

Agrár- és Környezetjog
Journal of Agricultural and Environmental Law

A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei
CEDR Hungarian Association of Agricultural Law

Évfolyam/Volume XII

2017 No. 23



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület

H-3515 Miskolc-Egyetemváros, A/6. 102., tel: +36 46 565 105

Felelős kiadó/publisher: *Prof. Dr. Csáke Csilla*, jogkincs@uni-miskolc.hu

Felelős szerkesztő/editor-in-chief: *Dr. Szilágyi János Ede*, cedr.jael@gmail.com

Technikai szerkesztő/technical editor: *dr. Szilágyi Szabolcs, dr. Kocsis Bianka*

Szerkesztők/editors: *Dr. Bobvos Pál, Prof. Dr. Sibilla Buleca (UA), Prof. Dr. Csáke Csilla, Prof. Dr. Diana Cirmaciu (RO), Prof. Dr. Dudás Attila (RS), Prof. Dr. Fodor László, Dr. Horváth Gergely, Dr. Horváth Szilvia, Dr. Kurucz Mihály, Prof. Dr. Massimo Monteduro (IT), Dr. Nagy Zoltán, Prof. Dr. Roland Norer (AT & CH), Dr. Olajos István, Prof. em. Dr. Prugberger Tamás, Dr. Raisz Anikó,*

Német & angol idegen nyelvi lektorok/linguistic proofreaders (German,English):

dr. Hornyák Zsófia (German), dr. Szilágyi Szabolcs (English)

All rights reserved. No part of this journal may be reproduced in any form or by any means without the prior written permission of the publisher.

HU ISSN 1788-6171

DOI prefix: 10.21029/JAEL

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

<http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujzag/agriarchive.htm>

<http://epa.oszk.hu/html/vgi/kardexlap.phtml?id=1040>

A folyóiratot indexeli /the journal is indexed in:

<http://www.mtmt.hu>

<http://www.proquest.com/>

A folyóiratot archiválja /the journal is archived in:

<http://real.mtak.hu>



A tartalomból – Contents

GEDEON Magdolna

Die historische Übersicht über das Bergrecht als das Recht der natürlichen Ressource

- 5 -

A bányajog, mint a természeti erőforrások jogának történeti áttekintése

- 21 -

KOCSIS Bianka Enikő

Mining Law, as traditional, land related part of the Law of Natural Resources

- 36 -

A bányajog, mint a természeti erőforrások jogának földhöz kötődő, hagyományos területe

- 50 -

MÉLYPATAKI Gábor

Characteristics of Seasonal and Public Employment Relationships Linked to Agriculture

- 64 -

A mezőgazdasághoz kapcsoló idényjellegű és közfoglalkoztatási jogviszonyok jellemzői

- 77 -

OLAJOS István

The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice

- 91 -

Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra

- 104 -

PETRASOVSKY Anna

Establishing the protection of natural resources by the state in 19th century natural law
- 117 -

A természeti erőforrások állami védelmének megalapozása a 19. századi természetjogban
- 132 -

SZILÁGYI János Ede

European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands
- 148 -

Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása
- 165 -

TÓTH Barbara

Collective Redress as New Institution of Civil Procedure Code and Its Applicability to Protect Environment
- 182 -

A kollektív igényérvényesítés, mint új eljárásjogi jogintézmény alkalmazhatósága környezet védelmében
- 194 -

Mihaela Elvira PĂTRĂUȘ – Roxana TĂTAR

The issue of waste management in Romania
- 208 -

Magdolna GEDEON*
Die historische Übersicht über das Bergrecht als das Recht der natürlichen
Ressource **

1. Berghoheit, Bergregal

Wenn wir die Geschichte des Bergrechts als des mit den natürlichen Ressourcen zusammenhängenden Rechtsmaterials betrachten, können wir bemerken, dass in diesem Rechtszweig die Regeln verschmelzen, die sich auf das Berg-, Hütten- und Forstwesen, also auf die Montanindustrie beziehen. Diese drei Gebiete schlangen sich unzertrennlich ineinander. Demzufolge wurde die erste Forstlehranstalt als das Institut der Bergkammer in Schemnitz organisiert, und diese vereinigte sich im Jahre 1846 mit der Berg- und Hütterschule, und erhielt den Name k. und k. Berg- und Forstakademie.¹

Die Regierung des Berg- und Hüttenwesens, und die Sicherung der Einnahme aus diesem Wirtschaftszweig bedürften die detaillierten Verwaltungsregeln. Wegen der gefährlichen Tätigkeit erschienen die frühen Arbeits- und Sozialrechtsregeln erst auf diesem Gebiet. Daneben begründeten die zum Bergbau nötigen bedeutenden Investitionen das privatrechtliche, gesellschaftliche Rechtsmaterial.

Die Änderungen der bergrechtlichen Regeln wurden durch die Rolle des Königs in der Montanindustrie stark beeinflusst. Der König wurde mit der Krönung nicht nur zur Regierung des Staates, sondern auch zur Regierung des Berg- und Hüttenwesens ausgenannt, er war der oberste Bergherr geworden.² Die besonderen Bedürfnisse des Bergwesens brauchten eine Person, der den ganzen Wirtschaftszweig in seiner Hand halte. Der Herrscher erhielt nicht nur die Befugnis der Regierung auf diesem Gebiet, sondern er erhielt auch das Verfügungsrecht über die Bergprodukte. Vom rechtlichen Aspekt ist deshalb die Grundfrage, die Bergschätze auf welchem Grund dem König gehörten, warum das Eigentum der Boden und der darin befindlichen natürlichen Ressourcen voneinander getrennt wurden. Bei der Antwort unterscheidet die Fachliteratur zwei Epochen, die Epoche vor und nach dem Mongolensturm.

* dr. jur., PhD, Universitätsdozent, Universität Miskolc, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Römisches Recht, e-mail: jogmagdi@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Zsámboki László: Évezredes kapcsolat a bányászat, a kohászat és az erdőszet között [Die tausendjährige Verbindung zwischen Berg-, Hütten und Forstwesen], in: Zsámboki László (Hrg.): *Selmeci ezüst, körnöci arany* [Schemnitzer Silber, Kremnitzer Gold], Rudabánya-Miskolc, Érc- és Ásványbányászati Múzeum, 2005, 8.

² Wenzel Gusztáv: *A magyar bányajog rendszere* [Das System des ungarischen Bergrechts], Pest, Athenaeum, 1872, 74.

Aus den bezüglichen Quellen kann das Ergebnis abgeleitet werden, dass der König in der ersten Epoche für sich die Böden behielt, wo die Bergwerke lagen. Der König ließ diese Bergwerke mit eigenen Bergleute bearbeitet, die die Ungarn – nach dem Beweis der Urkunden – auf den Sklavenmärkten kauften. Die späteren Gesetze und einige Urkunden zeigen, dass der König, wenn eine Grube an einem Boden eines Grundherrn geschürft wurde, diesen Boden beschlagnahmen konnte.³ So kann das festgestellt werden, dass der König in der Epoche vor dem Mongolensturm selbst die Bergbautätigkeit verrichtete. In der Epoche nach dem Mongolensturm konnte er über die Bergschätze auf dem Grund des Bergregals verfügen.

In der Fachliteratur herrscht die einheitliche Meinung, dass das Rechtsinstitut des Bergregals in Ungarn vom Deutschland übernommen wurde. Heiner Lück meint: *“Die schriftlich überlieferte Geschichte des Bergrechts im Sacrum Romanum Imperium beginnt mit Nachrichten über das Bergregal.“* Mit dem Bergregal können wir zuerst auf dem Reichstag in Roncaglia 1158 treffen, wo der Kaiser Friedrich I. Barbarossa mit Hilfe römisch-rechtlich gebildeter Juristen aufzeichnen ließ: *“Regalia sunt haec... argentariae... et salinarum redditus ...“*⁴ Bezüglich der Erscheinung des Bergregals ist die andere wichtige Bemerkung in der deutschen Fachliteratur, dass dieses Institut in der Zeit festgestellt wurde, als es eindeutig gemacht werden sollte, was zum Vermögen des Kaisers und was zum Eigentum des Papsts gehört.⁵ Wenn wir die ungarischen Verhältnisse betrachten, beginnt die Verleihung der Böden im großen Maß im 13. Jahrhundert, und es sollte festgestellt werden, wem die in dem Boden fundbaren Edelmetallen gehören.⁶

³ Z. B. Im Jahre 1277 erteilte Ladislaus IV. die Siedlung Nadaser dem Sohn von Endre dem Matthias, anstatt der Siedlung Chremele, wo ein Goldbergwerk geöffnet wurde. Den Text der Urkunde siehe in: Wenzel Gusztáv (Hrg.): *Codex diplomaticus Arpadianus continuatus – Árpádkori új okmánytár* [Neuer Kodex der Urkunden aus der Epoche der Arpaden], XII. Pest, 1874, 199-201. Vgl. Ember Győző: *Az újkori magyar közgazdaság története Mohácstól a török kiűzéséig* [Die Geschichte der ungarischen Verwaltung in der Neuzeit von Mohács bis zur Vertreibung der Türken], Budapest, Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, 1946, 286.

