódó pályázati úton elnyerhető támogatások lebonyolításában, továbbá értéklik a szaktanácsadók munkáját. Az agrárkamarak ezen túlmenően közfeladatként az agrár- és vidékfejlesztési támogatásokkal össze-

függésben a gazdálkodó szervezetek részére tanácsadást végeznek. (tanácsadás: regisztráció, MePAR,<sup>25</sup> támogatásigénylés, területellenőrzés stb.)

A gazdasági kamarák az *üzleti forgalom biztonságának* és a piaci magatartás tisztességének megteremtése, megőrzése, illetve fokozása érdekében árukra vonatkozó származási igazolásokat, bizonyítványokat és kereskedelmi forgalomban szükséges más okmányokat állítanak ki, illetve hitelesítenek; a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló törvény alapján törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhetnek, illetve a jegyzőnél a vállalkozói igazolvány visszavonását kezdeményezhetik.

A gazdasági kamarák a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes *érdekeinek érvényesítése* céljából javaslatok, vélemények, tájékoztatások adásával előmozdítják a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó jogszabályoknak, kormányzati és helyi önkormányzati programoknak, intézkedéseknek a kidolgozását; a közfeladataik ellátásához jogosultak a gazdálkodó szervezetekről vezetett hatósági nyilvántartások nyilvános adataihoz való hozzáférésre.

A gazdasági kamarák nem láthatnak el olyan érdekképviselői tevékenységet, amelyet a jogalkotó már más érdekképviselői szerv hatáskörébe utalt. Ilyen a szakmai, a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviselő.

#### 1.2.5. Az agrárkamarák törvényességi felügyelete

Az agrárkamarák felett a törvényességi felügyeletet az ügyészség az ügyészségre irányadó külön jogszabályok rendelkezései szerint gyakorolja.<sup>26</sup> A törvényességi felügyelet nem terjed ki az állandó választottbírószágra, továbbá az olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági vagy külön jogszabály szerinti államigazgatási eljárásnak van helye.

A törvényességi felügyeletet gyakorló ügyészség ellenőrzi, hogy a gazdasági kamara alapszabálya és más önkormányzati szabályzatai, illetve azok módosításai megfelelnek-e a jogszabályoknak; működése, határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt vagy ez egyéb önkormányzati szabályzatokat.

Ha a gazdasági kamara működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva bírósághoz fordulhat. A bíróság hasonlóan a szakmai kamarákhoz megsemmisíti a kamara törvénysértő határozatát és szükség szerint új határozat meghozatalát rendeli el; a működés törvényességének helyreállítása érdekében összehívja a kamara küldöttgyűlést; ismételt vagy súlyos törvénysértés esetén a kamarának vagy a kamara egyes szerveinek működését felfüggeszti, egyidejűleg – a törvénysértő állapot megszüntetésének időtartamára – felügyelőbiztost jelöl ki; amennyiben a törvényes működés másként nem biztosítható, a kamarát – az országos gazdasá-

<sup>25</sup> Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer.

<sup>26</sup> Az 1999-es eredeti koncepció helyett, amikor a földművelésügyi- és vidékfejlesztési miniszter hatáskörébe tartozó funkció volt.

gi kamara kivételével – feloszlatja.<sup>27</sup> A bíróság az ügyészség keresete alapján megállapítja a kamara megszűnését, ha tagjainak száma az alapszabályban meghatározott legkisebb létszám alá csökken.

#### 1.2.6. A gazdasági kamara önkormányzati határozatainak bírósági felülvizsgálata

A törvény lehetővé teszi a területi agrárkamara tagja számára azt, hogy bíróságtól kérje valamely kamarai testületi szerv által hozott olyan határozat felülvizsgálatát, amely jogszabályba, a kamara alapszabályába vagy más önkormányzati szabályzatba ütközik.

#### 1.2.7. Nemzetközi kitekintés

Az EU tagállamai közül néhányban – Ausztria, Németország – kötelező kamarai tagság van, a tagok adóbefizetéséből központilag a köztestületnek átutalt tagdíjjal. A költségvetésből hiányzó részt szolgáltatási díjból fedezik.

Az osztrák agrárkamara végzi a kifizető ügynökségi feladatokat<sup>28</sup>(támogatási kérelmek feldolgozása, ellenőrzése, agrár-környezetgazdálkodási pályázatok értékelése stb.). Feladatai abból adódnak, hogy az osztrák agrárminisztériumnak nincsenek hatósági feladatokat ellátó tartományi szervezetei.

Németország tartományaiban, ahol működik agrárkamara, kötelező tagság van. Itt is a kamarák látják el a kifizető ügynökségi feladatokat, a költségek teljes állami finanszírozása mellett. Sok egyéb feladatot vesznek át a tartományi kormányoktól, feladataik jelentős része az agrár-környezetgazdálkodáshoz és a környezetvédelemhez kapcsolódik.

A francia agrárkamara tagsága a legösszetettebb, tagjai között vannak mezőgazdasági termelők, bankok, vállalkozások alkalmazottai.

Olaszországban az állami részvételt nem feltétlenül igénylő feladatokat (tájékoztatás, szaktanácsadás) az ezekben kompetens szervezetek, érdekképviseletek látják el, az államhoz képest lényegesen olcsóbban, és mindenképpen hatékonyabban, mivel azt saját maguk, illetve tagjaik érdekében teszik. A támogatások igénylésével kapcsolatos feladatok ellátása csak részben állami kompetencia, ezt a hatáskört a Mezőgazdasági Tanácsadó Központ (a továbbiakban: CAA<sup>29</sup>) látják el, költségvetési forrás biztosítása mellett. Ez még mindig olcsóbb, mint ha falugazdász hálózatot tartanának fenn. Az olasz mezőgazdasági kifizető ügynökség az AGEA.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> A szakmai kamarák esetén nem található ilyen.

<sup>28</sup> Magyarországon a kifizető ügynökségi feladatokat egy külön erre a célra létrehozott hivatal látja el. 2003. július 1-jétől működik a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH).

<sup>29</sup> CAA – Centro di Assistenza Agricola.

<sup>30</sup> AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura.

A V-4 országok agrárkamaráiban, köztük Magyarország kamaráiban is, nincs kötelező kamarai tagság. Keresik helyüket az intézményrendszerben.

### 1.2.8. Agrárkamarák lehetséges közfeladatainak rendszere

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Magyar Agrárkamara egyaránt abban érdekelt, hogy a közfeladatokat országosan egységes rendszerben, megbízhatóan hajtsák végre. Ennek eszköze lehet a kamarai törvény módosítása a kötelező tagság előírásával. E célt a gazdálkodók kötelező regisztrációjával is el lehet érni.

A kamarai törvény ez irányú módosításával a kötelező regisztráción túl megvalósul a közfeladatok pontos meghatározása, a közfeladatok egységes végrehajtása, az agrár- intézményrendszerben az agrárkamarák helyének végleges meghatározása.

Légfontosabb agrár-közttestületként el kell érnie az agrárkamarának, hogy olyan feladatot vállalhasson fel, amely teljes önállósággal és felelősséggel hajt végre, és nem megosztva más, nem közttestületi szervezettel. A közfeladatok ellátása az agrárgazdálkodók általános agrártársadalmi igényének kielégítését célzó olyan tevékenység, amelyet részben, vagy egészben állami és önkormányzati szerveknek kellene ellátniuk. A közfeladat akkor válik kamarai közfeladattá, ha az ellátáshoz szükséges forrás biztosított, és emellett a törvény a kamara feladatává teszi, valamint az állami szervek e feladatokat jogszabály útján, vagy közjogi megállapodással a kamarának átadják. A kamarák közfeladatainak a tagsági viszonyra tekintet nélkül tesznek eleget.

A kamara jogállása alapján a szolgáltató típusú állam mindenkori partnere kell, hogy legyen a közfeladatok és a közigazgatási feladatok ellátásában.