⁴ Heiner Lück: Die Entwicklung des deutschen Bergrechts und der Bergbaudirektion bis zum Allgemeinen (preußischen) Berggesetz 1865, in: Wolfhard Weber (Hrg.): *Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 2: Salze, Erden und Kohlen. Der Aufbruch in die Moderne im 18. und frühen 19. Jahrhundert*, Münster, Aschendorff Verlag 2015, 111.

⁵ L. Lena Asrih: Zur Problematik des Bergregalbegriffs und zu den Anfängen des Bergregals in der Markgrafschaft Meißen, in: *ArcheoMontan 2012, Internationale Fachtagung, Dippoldiswalde 18. bis 20. Oktober 2012*, Landesamt für Archäologie, Freistaat Sachsen, 154.

⁶ So z. B. steht die erste Erwähnung des wegen des Bergregals dem König zustehenden Teils in der Urkunde aus 1211, worin Andreas II. das Burzenland dem Deutscher Order erteilt, und er verleiht ihm das Recht, Gold- und Silberbergwerke zu öffnen. Den Text der Urkunde siehe: Fejér György: *Codex Diplomaticus Hungariae ecclesiasticus ac civilis* III/1. Buda, 1829, 106-108.) Also sollte das eindeutig festgestellt werden, wenn Gruben auf diesem Gebiet geschürft werden, ein Teil der abgebauten Erze gehört dem König. Wie es bekannt ist, wurde der Deutscher Order nicht zur Bergbautätigkeit, sondern zur Grenzverteidigung vom Andreas II. in das Burzenland gerufen. Gegen einiger Meinungen war kein Ziel dieser Vereinbarung, dass die Ritter frei Erze schürfen können, sondern das wurde festgestellt, dass die Edelmetalle dem König gehören, aber die Ritter können für die Bergbautätigkeit einen Teil davon behalten.

Auf dem Grund des Bergregals standen mehrere Befugnisse dem Herrscher zu. Gusztáv Wenzel Rechtswissenschaftler, der im XVIII. Jahrhundert sich mit dem Bergrecht beschäftigte, macht uns darauf aufmerksam, dass man zwischen der Berghoheit und den Bergregalrechten unterscheiden muss. Die Berghoheit steht nämlich dem Staat im engeren Sinn zu, sie wurzelt im Gedanke des Staates, und kommt in der Exekutive und in der gesetzgebenden und der richterlichen Gewalt zum Ausdruck. Eine andere Frage, dass der Besitzer dieser Gewalten in den ersten Jahrhunderten des Königtums allein der König war. Die dem König vorbehaltenen nutzbaren Rechte waren die Regalrechte. Die Bergregalrechte standen also selbst dem König zu. Sie wurzelten im Interesse und in den eigenartigen Bedürfnissen des Bergbaus, und nicht im Gedanke des Staatswesens. Der König wurde am diesen Gebiet als 'oberster Bergherr' gezeichnet.⁷

Im Westeuropa funktionierte das Regalrecht nach der Prinzipien des Lehnwesens, der Herrscher regierte das Bergwesen als sein Eigentum, er konnte über die Einnahmen aus der Montanindustrie selbst verfügen. Die Herrscher des Hauses Habsburg wollten diese Auffassung auch in Ungarn gesetzlich festlegen. Dieser Wille verstieß aber in Widerstand der ungarischen Stände. Nach der ungarischen Auffassung konnte der König das Bergwesen nicht als eigenes Eigentum regieren, sondern er sollte immer auch die ungarischen Gesetze in Betracht nehmen, seine Befugnisse am Gebiet des Bergwesens sollte er mit den Ständen, mit Absicht auf die Rechtsbücher der Bergstädte üben. Nach einigen Meinungen wurden sogar die Gesetze neben den örtlichen Bergregeln geschaffen, damit die Könige in der Übung der Bergregalrechte irgendwie beschränkt werden.⁸

Diese Auffassung hängt mit der Lehre der Heiligen Krone eng zusammen. Eine der frühesten Erwähnungen der Heiligen Krone finden wir gerade im von Béla dem vierte für die Bergstadt Schemnitz verliehenen Privilegiumsbrief.⁹ Nach Ákos Timon wurde der Staat in dieser Zeit so betrachtet, als die im Interesse der Gesamtheit organisierte Gesellschaft, die als organisches Ganzes in der Heiligen Krone verkörpert wird. Diese Auffassung spiegelt sich auch im Privilegium von Schemnitz.¹⁰

⁷ Gusztáv Wenzel: *A magyar bányajog rendszere*. [Das System des ungarischen Bergrechts], Pest, Athenaeum, 1872, 74.

⁸ Balkay Béla – Szeőke Imre: *Magyar bányajog* [Ungarisches Bergrecht], Budapest, Apolló, 1901, 5.

⁹ "[...] vnd gebenn In vnd verleihenn, Recht vnd freyheit als hernoch geschribenn set, Die der **heilignn Krön** vnd ibrem nutz wol fuegenn vnd frummen." ([...] und geben ihn und verleihen Recht und Freiheit als hier noch geschrieben stet, die der Heiligen Krone und ihrem Nutz wohl fügen und frommen). Péter Fuchs (Übers.): *Selmecbánya város középkeori jogkönyve – Das Rechtsbuch von Schemnitz*, Budapest, Montan-Press, 2009, 25.

¹⁰ Ákos v. Timon: *Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte mit Bezug auf die Rechtsentwicklung der westlichen Staaten*, Puttkammer und Mühlbrett, Berlin, 1904, 511.

Eine weiterentwickelte Auffassung der Lehre der Heiligen Krone findet sich auch im Tripartitum.¹¹ Nach Werbőczy bedeutete die Lehre von der Heiligen Krone, kurz zusammengefasst, dass das Königtum eine konstitutionell beschränkte Gewalt wurde. Der ungarische Staat blieb monarchisch, der König war, wie vorher, souverän, aber die Glieder der Heiligen Krone konnten die Macht des Herrschers beschränken. Die Glieder der Heiligen Krone waren diejenigen, die ihres Besitzrecht aus der Heiligen Krone herleiteten, also neben den Adeligen die begüterten Kirchen und die Städte, da sie ihre Stadtgebiete eigentlich vom König erhielten.¹² In diesem Sinn können wir darüber z. B. im Artikel I. vom Jahre 1514 lesen: [...] *“et justarum Sacrae Regiae Coronae proventuum, diversis hominibus hactenus facta, subsecuta, et illata fuerim [...] nec non Fodinae [...] Fodinae auri, et argenti.”* (die wahren Einnahmen der Heiligen Krone wurden bis jetzt für verschiedenen Leute vorübergehend verfremdet und festgelegt. [...] die Bergwerke, [...] Gold- und Silberbergwerke sollen dem König zurückgegeben werden).¹³

Also können hier die Stände, als Glieder der Heiligen Krone die Rechte des Königs auch am Gebiet der Bergregalrechte beschränken. Auch dieser Artikel beweist, dass die Bergregalrechte der König durch die Gesetze beschränkt wurden.

Welche Umstände können von den Bergregalrechten abgeleitet werden? Der Grund, dass die vorbehaltenen Bergprodukte vom Eigentum der Grundherren getrennt wurden, sie wurden dem obersten Bergherrn vorbehalten, der das ganze Bergwesen unter seiner Macht hielt.¹⁴ Nach dem bezüglichen Gewohnheitsrecht – wie das schon erwähnt wurde – konnte der König den Boden, wo eine Grube geschürft wurde, gegen einen anderen Boden in Anspruch nehmen. Da die Grundherren ihren Böden behalten wollten, verschwiegen sie, dass es eine Grube an ihrem Grundstück gibt. Der König erlaubte, wegen des Zustandebringens der Beteiligung der Grundherren, dass sie einen Teil der ubura, der Fron¹⁵ behalten können.

¹¹ 3. I. § 6: *“Als die Ungarn [...] ihn (Stefan den Heiligen) aus freiem Willen zum König wählten und krönten wurde das Recht der Erhebung in den Adelsstand, folglich das Recht der Schenkung wodurch die Adeligen ausgezeichnet und von den nicht Adeligen gesondert werden, vollkommen, zugleich mit der Herrschaft und der Regierung von der Gemein auf die Heilige Krone dieses Reiches und demzufolge auf unsern Fürsten und König übertragen.”* Siehe: Timon 1904, 513.

¹² 4. I. § 1. „Die Adeligen werden wegen des Genusses der Schenkungsgüter und der hierdurch begründeten Verbindung, als Glieder der Heiligen Krone betrachtet, die keinem Gewalt unterworfen sind, einzig derjenigen des gesetzmässig gekrönten Königs.“ Siehe: Timon 1904, 514.

¹³ Den Text des Artikels siehe in: Márkus Dezső (Hrg.): *Corpus Juris Hungarici*, Budapest, Franklin Társulat, 1897-1846, 1899, 707.

¹⁴ Vgl. Wenzel 1872, 77.

¹⁵ Die urbura, die Fron, war ein Teil der abgebauten Metallen, der dem König von den Bergwerksunternehmern gezahlt werden sollte. Die Fron machte bei dem Gold ein Zehntel, beim Silber ein Achtel der abgebauten Erze aus.

Karl I. Robert erlaubte schon im Jahre 1327 – *„damit die für den Nutzen der Menschheit vorliegenden Schätze auf das Tageslicht kommen“* – dass die Grundherren ein Drittel der urbura, neben des Grundstücks, behalten dürfen.¹⁶ Spätere Gesetze stellten aber auch das Recht der König zum Ersatz der Böden fest, aber sie schrieben auch vor, dass die Grundherren dazu zustimmen müssen.¹⁷

Uladislav II. erlaubte im Artikel XXX. vom Jahre 1492 den Grundherren, an ihren Böden frei abzubauen.¹⁸ Einige Forschungen haben diesen Artikel so interpretiert, dass die Bergprodukte im Sinne dieser Regel zum Bestandteil des Bodens geworden sind.¹⁹ Ich meine, dass diese Auffassung sich auf eine falsche Interpretation der Bergbaufreiheit begründet, wonach der König seine Rechte im Bergwesen aufgibt, also kann jedermann überall frei schürfen und abbauen. Der Begriff der Bergbaufreiheit ist zurecht: *„Die Bergbaufreiheit meint das Recht des Regalherrn die dem Regal unterliegenden Mineralien abzubauen wiederum unabhängig von der Eigentumslage bezüglich des Grundstücks über den Lagerstätten. Ferner umfasste die Bergbaufreiheit das Recht des Regalherrn, das Recht zum Abbau jedem beliebigem Dritten zu gestatten. Dabei waren die vom Regalherrn vorgegebenen rechtlichen Bedingungen einzuhalten.“*²⁰ Nach diesem Sinn der Bergbaufreiheit, obwohl der König durch dieses Gesetz den Grundherren erlaubte, an ihren Böden abzubauen, diese Tätigkeit konnte nur gegen die Fronzahlung unter der bergrichterlichen Aufsicht geübt werden. Das Ziel dieses Gesetzes war nämlich, dass die Grundherren die an ihren Grundstücken gefundenen Gruben nicht verheimlichen.²¹

¹⁶ Den Text der Vorschrift und die Quellen siehe: István Izsó: Szemelvények a középkori montaniztika magyarországi történetének írott forrásaiból (1000-1526) [Auswahlen aus den schriftlichen Quellen der ungarischen Geschichte der mittelalterlichen Montanistik (1000–1526)], Rudabánya, Érc- és Ásványbányászati Múzeum Alapítvány, 2006, 16-17.

¹⁷ 1351: XIII; 1405: XIII; 1486: XLIX. Siehe in: Márkus 1899, 175, 237, 447.

¹⁸ Die das Bergrecht betreffenden ungarischen Artikel wurden von Anton Schmidt in die Berggesetze aufgenommen: Franz Anton Schmidt (Bearb.): Chronologisch-Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. (II. Abtheilung): Chronologisch-Systematische Sammlung der Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Dalmatien, Slavonien und des Großfürstenthumes Siebenbürgen, Bd. 1: Vom Jahre 1053 bis 1564. Wien 1834, 50. Siehe auch in: Márkus 1899, 498, 499.

¹⁹ Diese Ansicht wurde von Béla Szabó aufgegriffen: Béla Szabó: A bányajog forrásai és szabályozásának tárgya a 16. században [Die Quellen des Bergrechts und sein Regelungsgegenstand im 16. Jahrhundert], in: Agricola évszázada, (Hrg. László Zsámboki), Miskolc, 1994. június 29, 69. Diese Ansicht ist leider von anderen übernommen worden: Szemán Attila: A bányászat az ország három részre szakadása idején a 16. század közepétől 1711-ig [Das Bergwesen zur Zeit der Spaltung des Landes in drei Teile von Mitte des 16. Jahrhunderts bis 1711], in: László Zsámboki (Hrg.): A magyar bányászat évezredes története [Die Tausendjährige Geschichte des ungarischen Bergwesens], OMBKE Budapest, 1997. 153.

²⁰ Lück 2015, 118.

²¹ Diese Ansicht wird auch von Bálint Hóman vertreten. Vgl. Bálint Hóman: A Magyar Királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában [Finanzwesen und Wirtschaftspolitik des Ungarischen Königstums in der Zeit von Karol Robert], Budapest, Budavári Tudományos Társaság, 1921, 198.

Diese Ansicht kann auch damit unterstützt werden, dass einige Grundherren nach der Verkündigung der Bergbaufreiheit vom König Bergbauprivilegien ersuchten und bekamen.²²

Der Artikel 1523:XXXIX. verkündigte die allgemeine Bergbaufreiheit. Das bedeutete, wenn jemand zum Schürfen, danach zum Abbau eine Erlaubnis bat, und er diese erhielt, konnte dieser frei auch den fremden Grundstücken die Bergwerke treiben.²³

1. Der Bodenbesitzer hat also kein Recht ohne besondere Erlaubnis auf die vorbehaltenen Bergprodukte. Welche Mineralien gehörten zu diesem Kreis? Es wurde nicht eindeutig aufgezählt, in den Gesetzen finden wir Aufzählungen nur gleichnisweise, wovon die Gold- und Silbererzen nie fehlen. Z. B. Bei Sigismund im Artikel XIII. vom Jahre 1405: "...*mineras auri, vel argenti, vel alterius cujusque metalli...*" (Gold- und Silbererzen, und andere Erzen).²⁴ Für das Salz galt die Bergbaufreiheit gar nicht, den Bau des Salzes ließ der König nicht über.²⁵

2. Mit dem Bergbau zusammenhängende Rechte, also das Schürfen, einen Bergwerk zu öffnen und zu betreiben, konnte auf dem Grund der Ermächtigung des obersten Bergherrn geübt werden. Eine Form dieser Ermächtigung war – neben den oben genannten Gesetzen – das Privileg, das vom König für die Bergstädte, aber auch für einzelne Personen gegeben werden konnte. Durch diesen Privilegien wurden auch die Bergstädte gegründet, wie z. B. die Bergstadt Schemnitz.

3. Auf dem Grund des Bergregals sollten die Bergwerksunternehmer also ein Zehntel des abgebauten Goldes, und ein Achtel des Silbers dem König geben, die übrigen Erze durften sie behalten und darüber frei verfügen. Demzufolge wurden die Erze oft nach Ausland geliefert, deswegen hing der Wert der Erze von der ausländischen Nachfrage.²⁶ Karl I. Robert beseitigte diese freie Verfügung im Jahre 1325 durch die Einführung der Zwangseinkauf der Edelmetalle für den Staat. Das bedeutete, dass die Bergunternehmer die Erze nach einer mechanischen Vorbereitung nicht frei verkaufen konnten, sondern sie durften ausschließlich in den zu diesem Zweck aufgestellten Kammern die Gold- und Silbererze verkaufen.²⁷ Der festgestellte Preis war natürlich viel niedriger, als der Marktpreis.

²² Solches Privilegienbrief wurde dem Miklós Andrassy im Jahre 1669 erteilt. Den Text der Urkunde siehe: Gusztáv Wenzel: *Magyarország bányászatanak kritikai története* [Die kritische Geschichte des Bergwesens Ungarns], Budapest, 1880, 394.

²³ "Damit Gold und Silber reichlich werde, erlaube der Majestät König jedermann, die Gold- und Silber- und Kupferbergwerke frei zu treiben" (übers. G.M.), Siehe in: Márkus 1899, 819.

²⁴ Ld. Márkus 1899, 498, 499.

²⁵ Das wird auch im Artikel XXX:1492. betont: "[...] *demptis fodinis salium, quae solius Regiae Majestatis domino, et usui, reservatae essent* [...]" (ausgenommen die Salzgruben, die der Macht und der Nutzung des Königs vorbehalten sind). Siehe in: Márkus 1899, 499.

²⁶ Vgl. Ember 1946, 289.

²⁷ Die Liste der bezüglichen Quellen siehe: Izsó 2006, 16; Hóman 2003, 127-128.

Die Bearbeitung der Edelmetalle wurde auch unter staatliche Aufsicht gezogen. In den Bergstädten wurden Einlösung- und Raffinierwerkstätte aufgestellt, worin die Abgebauten Gold- und Silbererze eingeliefert werden sollten. Nach den Urkunden, wenn jemand gegen diese Regel verstoß, wurde er mit Verfall und Verlor der Ehre bestraft. Außer der Strafe versuchten den Betrieb der verheimlichten Privathütten auf der Weise verhindern, dass der Handel des zum Scheiden gebrauchten Bleis auch monopolisiert wurde, und man hätte aus der Nachfrage des Bleis daran folgern können, dass das Silber irgendwo heimlich verhüttet wird.²⁸

Die Regalrechte des Königs beeinflussten auch die Entstehung der Berggebiete, die Wirkung der daran lebenden verschiedenen Bergrechte, die Erscheinung der Partikularrechte. Wie das oben erwähnt worden ist, hatte der König die Befugnis, seine aus dem Bergregal stammende Rechte jedem beliebigem Dritten zu überlassen. Eine Form der Überlassung war die Erteilung des Privilegs. Das Privileg hielt in sich nicht nur die Überlassung das Recht des Abbaus, sondern auch das Recht des Benutzens des eigenen Rechtes der Privilegierten. Im Kreis der Bergstädte ist das beste Beispiel darauf Schemnitz, wo die deutschen Einsiedler auch ihre alten Gewohnheitsrechte mitnahmen, und Béla IV. bekräftigte im der Stadt erteilten Privilegium auch die Anwendung dieses Rechts. Das andere wichtigste aus dem Regalrecht stammende Recht zu der Fron begründete die Entwicklung der Bergverwaltung.