Érdekérvényesítő képességük erősítésével hozzájárulnak az agrárpiacon szereplők megerősödéséhez, Európai Unió versenyképességük növeléséhez.

## 2. Nem kamarai típusú közttestület: a hegyközség

### 2.1. Létrehozása

A hegyközségek létrejötte kezdetben csak a nagy hagyománnyal rendelkező borvidékeken volt jellemző. A XIX. század végétől egyre több szőlő, illetve gyümölcsstermelő helyen tették kötelezővé megalakításukat. Szükségessé vált önálló törvényi szabályozása, amely a hegyközséget közttestületként szabályozza.

A törvényjavaslat kiindulópontja azonos a Ptk. 1993-as módosításának a közttestületekre vonatkozó szabályozásával, illetve a gazdasági kamarákról szóló törvényjavaslatával. A tulajdonviszonyok átrendeződésével, a magántulajdon általánossá válásával és a fejlett piaci viszonyok kialakulásával átalakultak az államnak a gazdasági élet igazgatásával, szervezésével kapcsolatos feladatai. Az

állam mellett szerepet kell, hogy kapjanak a gazdasági élet szereplőinek különböző önkormányzati alapon működő közösségei, mert számos feladatot ezek sokkal eredményesebben tudnak ellátni. E megfontolásból került sor a köztestületek intézményének a magyar jogrendszerbe való visszaillesztésére. Ennek a folyamatnak része volt a hegyközségekről szóló törvényjavaslat is.

A hegyközségek Európa legrégebbi termelői önkormányzatai voltak a szőlőművelés és bórtermelés területén. Évszázadok során szakmai jellegű szabályozó tevékenységükkel jelentősen hozzájárultak a termelési kultúra fejlesztéséhez. Szervezettségüket, hagyományaikat, az önkormányzatiságból eredő tapasztalataikat a modern polgári kor állama is hasznosította azáltal, hogy köztestületként való meghatározásukkal és tevékenységük szabályozásával a közigazgatás keretei közé illesztette a hegyközségeket. Első alkalommal 1894-ben szabályozta törvény a hegyközségek működését. A többszöri szabályozás útján tökéletesített szervezetrendszer eredményes tevékenységet végzett a termékek minőségének emelése, és a borhamisítások felderítése területén 1949-ig, rendeleti úton történt megszüntetéséig.

A köztestületként működő hegyközségek, a borvidéki hegyközségi tanácsok, valamint az országos szervezet alapvető rendeltetése, hogy intézményes kereteket biztosítson a termékek minősége és eredete ellenőrzése, valamint védelme területén.

„Hegyközséget kell alakítani a borvidéki településen, ha annak közigazgatási területén legalább ötven hektár árutermő szőlőültetvény van, és ezek az ingatlanok legkevesebb tíz termelő használatában vannak.

Azonos településen több hegyközség akkor alakítható, ha azok mindegyikéhez legkevesebb ezer hektár árutermő szőlőültetvény tartozik és területileg összefüggő egységet alkot.”<sup>31</sup>

A hegyközség bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre.

## 2.2. Fogalma

A hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény is definiálja a hegyközség fogalmát: „A hegyközség egy vagy több település termelői és felvásárlói által e tevékenységükhöz fűződő közös érdekeik előmozdítására, valamint az általuk előállított termékek származás-, minőség- és eredetvédelmére létrehozott köztestület.”<sup>32</sup>

A hegyközség önkormányzati alapon működő, és a Ptk-ban a köztestületekre irányadó szabályozásnak megfelelő személyegyesülés. Tekintettel arra, hogy a Ptk. lehetővé teszi azt, hogy meghatározott köztestületet szabályozó törvény alapján bizonyos tevékenység csak az adott köztestület tagjaként legyen folytatható, továbbá, hogy a hegyközség az adott területen minden szőlő- és bórtermelőt magában foglaljon, a hegyközségi tagsághoz, mint feltételhez köti a törvény

<sup>31</sup> 1994. évi CII. törvény 5. § (1), (2) bek.

<sup>32</sup> 1994. évi CII. törvény 3. § (1) bek.

hatálya alá tartozó településen a szőlészeti és borászati árutermelő tevékenység folytatását.