2. Die Einführung und Wirkung der Maximilianischen Bergordnung

Eine neue Epoche begann in der Geschichte des Bergrechts mit der Einführung der Maximilianischen Bergordnung. Aus der oben erörterten Tatsachen kann die Folgerung abgeleitet werden, dass ein Interessenverband zwischen den Teilnehmern der Montanindustrie und den Herrschern geschöpft wurde, worin die Parteien die Erhöhung der Einnahmen erreichen wollten. In diesem Interessenverband hatten beide Parteien einen Vorteil. Der König ersparte nämlich die Besorgung der aufwendigen Ausrüstungen, und der Fachleute, wegen der Fronzahlung konnte er aber mit einem hohen Einkommen rechnen. Die Bergwerksunternehmer erhielten den 90-92 Prozent der abgebauten Edelmetalle für ihre Arbeit, daneben besetzten eine große Macht und Abhängigkeit in den Bergstädten.²⁹

²⁸ Oszkár Paulinyi: Magyarország aranytermelése a XV. század végén és a XVI. század derekán [Die Golderzeugung Ungarns am Ende des XV. Jahrhunderts und Mitte des XVI. Jahrhunderts], in: Buza János, Draskóczy István (Hrg.): *Gazdag föld – szegény ország*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2005, 69.

²⁹ Aus diesem Aspekt hing der Inhalt und Einzelregeln der den Bergstädten erteilten Privilegien wahrscheinlich von der Vereinbarung zwischen den Bergwerksunternehmern und dem König. Deshalb ist es überflüssig und unratsam aus diesen Privilegien allgemeine Feststellungen abzuleiten, wie z. B. Boglárka Weisz das versucht. Vgl. Boglárka Weisz: A nemesércbányászathoz kötődő privilégiumok az Árpád- és Anjou-korban [Die an dem Edelmetallbergbau knüpfenden Privilegien in der Epoche von Arpaden und der Anjou], in: *Történelmi Szemle*, 2008/2, 141- 161; Dieselbe: A bányaváros, mint önálló várostípus a 14. században [Die Bergstadt als selbständige Stadttype im 14. Jahrhundert], in: *Bányászattörténeti közlemények*, 2015/1, 31-57.

In der Vereinbarung zwischen dem König und den Bergunternehmern können wir den Vorläufer der Konzessionsverträge erkennen.

Im 16. Jahrhundert stiegen die Kosten der Bergwerke, da es sehr aufwendig war, Erz aus den tieferliegenden Schichten abzubauen. Deshalb wollten die Unternehmer immer mehr Erträge behalten und der Hof versuchte seine Aufsicht über den Bergbau auszuweiten.

Aus den Forschungen von Oszkár Paulinyi können wir erfahren, dass dieser Kampf zur Ausgabe einer neuen Bergordnung führte, weil die Unternehmer die Edelmetalle wegen des Zwangsverkaufs nach Ausland entziehen wollten. Der Versuch der staatlichen Zentralisation stieß den Widerstand der Bergstädte, deshalb konnte die sog. Maximilianische Bergordnung³⁰ erst am 16. Februar 1573 in sieben niederungarischen Bergstädte verkündet werden, nachdem die aus den alten Bergrechten der Bergstädte zusammengestellten Erläuterungen als Anhang zu der neuen Bergordnung hinzugefügt worden waren.

Die Bergordnung versuchte die fremde Auffassung in das Land einzuführen, danach *“der Bergregal unmittelbar dem Landesherren vorbehalten wird.”*³¹ In diesem Zeitpunkt entstand die Auseinandersetzung zwischen dem Haus Habsburg und den ungarischen Ständen, weil die Habsburger die Einnahmen aus dem Bergbau für seinen Interessen, ohne die Zustimmung der Stände aufwenden wollten. Obwohl die Bergstädte erreichten, dass die Regeln der Bergordnung nach den Erläuterungen nur subsidiär galten (MBO I. 5.), die Herrscher führten ihre Willen auf der Weise durch, dass sie die bergstädtischen und ständischen Beamter auf zum König treuen Beamten austauschten.³²

Wenn die von den Bergstädten zusammengestellten Erläuterungen geprüft werden, kann man das beobachten, dass diese Regeln technische, nicht an die Stadtverwaltung beziehende Regeln sind. Die Anwendung der Partikularbergrechte konnte durch der Maximilianischen Bergordnung nicht beseitigt werden. Die Bergoffiziere sollten noch in der Zeit der Kaiserin Maria Theresia in Verordnungen auf die Einhaltung der Bergordnung ermahnt werden.

³⁰ *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall- Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Bugganz, Dülln und Libeten*, Aus der k. auch k. k. Hof- und Staats Druckerey, Wien, 1805. (in den Weiteren MBO = Maximilianische Bergordnung)

³¹ Christoph Traugott Delius: *Anleitung zu der Bergbaukunst nach ihrer Theorie und Ausübung nebst einer Abhandlung von den Grundsätzen der Berg-Kameralwissenschaft*, Bd. 2, 427. Budapest, OMBKE Bányászati Szakosztály, 1972, I. 22. §

³² Dieses Verfahren wird auch dadurch bewiesen, dass die wichtigsten Bergoffiziere ihren Amtseid vor dem den König vertretenden Oberstkammergraf ablegen sollten. (MBO XLVI. 1-13).

3. Die ersten Versuche der Kodifikation des ungarischen Bergrechts

Im 18. Jahrhundert beschleunigte sich die Verdrängung der ungarischen Stände aus der Kontrolle der Anwendung der Einnahmen aus der Montanindustrie. Am Anfang der Herrschaft von Maria Theresia brauchte die Kaiserin viel Geld zu den Erben- und später zu den Siebenjährigen Kriege. Die nötigen Beträge wollte sie aus Krediten besorgen, die durch dem Kupferhandel gedeckt werden sollten.³³ Maria Theresia erreichte durch die Zentralisation der Bergverwaltung, dass sie ganz allein, als eine wahre ‘oberste Bergfaru‘ mit Verordnungen diesen Wirtschaftszweig regieren konnte. In der Berggesetze von Schmidt betragen die unter seiner Macht erteilten Verordnungen sieben Bände.³⁴ Diese Rechtsquellen zeigen, dass die Kaiserin alles in ihrer Hand halten wollte, sie bestimmte auch den Preis eines Kubikmeter Holzes. Unter ihrer Macht reformierte sie die Bergverwaltung, diese Änderungen erhöhten die Einnahmen des Ärars.

Neben der Bürokratisierung machten die technischen Entwicklungen für nötig, die alten Regeln der Maximilianischen Bergordnung zu den veränderten Verhältnissen anzupassen. Nach der Regierung von Maria Theresia brachte die Hofkammer die absolutistische Zentralisation weiter, die ihre Befugnisse an die ganze Montanindustrie verbreitete. Dieses Verfahren wollten die ungarischen Stände mit Hilfe des Rechts, genauer mit der Kodifikation des Bergrechts aufhalten. Der Kodifikationsversuch begann schon am Landtag 1790/1791, als der Artikel LXVII. auf dem Grund des Artikels XXII.³⁵ verordnete, dass eine *Deputatio Montanistica* ein Berggesetz verfassen soll. Obwohl die Kommission einen Entwurf mit 53 Artikeln zusammenstellte, wurde das nicht als Gesetz empfangen. Der Artikel IX. im Jahre 1827³⁶ ernannte einen neuen Kommission, der die bisherigen Regeln systematisch ordnete und einen Entwurf mit 189 Paragraphen vorbereitete. Das wurde aber sogar nicht vom Landtag geprüft.³⁷

³³ Darüber mehr siehe Magdolna Gedeon: Die Rolle des Bergregals bei den Darlehensgeschäften der ungarischen Könige, in: Terézia Hisemová (edit.): The loan or usury? Compulsory enforcement of judgment – historical and law foundations and problems of application practice I., Kosice, Pavol Jozef Safárik University in Kosice, Faculty of Law, 2017, 65-78.

³⁴ Franz Anton Schmidt (Bearb.): *Chronologisch-Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. (II. Abteilung): Chronologisch-Systematische Sammlung der Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Dalmatien, Slavonien und des Großfürstenthumes Siebenbürgen*, Bd. 7 – 14: Vom Jahre 1741 bis 1780. Wien 1834 – 1836.

³⁵ Die Bestrebung der ungarischen Ständen, den Einfluss in Bergwesen zu erhalten, spiegelt sich auch in diesem Artikel, der in sich hält, dass der König den Ständen versprach, das Bergwesen unter die ungarischen Kammer zu stellen, die Berggesetze mit dem Landtag zu verbessern. Am Ende des Artikels steht aber, dass “*der König die wirtschaftliche Regelung des Bergwesens, als zu den königlichen Befugnissen gehörende Sache, im Bereich seiner Entscheidung aufhält.*” Siehe in: Márkus 1901, 202-203; 166-167. Das bedeutete, dass der König, als oberster Bergherr, über die Einnahmen weiterhin selbst verfügen wollte und die wirtschaftlichen Umstände mit den Verordnungen regeln konnte.