Hegyközségi településen a szőlészeti – borászati árutermelő tevékenység kizárólag hegyközség tagjaként folytatható.

### 2.3. Tagsága

A tagok hegyközségi tagságuk mellett más szervezetet is alapíthatnak.<sup>33</sup> (pl. borászati egyesület, szövetkezet) A kötelező tagság előírása a közfeladatot ellátó köztestületi jogállása miatt lehetséges, amely akkor teljesül, ha mindenkire kiterjed, aki az adott területen szőlészeti – borászati tevékenységet folytat.

A hegyközség tagságát az adott településen tevékenykedő termelők<sup>34</sup> és vásárlók<sup>35</sup> alkotják. Mindenkire kiterjed a szabályozás, aki a termékét forgalomba hozza, még a házikerti szőlőt művelőkre is. Az Európai Unióhoz (a továbbiakban: EU) történő csatlakozásunkat megelőzően e termelők tagsága önkéntes volt, azonban az EU borpiaci szabályainak érvényesülése miatt kötelezővé vált a tagság. A tagsági viszony a törvény erejénél fogva keletkezik. A hegybíró veszi nyilvántartásba a tagokat. A tagok kötelezettsége különböző nyilvántartások vezetése (pl. pincekönyv), a szabályzatok betartása, hegyközségi járulék befizetése. A tagok jogai a közgyűlésen való részvétel, tisztségviselés, szolgáltságok igénybevétele.

### 2.4. Hegyközségek feladatai

Köztestületi jellegükből és definíciójukból következően ellátják a szőlők őrzését, nyilvántartásokat vezetnek, tanácsadást végeznek tagjaik számára, termelői érdekvédelmet folytatnak, borversenyeket szerveznek. Feladataik ellátása során olyan jogosítványok illetik meg a hegyközségeket, mint a hegyközségi rendtartás megalkotása, ellenőrzés, közigazgatási hatósági jogkörök, véleményezési és javaslattételi jog. A hegyközségeknek a jogszabályi előírások érvényesítésére kapott hatáskörei közigazgatási jellegűek. Ezeket a hegybírák és a hegyközségi tanácsok gyakorolják. 2004-től csökkent a hegyközségek hatósági szerepe, pl. engedélyezés helyett javaslattételi jog illeti meg őket.

Az ültetvények telepítését és kivágását korábban a hegyközségek engedélyezték, az új szabályok szerint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH) hatásköre lett. A termőföldtörvényben<sup>36</sup> előírt művelési kötelezettség elmulasztóját a hegybíró határidő tűzésével felszólítja a művelésre. Ennek eredménytelen eltelte után a hegybíró megkeresi a földhivatalt. Szőlő

<sup>33</sup> 41/1995. (VI. 17.) AB határozat a kötelező hegyközségi tagság kapcsán állapította meg.

<sup>34</sup> Árutermelők, azaz legalább 500 m<sup>2</sup> területű szőlőt művelő termelők.

<sup>35</sup> Adott településen, az adott évben 0,7 t szőlőt vagy 5 hektoliter nem palackozott bort vásárlók.

<sup>36</sup> 1994. évi LV. törvény a termőföldről.

művelési ágban nyilvántartott termőföld művelési ágának megváltoztatásához a hegyközség engedélye szükséges. A hegyközség a telepítés, kivágás, művelés, nyilvántartások vezetése körében hatósági ellenőrzéseket is végezhet.

## 2.5. Közigazgatási ügyekkel kapcsolatos szabályok

A hegyközségi szervezetek közigazgatási ügyekben való eljárására a közigazgatási eljárás általános rendelkezéseit kell alkalmazni. A hegyközségi szervezetek határozata ellen, ha az eljárás első fokon hegyközségnél indult, a hegyközségi tanácshoz; ha a hegyközségi tanácsnál indult, a nemzeti tanácshoz lehet fellebbezni.

Közigazgatási ügyekben hegyközségnél a hegybíró, hegyközségi tanácsnál, illetve a nemzeti tanácsnál a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyintéző jár el.