³⁶ Márkus 1901, 442-443.

³⁷ Vgl. Béla Balkay: *Bányatörvényünk reformálásának első kísérletei* [Erste Versuche der Reform unseres Berggesetzes], in: *Bányászati és Kohászati Lapok, Bányászat*, 1904. Band II. 464. Wenzel 1872, 60.

Im Jahre 1844 wurde der erste wahre ungarische Berggesetzentwurf dem Landtag vorgelegt. Die Hofkammer schickte aber einen Ausschuss wegen der Untersuchung des Gesetzes aus. Aus der Meldung dieses Ausschusses kommt hervor, dass gerade die Rechte des Königs, als Oberster Bergherr, durch das neuen Berggesetz beschränkt worden wären, und in der Regierung des Bergbaus hätte der Landtag mehrere Befugnisse erhalten. Dieser Gesetzesentwurf hätte also die Vollmacht der fremden Hofkammeroffiziere beseitigt, und das hätte bedeuten, dass die verantwortungslose Wirtschaftsführung der Hofkammer beendet worden wäre, und die nationalen, verfassungsrechtlichen Aspekte in Betracht nehmenden Verhältnisse sich durchgebrochen hätten, die Einnahme aus dem Bergbau nicht allein den König bereichert hätten, sondern das ganze Land. Wegen dieser Meldung des Ausschusses wurde der Entwurf nicht sanktioniert. Wie Gusztáv Wenzel erklärte, dieser Entwurf regelte nicht mehr, was das Bergregal ist, sondern was sind die Objekte der königlichen Verleihungen und Bergerlaubnissen. Damit wäre diese Frage vom Gebiet des zivilrechtlichen abstrakten Begriffes an das Gebiet des von der Bergbaufreiheit geordneten Rechtslebens durchgeführt worden.³⁸

Die Niederschlagung des Freiheitskriegs im Jahre 1849 und danach die Einführung des Neoabsolutismus ermöglichten – da der Landtag nicht zusammengerufen wurde – dass das Allgemeine Österreichische Berggesetz im Jahre 1854 in Ungarn eingeführt werden konnte. Das von der ungarischen Entwicklung fremde Gesetz befestigte die Vollmacht der Habsburger im Bergbau. Die feudalen Bindungen wurden aber beseitigt, und die industrielle Entwicklung einen Schwung bekommen konnte.³⁹ In drittem Paragraph können wir lesen den Begriff des Bergregals. Unter den vorbehaltenen Bergprodukten ist auch die Kohle aufgezählt.⁴⁰ Das bedeutete, dass die Kohle kein Bestandteil des Grundstücks war, sondern diese natürliche Ressource gehörte dem König.

Die Judexcurialbeschlüsse (Ideiglenes Törvénykezési Szabályok)⁴¹ verordneten im Jahre 1861, dass das allgemeine österreichische Berggesetz bis der Schaffung des ungarischen Berggesetzes in der Kraft bleibt, ausgenommen auf die Kohle beziehenden Paragraphen. Wie wir das oben gesehen haben, das österreichische Berggesetz zählt die Kohle zu den vorbehaltenen Bergprodukten, also standen diese Mineralien unter der Verfügung des Königs, der nach der abgebauten Kohle die Fron einnehmen konnte.

³⁸ Balkay 1904, 464-466; Wenzel 1872, 76.

³⁹ István Izsó: The introduction and influence of the Austrian Common Mining Law in Hungary. In: *The 150th anniversary of issue of the Common Mining Law* (Konferenz, Hradec nad Moravici, Czech Republic, 9. 2004., Montanex, Ostrava 2004.) 16.

⁴⁰ "Unter Bergregale wird jenes landesfürstliche Hobeitsrecht verstanden gemäß welchem gewisse, auf ihren natürlichen Lagerstätten vorkommende Mineralien der ausschließlichen Verfügung des allerhöchsten Landesfürsten vorbehalten sind." In: Das allgemeine österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854, und die Verordnungen über die Bergwerksabgaben vom 4. October 1854, erläutert von Gustav von Grenzenstein, Wien, Friedrich Manz, 1855, 79.

⁴¹ Die Beschlüsse der Judexcurialkonferenz führten im Jahre 1861 mit der modifizierten Wiederherstellung der früheren ungarischen gleichzeitig die grundsätzliche Aufhebung der österreichischen Justizgesetze herbei.

Im Sinne der Judexcurialbeschlüsse bildete aber die Kohle den Bestandteil des Grundeigentums, also fielen diese Mineralien unter die Verfügung der Grundbesitzer.⁴² Die Regeln der Judexcurialbeschlüsse bezüglich der Kohle kehrten zu der Verordnung des Josefs II. zurück. Also entstand das Problem der Regelung des Kohlenbergbaus schon im 18. Jahrhundert, und konnte die Gesetzgebung bis zum 20. Jahrhundert verhindern.

4. Die Änderungen der auf die natürlichen Ressourcen bezüglichen Bergrechtsregeln im 18. Jahrhundert

Das größte Problem der Bergwerke war, aus den Stollen das Wasser aufzuheben. Die für die Wasserhebung geeigneten Einrichtungen wurden mit Pferden und Leuten angetrieben, die eine sehr kostspielige Lösung waren, die mit einer sehr niedriger Wirkungsgrade funktionierten.⁴³ Deshalb sollte zuerst die tierische und die menschliche Arbeitskraft mit Maschinen ausgetauscht werden. Im Jahre 1722 montierte ein britischer Mechaniker, Isaac Potter, eine Newcommense atmosphärische Dampfmaschine oder Feuermaschine,⁴⁴ die erste in Ungarn, und die zweite an der Kontinent war, für die Wasserhebung neben Banská Štiavnica, Schemnitz in Königsberg, heute in Nová Baňa (Újbánya) ein.⁴⁵ Das wurde auch Potterische Feuermaschine genannt. In den schemnitzer Gruben wurden zwischen 1734 und 1771 noch weitere 6 Feuermaschinen von Fischer von Erlach in Betrieb gesetzt. Diese Maschinen versicherten die ununterbrochene, von der Wasserlage unabhängige Arbeit in den Bergwerken.⁴⁶ Diese technische Entwicklung und der Fund neuer Edelmetallgruben verursachten in der Mitte des 18. Jahrhunderts eine Blütezeit in Schemnitz, die eine erhöhte Einnahme auch für die Schatzkammer bedeutete. Der Betrieb der Feuermaschinen brauchte aber viele Heizungsmitel. Bei den Newcommensen Dampfmaschinen gab es einen großen Nachteil, dass das eingespritzte Wasser die Anlage abkühlte, deshalb wurde den größten Teil des Heizungsmitel zur Heizung der Wand des Zylinders aufgewandt.⁴⁷

⁴² VII. Abschnitt über das Bergwesen § 1. der Judexcurialbeschlüsse, in: *Taschenausgabe der österreichischen Gesetze*, Bd. 7. Wien, Friedrich Manz, 1865, 423.

⁴³ Zu den Methoden der Wasserhebungen im 18. Jahrhundert siehe: Cristoph Traugott Delius: *Anleitung zu der Bergbaukunst*, Kaiserl. königl. Buchdruckerei, Wien, 1773, 379-388. Vgl. Antal PÉCH: *Alsó-Magyarország bányamívelésének története II/1*. [Die Geschichte des Niederungarischen Bergwesens], MTA, Budapest, 1887, 332–342.

⁴⁴ Leupold Jacob: *Theatrum machinarum hydraulicum*, Band II. Leipzig, Christoph Zunkel, 1725. In Cap. IX. gibt der Verfasser eine ausführliche Beschreibung über die in Königsberg eingerichtete Dampfmaschine.

⁴⁵ Lajos Pethe: *Fémányászatunk technikai fejlődése* [Die technische Entwicklung unseres Metallbergwesens], Budapest, Stádium Sajtóvállalat Rt., 1929, 29.

⁴⁶ Vgl. Jacob 1725, 97.

⁴⁷ Nach der Bericht von Leupold Jacob brauchte die Dampfmaschine in Königsberg unter 24 Stunden 10 Kubikmeter Holz. Jacob 1725, 26. 97.

Zu dieser Zeit war das Holz das einzige Heizungsmittel, das auch bei den Hütten und bei der Glasherstellung im großen Maß gebraucht wurde. Die Königin Maria Theresia versuchte deshalb vor allem für die Bergwerke das Holzmittel sicherzustellen. Deshalb wurden mehrere auf die Forstwirtschaft beziehende Verordnungen verhängt. Die ersten Regeln verpflichteten die Waldeigentümer, dass sie dulden müssen, das Holz in ihren Wäldern für die Bergwerke auszubeuten. Im Jahre 1565 enthielt schon die Waldordnung von Maximilian II. – obwohl nur hinsichtlich der Wälder von Neusohl – die Regeln der Forstbehandlung.⁴⁸

In der Maximilianischen Bergordnung können auf die Wälder einschlägigen Absatz gefunden werden. Im Sinne der Bergordnung sollten die Wälder für den König vorbehalten werden, und es war egal, wer diese Wälder besaß, man sollte mit den Waldeigentümern über die Ausbeutung des zu den Bergwerken nötigen Holzes vereinbaren.⁴⁹ Nach der Bergordnung wurde die Waldverwaltung von der Bergverwaltung nicht getrennt, der Ort des Holzausschnittes für die Lokalbevölkerung wurde vom Bergmeister zugewiesen, die Ausschnittordnung war vom Oberstkammergrafen⁵⁰ oder vom seinen Stellvertreter geschrieben worden.⁵¹

Neben den auf die Wälder bezogenen Regeln der Bergordnung wurden mehreren Verordnungen hinsichtlich der Forstwirtschaft geschaffen, die im Interesse der Bergwerke verhängt worden sind. Diese waren Partikularregeln, die sich zum gegebenen Bergort und dem örtlichen Waldeigentumsverhältnissen passten. Diese Verordnungen bedrohten die Waldvernichtung mit Strafe, verboten die Beweidung der Tiere in den Wäldern, regelten auch die Erfüllung der Holzbedürfnisse der Einwohner.⁵² Diese Verordnungen versuchten zu erreichen, dass die Wälder vor allem für die Bergwerke zur Verfügung stehen, und die Städte nur wenig Holz brauchen.

⁴⁸ Den lateinischen Text der Waldordnung siehe in: Schmidt 1834, Bd. 2. 87-134. Über die Regelung der Forstwirtschaft in der Mitte des 16. Jahrhunderts ausführlicher siehe Ernőné Mastalir: Erdőgazdálkodás Agricola korában [Forstwirtschaft in der Zeit von Agricola], in: Zsámboki 1994, 61-66.

⁴⁹ MBO XLIV. 1.

⁵⁰ Über das Oberstkammergrafenamt siehe Magdolna Gedeon: A főkamagróf hivatala Mária Terézia korában [Das Oberstkammergrafenamt in der Zeit von Maria Theresia], in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 30 (2012), 53-65.

⁵¹ MBO XLIV. 3-5.

⁵² Die Liste über die Regeln zum Schutz der Wälder für das Berg- und Hüttenwesen siehe István Izsó: *A montanisztika magyarországi történetének levéltári forrásai II.* [Die archivarischen Quellen der Geschichte der Montanindustrie in Ungarn], Budapest, Központi Bányászati Múzeum Alapítvány 2009, 32-33.

Die allgemeine Regelung des Waldschutzes wurde durch der Waldordnung von Maria Theresia im Jahre 1770 erreicht,⁵³ die ausführlichen Instruktionen bezüglich der Pflege der vorhandenen Wälder, der Bewaldung und der Waldvermessung enthielt. Diese Waldordnung verbot die Beweidung in den Wäldern, das Hausbau, und die Feuerzündung. Die Tätigkeiten, die das Holz im großen Maß brauchten – Erzbau, Salpeter-, Pottasche- und Glasherstellung – wurden nicht getilgt, aber man sollte sie anmelden. Diese Regeln wurden aber nicht wegen umweltschonender Absichten, sondern wegen der Erfüllung der Holzbedürfnisse der Montanindustrie gebracht.⁵⁴

Der andere Weg war das nötige Heizungsmitel für die Feuermaschine zu sichern, die Verwendung der Kohle anzuregen. Obwohl die Anwendung der Kohle in England schon sehr verbreitet war, war dieses Heizungsmitel im 18. Jahrhundert in Ungarn noch kaum bekannt. Die Hofkammer erteilte mehrere Verordnungen, die die Schürfe der Kohle mit Belohnungen anspornten.⁵⁵

Im Jahre 1782 verordnete der Statthalterrat, dass die Komitate die auf ihrem Gebiet vorgekommenen Torfen und Kohlen-Gruben anmelden sollen. Auf diese Verordnung meldeten sich nur 10 Städte und 10 Komitate.⁵⁶ Das Problem war damit das Folgende: Die Mineralien wurden, wie wir gesehen haben, dem König vorbehalten, also bildeten nicht den Teil des Grundstückes. Wenn jemand eine Grube fand, wegen der Bergbaufreiheit konnte er sein Recht für das Bergbau bei dem Bergmeister einschreiben lassen, egal, wer der Eigentümer des Grundstückes war, und er konnte dort einen Bergwerk errichten, und die Bergbautätigkeit führen. Die Eigentümer wollten selbstverständlich ihre Grundstücke nicht einem Bergwerk übergeben. Dieser Streit endete mit einem Hofkammerdekret im Jahre 1788. Das Hofkammerdekret ließ die Kohle von der bergerichtlichen Jurisdiktion frei, so ist die Kohle der Teil des Grundstückes geworden, also konnte der Eigentümer des Grundstückes damit frei handeln.⁵⁷

⁵³ Den lateinischen Text der Waldordnung unter dem Titel „Waldordnung für K. Ungarn“ siehe in: Schmidt 1836, Bd. 13, 182-206. Den Deutschen Text siehe: Holz- und Waldordnung für das Königreich Ungarn, Wie die Wälder erziegelt, besser aufgebracht, vermehret, und erhalten werden können, Preßburg bei Johann Michael Landerer, 1770.

⁵⁴ Über diese Tätigkeit von Maria Teresia ausführlicher: Magdolna GEDEON: Az erdővédelem szabályozása Mária Terézia korában [Die Regelung des Waldschutzes unter Maria Teresia], in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla). Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 88-95.

⁵⁵ Hofkammerdekret vom 9. September 1766: „...demjenigen, der eine Torfgrube in einer Gegend, wo der Torf noch nicht bekannt ist, erfindet, ein Praemium von 24 Dukaten, demjenigen aber, so die Schmelzung der Aerze mit Torfkohlen bewirkte, eine Belohnung von 100 Dukaten abgerechnet werden würde.“ In: Schmidt: Band 12, 1835, 444.

⁵⁶ László Zsámboki: A köszénbányászat, köszénhasznosítás első évszázada [Erste Jahrhundert des Kohlenbergbaus und der Kohlenanwendung], in: Zsámboki 2005, 144.

⁵⁷ Hofkammerdekret, 20. Juni 1788: „...in dem Königreich Ungarn und in Siebenbürgen noch zu entdeckende Steinkohlen Anbrüche füröbin bei dem Bergericht nicht gemuthet werden dürfen, folglich sowohl von der Landesfürdtlichen Belebnung, als von der bergerichtlichen Jurisdiction überhaupt ganz freigelassen, und jedem

Diese Verordnung, die vom österreichischen Berggesetz 1854 beseitigt wurde,⁵⁸ und mit den Judexcurialbeschlüssen zurückkehrte, verursachte die späteren Anomalien bei der Gesetzgebung.

Es gab nämlich drei verschiedene Variante, wie die Gesetzgebung die Frage der Kohle regeln sollte.

1. Das Gesetz soll die Kohle für vorbehaltene Bergprodukte erklären. Das bedeutet, dass die Kohle vom Grundeigentum getrennt werde, die Grundherren hätten kein Recht dazu, die Kohle wird frei, kann ohne Erlaubnis der Grundherren, unter der berggerichtlichen Jurisdiktion geschürft und gebaut werden.

2. Die Kohle wird vom Grundeigentum nicht getrennt, aber man kann ohne Erlaubnis der Grundherren schürfen und bauen, und das Gesetz soll regeln, wie die Grundherren dafür eine Lösungssumme erhalten werden.

3. Nach dem agrarischen Aspekt bleibt die Kohle der Bestandteil des Bodens, und wie vorher, man kann nur mit der Erlaubnis der Grundherren schürfen und bauen, die Grundherren können mit der Kohle frei handeln und mit den Bergwerksunternehmern über dem Kohlenbergbau Verträge schließen.

In der folgenden Tabelle wird gezeigt, in welchem Zeitpunkt, welche Variante bevorzugt worden ist:

1791 – dieser Entwurf erwähnt nicht extra die Kohle, nur allgemein die Mineralien⁵⁹

1827 – die Kohle gehört den Grundherren

1844 – Lösungssumme

1870 – die Kohle ist ein vorbehaltenes Bergprodukt

1872 – die Kohle ist ein vorbehaltenes Bergprodukt

1875 – die Kohle ist ein vorbehaltenes Bergprodukt

1884 – Lösungssumme

1890 – Lösungssumme

1903 – die Kohle ist ein vorbehaltenes Bergprodukt

Wenn wir die bezügliche Literatur lesen, können wir bemerken, dass die Bergunternehmer die Einordnung der Kohle in die Reihe der vorbehaltenen Mineralien interessanterweise nicht wollten. Wie János Baross, Abgeordnete, im Landtag vorgetragen hatte, schlossen diese Unternehmer bis 1903 mit den Grundherren die nötigen Verträge, die gut funktionierten. Baross schlug deshalb vor, dass das Gesetz die Kohle zu dem Bestandteil des Bodens erklären sollte, also sollte das Gesetz das Prinzip *“wer das Boden hat, der hat die Kohle“* festlegen.⁶⁰

Grund-Eigentümer frey stehen soll, dortlandes derley Steinkohlen Anbrüche aufzusuchen und zu benutzen.” In: Schmidt 1837, 446.