## 2.6. Törvényességi felügyelet

A hegyközségi szervezetek törvényességi felügyeletének jogát a földművelésügyi miniszterhez telepíti. Ahhoz képest, hogy az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek esetében ezt a jogkört az ügyészség gyakorolja, talán szokatlan megoldás, viszont a köztestületekre irányadó Ptk-beli szabályozás – bár mögöttes jogként az egyesületekre irányadó jogot adja meg – lehetővé teszi, hogy az egyes köztestületeket szabályozó törvények e tekintetben is sui generis szabályozást adjanak.

A földművelésügyi miniszter – miként az egyesületek esetében az ügyész – jogköre nem több mint hogy – ha a törvényes működés nem állítható helyre – keresettel fordulhat a bírósághoz. A törvényesség megsértését és annak jogkövetkezményeit pedig csak – a törvényben meghatározott keretek között – a független bíróság állapíthatja meg.

## III. Összegzés

A köztestületek eszmei alapja, hogy számos közfeladat alacsonyabb szinten, az érdekeltek önigazgatásával hatékonyabban oldható meg, mint az állami szerveknél. Ezzel a szubszidiaritás elve érvényesül. Csak a kötelező tagságra épülő köztestületi minőséggel egyeztethető össze az, hogy a köztestületek közhatalmi (hatósági jellegű) ügykörben járhassanak el. Az agráriumban működő köztestületek közül egyedül csak az agrárkamarákra nem vonatkozik a kötelező tagság rendelkezése. A kötelező tagságú köztestületeknél a feladatellátás teljesen természetes, de a nemzetközi gyakorlatban számos példa található az önkéntes tagságú rendszereknél is arra, hogy a kormányzat nagymértékben támaszkodik rájuk a közfeladatok eredményes végrehajtásában.

A közfeladat akkor válik ténylegesen közfeladattá, ha az ellátásához szükséges forrás biztosított, és a feladatokat az állami szervek jogszabály útján, vagy közjogi megállapodással a köztestületeknek átadják.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az Európai Unióhoz csatlakozó magyar agrárium mindennapjaiban a köztestületeknek megnövekedtek a feladatai. E feladatok hatékony és olcsó ellátásához szükség van a magyar agrár köztestületek köztestületi jellegének erősítésére, mint ahogyan ez az EU fontos tagállamai közül néhányban már évekkel ezelőtt megtörtént. E külföldi köztestületek sikeresen betöltik jogszabályban rögzített szerepüket és ezt a magyar köztestületek és agrár-intézmények számára mindenképpen példaként követendőnek tartom.

Az állam sokkal több gazdaságfejlesztési- és szervezési feladat ellátásában támaszkodhatna a köztestületekre – különösen az agrárkamarákra –, nagyobb bizalommal lehetne az általuk elvégzett feladatok iránt. Jól hasznosítható lenne a köztestületek fejlett, működő infrastruktúrája, és kialakult kapcsolata a mezőgazdasági termelőkkel. E kívánalmak teljesülése esetén lehetőség nyílna ezen köztestületeknek az agrár- intézményrendszer részeként való elfogadására.

## ERIKA FARKAS CSAMANGÓ

### PUBLIC BODIES IN THE AGRICULTURAL SECTOR

#### (Summary)

In my study, I investigate the legal characteristics and roles of public bodies, such as professional chambers in the agricultural sector, and of the economic chambers, the chamber of agriculture and local appellation councils.

The full-scale introduction of this diverse 'special' legal material is not in the scope of this paper, so I examine the conceptual elements, place, role, operation and tasks of the more significant public bodies in the agricultural sector, and certain issues of the regulations applying to them.

In the past decade a significant amount of legal material has been formed, in which the various types of public bodies can be distinguished.

It can be stated in case of almost all public bodies that legal regulation is not precise, it is not always clear in what areas and for what purposes the public body as a type of organisation should be applied.

The paper outlines proposals to strengthen the public nature of certain public bodies, such as the chamber of agriculture.