⁵⁸ § 3: *“Zum Bergregale gehören alle Mineralien, welche wegen ihres Gehaltes an Metallen Schwefel, Alluan, Vitriol oder Kochsalz benützlich sind, ferner die Zementwässer, Graphit und Erdbarze, endlich alle Arten von Schwarz- und Braunkohle. Solche Mineralien heißen vorbehaltene Mineralien.”* In: Das Allgemeine Österreichische Berggesetz, 79.

⁵⁹ Lányi 1897, 87.

⁶⁰ János Baross: *A szénkérdés a magyar bányajogreformjában* [Die Frage der Kohle im Reform des Ungarischen Bergrechts], Budapest, Pátria Rt., 1904, 4.

Obwohl ein allgemeines ungarisches Berggesetz in dieser Epoche nicht verfasst worden ist, konnten zwei Gesetze hinsichtlich der natürlichen Ressourcen geschaffen werden, der Art. VI:1911 über die Mineralölarten und das Erdgas, und der Art. VII:1911 über die Kali. Diese Gesetze entsprechen dem § 5 des Allgemeinen Österreichischen Berggesetzes, der über die Regalität handelt, wonach die Aufsuchung oder Gewinnung der vorbehaltenen Mineralien nur nach erlangter Berechtigung in Angriff genommen werden darf.⁶¹

Der Art. VI:1911 setzt bezüglich der Mineralwasserkohlen das Monopol des Staates fest, also konnten diese Mineralien nur vom Staat geschürft und gewonnen werden, aber der Staat sollte auch dazu die nötige Berechtigung erhalten (§ 3).⁶² Wegen dieses Monopolrechts konnte das Mineralöl plangemäß geschürft werden, das zu der Herausholung des Mineralöls in Budafapuszta im Jahre 1937 führte.⁶³

Das Programm der Bergrechtskodifikation verschwand nach dem ersten Weltkrieg. Nach Trianon blieb in Ungarn nur eine Berghauptmannschaft. Die Hauptaufgabe war also die Neuorganisation der Bergbehörde.⁶⁴ Nach den Umstrukturierungen sind in Ungarn vier Berghauptmannschaften – in Budapest, Miskolc, Pécs, Salgótarján – gegründet. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das Bergwesen verstaatlicht, also gehörten alle Bergwerke samt der Bergprodukte, auch die Kohle dem Staat. In dieser Epoche wurde das Bergwesen mit zentralen Instruktionen geregelt.⁶⁵

Wenn die Bezügliche Literatur betrachtet wird, kann man bemerken, dass die uralten Bergregeln der Bergstädte (Schemnitz, Kremnitz) eigentlich bis 1961 ihren Wirkungen behalten konnten. Die Maximilianische Bergordnung konnte nämlich, wie wir gesehen haben, wegen des Widerstandes der Bergstädte am 16. Februar 1573 in sieben niederungarischen Bergstädten verkündet werden, nachdem die aus den alten Bergrechten der Bergstädte zusammengestellten Erläuterungen als Anhang zu der neuen Bergordnung hinzugefügt worden waren.⁶⁶ Eine Passage der neuen Bergordnung besagt, dass diese nur in dem Fall angewandt werden solle, wenn man in den Erläuterungen keine passende Regel finden würde.⁶⁶ Also kam die Maximilianische Bergordnung nur subsidiär zur Geltung. Im Jahre 1723 wurde sie durch den 108. Artikel als *lex privata* der Berggerichte als Gesetz akzeptiert.⁶⁷

⁶¹ „Aus dem Grundfasse der Bergregalität, dem ausschließlichen Verfügungsrechte des a. h. Landesfürsten über die vorbehaltenen Mineralien folgt von selbst, daß solche nur von demjenigen aufgesucht und gewonnen werden dürfen, der hiezu eine Berechtigung von den damit beauftragten Behörden erhalten hat.“ In: Das Allgemeine Österreichische Berggesetz, 1854, 86.

⁶² Márkus 1912, 405.

⁶³ Vgl. Izsó 2004, 17.

⁶⁴ Von den 7 Orten der Berghauptmannschaften – Besztercebánya (Banská Bystrica) Igló (Spisská Nová Ves) Nagybánya (Baia Mare) Zalatna (Zlatna) Oravica (Oravita) Zágráb (Zagreb) Budapest – ist nur Budapest am Gebiet von Ungarn geblieben.

⁶⁵ Izsó 2004, 17.

⁶⁶ MBO I. § 5.

⁶⁷ „Die Berggerichte bleiben, nach deren mehr als vor einbundert Jahren festgelegten Privatgesetzen, in ihrer derzeitigen Form erhalten.“ In: Márkus 1900, 646, Art. CVIII: 1723 (II): „*Judicia montanistica, secundum privatas eorundem leges, ultra seculum stabilitas: in suo esse manebunt.*“

Die Erläuterungen, *“in welchen der Gesetzgeber selbst spricht“*, wurden aber durch eine Anordnung der Hofkammer im Jahre 1801 als allgemein gültige bergrechtliche Norm im ganzen Land verbindlich.⁶⁸

Mit Hilfe des Artikels von 1723 konnte die Maximilianische Bergordnung bis 1854, bis zum Inkrafttreten des österreichischen Berggesetzes, gültig bleiben. Die Regeln der Bergstädte lebten jedoch weiter, da das neue Berggesetz vorschrieb, dass die Bergbaugebiete ihre Ordnungen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes an das Gesetz anpassen können.⁶⁹ Die Judexcurialbeschlüsse versicherten die weitere Geltung der örtlichen Ordnungen, insofern sie den Gesetzen nicht widersprachen.⁷⁰

Da die Bestrebungen der Bergrechtskodifikation trotz kräftigen Willens der Betroffenen immer scheiterten, wurde dieses Gebiet der Wirtschaft eigentlich durch das immer zu den neuen Erwartungen und technischen Entwicklungen angepassten Gewohnheitsrecht geregelt. Eine neue Kodifikation begann erst im Jahre 1957. Der Landtag hat am 1. Dezember 1960 das Gesetz III:1960 über das Bergwesen empfangen, das am 1. Juli 1961 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz setzt fest, dass das Recht des Bergbaus den Staat betrifft (§ 3),⁷¹ das durch staatlichen Bergunternehmer geübt wird (§ 7). Also ist diese Lage zur Epoche vor dem Mongolensturm ähnlich. Nach der Wende ist das G XLVIII:1993 verfasst worden, wonach die aufgezählten Bergprodukte im Eigentum des Staates sind, die nach der Ausbeutung in Eigentum der Bergunternehmen übergehen, wofür sie dem Staat ‘Fron‘ zahlen müssen (§ 3).⁷² Das neue Berggesetz enthält eigentlich das Prinzip der Bergregalität, die jetzt statt des Königs den Staat betrifft.

In dieser Zusammenfassung können wir bemerken, dass die Geschichte der Bergrechtskodifikation immer durch die wirtschaftlichen Interessen geprägt wurde. Die Beteiligten des Bergbaus wollten aus ihren Vorteilen nichts aufgeben, diese Tatsache verhinderte aber die Gesetzgebung. Die Bergrechtsgeschichte ist von den Rechtshistorikern in Ungarn ganz vernachlässigt, obwohl das Bergwesen schon im Mittelalter einer der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Ungarn war. Nach den Kalkülen von László Zsámboki machten die Arbeiter in der Montanindustrie nur das halb Prozent der Einwohner aus, sie versicherten aber das 30-50 Prozent der staatlichen Einnahmen.⁷³

⁶⁸ Schmidt Bd. 19, 1837, 343, Hofkammerdekret, 18. April 1801: Die Erläuterungen *“nicht als Statutarische – denn das waren die ehemaligen alten Ordnungen – und nur diesen oder jenen Bezirke betreffende, sondern als geschriebene positive, und allgemein verbindende Gesetze, wie sie es nach Zeugnis alterer Urkunden von ibren Anbeginn fortan waren, betrachtet werden müssen.“*

⁶⁹ Allgemeines Berggesetz für das Kaiserthum Oesterreich, 1854, 16. Hauptstück, Übergangs-Bestimmungen §§ 274f. Vgl. Balkay – Szeőke 1901, 8.

⁷⁰ Judexcurialbeschlüsse VII/IV § 16. Vgl. ebd. 9.

⁷¹ Das Gesetz siehe in: László Kiss (Hrg.): *A bányatörvény 15 éve* [15 Jahre des Berggesetzes]. Országos Magyar Bányászati és Kohászati Egyesület, Budapest, 1976, 8-71.

⁷² http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300048.TV (16.11.2017.)

⁷³ Zsámboki 2005, 59.

GEDEON Magdolna*

A bányajog, mint a természeti erőforrások jogának történeti áttekintése**

1. Bányafelség, bányaregálé

Ha a bányajog, mint természeti erőforrásokkal kapcsolatos joganyag történetét vizsgáljuk, láthatjuk, hogy egybefonódnak benne a bányászattal, kohászattal és erdészettel, tehát a montanisztikával kapcsolatos szabályok. Ez a három terület ugyanis egymást feltételezve, elválaszthatatlanul fonódott egymásba. Ennek következtében az első erdészeti tanintézetet a bányakamara intézeteként szervezték Selmezbányán, majd 1846-ban egyesült a bányász-kohász alma materrel, s lett a hivatalos neve k. und k. Berg- und Forstakademie.¹

A bányászat-kohászat irányítása, és a belőle származó bevételek biztosítása aprólékos közigazgatási jogi szabályozást igényelt. A tevékenység veszélyes volta miatt ezen a területen jelentek meg a korai munkajogi és szociális jellegű előírások is. Emellett a bányászathoz szükséges jelentős befektetések a magánjogi, társasági jogi szabályok kialakulását alapozták meg.

A bányajogi szabályok alakulását alapvetően befolyásolta az uralkodónak a montanisztika irányításában betöltött szerepe. A koronázással ugyanis a király nemcsak az állam vezetőjévé, hanem a bányászati-kohászati tevékenység irányítójává is vált, ő volt a legfőbb bányauúr, az oberster Bergherr.² A bányászat sajátos szükségletei megkívánták, hogy legyen valaki, aki az egész ágazatot egy személyben, mint legfőbb bányauúr a kezében tartsa. Az uralkodót azonban nemcsak a bányászat irányítása illette meg, hanem a bányatermékek feletti rendelkezési jog is. Jogi szempontból ezért a legmeghatározóbb kérdés, milyen alapon tarthatott igényt az uralkodó a bányakincsekre, a természeti erőforrásokra. Ebből a szempontból a szakirodalom két nagyobb korszakot állapít meg, a tatárjárás előtti és utáni korszakot. A forrásokból levonható következtetések szerint az első korszakban a király magának tartotta meg a bányákkal rendelkező földterületeket, és azt saját embereivel aknáztta ki, akiket a magyarok egyes oklevelek tanúsága szerint a rabszolgapiacon vásároltak. Későbbi törvényekből és egyes oklevelekből pedig arra lehet következtetni, hogy az uralkodó, ha egy földesúr birtokán nemesfémbányát találtak, azt a maga részére kisajátíthatta.³

* dr. jur., PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék, e-mail: jogmagdi@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Zsámboki László: Évezredes kapcsolat a bányászat, a kohászat és az erdészet között, in: Zsámboki László (szerk.): *Selmezi ezüst, körmöci arany*, Rudabánya-Miskolc, Érc- és Ásványbányászati Múzeum, 2005, 8.

² Wenzel Gusztáv: *A magyar bányajog rendszere*, Pest, Athenaeum, 1872, 74.

³ Példaként ld. azt az oklevelet, melyben IV. László király Chermele helység fejében, ahol aranybányát nyitottak, Endre fia Mátyásnak Nadaser helységet adományozta 1277-ben.

Így az első, tatárjárás előtti korszakban maga az uralkodó végezte a bányászati tevékenységet, a második korszakban pedig a bányaregálé elvénél fogva tartott igényt a nem a birtokában álló földterületeken lévő bányák kincseire, vagy még inkább annak egy részére.

A szakirodalomban az az egyöntetű vélemény uralkodik, hogy a bányaregálé intézményét Németországból vettük át. Heiner Lück szerint a bányajog megjelenése a Német-római Birodalomban éppen a bányaregálé kialakulásával van összefüggésben, amivel első ízben a Roncagliai gyűlésen találkozhatunk 1158-ban.⁴ A bányaregálé kialakulásával kapcsolatban a másik fontos megjegyzés szintén a német szakirodalomban, hogy ez az intézmény akkor került megfogalmazásra, mikor a pápaság és a császárság harcában egyértelművé kellett tenni, mi tartozik az egyházi és mi a császári vagyonhoz.⁵ Ha a magyarországi viszonyokat nézzük, a 13. században kezdődik el a királyi földbirtokok nagyobb arányú eladományozása, és egyértelművé kellett tenni, hogy az esetlegesen a földbirtokban talált nemesfémek kihez tartoznak.⁶

A Német Birodalomtól átvett bányaregálé intézménye – amellet, hogy őt illették meg a legfontosabb bányatermékek – számos jogosítvánnyal ruházta fel az uralkodót. Wenzel Gusztáv szerint a regáléjogokat el kell választani a felségjogoktól. A bányafelség az államot illeti, az állam eszméjében gyökerezik, és a végrehajtó, törvényhozó és igazságszolgáltató hatalomban jut kifejeződésre. Más kérdés, hogy ezeket a hatalmi jogosítványokat a királyság első évszázadaiban egyedül a király gyakorolta.

Az oklevél szövegét ld. in: Wenzel Gusztáv (szerk.): *Codex diplomaticus Arpadianus continuatus – Árpádkori új okmánytár* XII. Pest, 1874, 199-201. Vö. Ember Győző: *Az újkori magyar közgazdaság története Móbáctól a török kiűzéséig*, Budapest, Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, 1946, 286.

⁴ Heiner Lück: Die Entwicklung des deutschen Bergrechts und der Bergbaudirektion bis zum Allgemeinen (preußischen) Berggesetz 1865, in: Wolfhard Weber (Hrg.): *Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 2: Salze, Erden und Kohlen. Der Aufbruch in die Moderne im 18. und frühen 19. Jahrhundert*, Münster, Aschendorff Verlag, 2015, 111.

⁵ Ld. Lena Asrih: Zur Problematik des Bergregalbegriffs und zu den Anfängen des Bergregals in der Markgrafschaft Meißen, in: *ArcheoMontan 2012, Internationale Fachtagung, Dippoldiswalde 18. bis 20. Oktober 2012*, Landesamt für Archäologie, Freistaat Sachsen, 154.

⁶ Így pl. a bányaregálé alapján az uralkodót a bányatermékek után megillető rész, első említése éppen abban az oklevélben található 1211-ből, amelyben II. András a Német Lovagrendnek adományozza a Barcaságot, és feljogosítja őket arany- és ezüstbányák nyitására. (Az oklevél szövegét ld. Fejér György: *Codex Diplomaticus Hungariae ecclesiasticus ac civilis* III/1. Buda, 1829, 106-108.) A terület átengedése miatt egyértelművé kellett tenni, hogy ha az eladományozott területen a lovagok nemesfém-bányákat találnak, annak egy részét az uralkodónak kell átengedniük, de az oklevél még nem jelöli meg, mekkora ez a rész. Mivel, mint tudjuk, a Német Lovagrendet nem a bányászat kedvéért, hanem határvédelmi célokból csalogatta II. András a Barcaságba, ezért, egyes véleményektől eltérően, ennek a megegyezésnek nem az volt a célja, hogy a lovagrendiek szabadon kutathatnak ércek után, hanem a németországi példához hasonlóan rögzítették, hogy a nemesfémek a királyé, de kiaknázásukért cserébe, kapnak egy részt belőle a Német Lovagrend tagjai is.

A regáléjogok azonban a király számára fenntartott haszonvételi jogok közé tartoztak, magát a királyt illették, a bányászat sajátos szükségleteiből és nem az állam eszméjéből eredtek. A király a bányászat területén, mint legfőbb bányaur (oberster Bergherr) gyakorolta az őt megillető jogokat.⁷

Nyugat-Európában a bányaregálé a hűbéri rendszer keretében működött, az uralkodó tulajdonaként irányította az egész bányászatot, és a befolyó jövedelmek felhasználásáról is a saját belátása szerint döntött. A Habsburg uralkodók szerették volna ezt a felfogást Magyarországon is törvény formájában meghonosítani, ami azonban a bányavárosok és a magyar rendek ellenállásába ütközött. A magyar felfogás szerint ugyanis a király a bányászatot nem saját tulajdonaként irányíthatta, hanem mindenkor a törvények betartásával, lényegében a rendekkel együtt, a bányavárosok szokásjogát összefoglaló jogkönyvek tiszteletben tartásával. Egyes felfogások szerint a bányászattal kapcsolatos törvények meghozatalára éppen azért volt szükség a helyi bányajogok mellett, hogy a királyt a bányaregálé jogának gyakorlásában korlátozni tudják.⁸

Ez a felfogás szorosan kapcsolódik a Szent Korona tanhoz. A Szent Korona tan már Werbőczy előtt is megjelent a forrásokban. Egy korai említését éppen a IV. Béla által, Selmecbánya részére kiállított privilégiumlevélben találjuk.⁹ Timon Ákos szerint ebben az időben „a Magyar nép az államot, mint az összesség érdekében szervezett társadalmat, mint szerves egységet a szent koronában látta megtestesítve.”¹⁰ Ezt a felfogást tükrözi a selmecbányai privilégiumlevél is.

A Szent Korona tan továbbfejlesztett változatát írta le Werbőczy a Tripartitumban.¹¹ Werbőczy nyomán a Szent Korona tan – lényegét röviden összefoglalva a – azt jelentette, hogy bár az állam élén a király állt, mégis hatalmát a Szent Korona tagjai korlátozni tudták. A Szent Korona tagjai pedig azok voltak, akik birtokaikat a Szent Koronától származtatták, a nemesek mellett a történelmi egyházak és a városok, melyek területeiket szintén a királytól kapták.¹²

⁷ Wenzel 1872, 74.

⁸ Balkay Béla – Szeőke Imre: *Magyar bányajog*, Budapest, Apolló, 1901, 5.

⁹ „[...] vnd gebenn In vnd verleihenn, Recht vnd freyheit als hernoch geschribenn set, Die der heilighn Krön vnd ihrem nütz wol fuegenn vnd frummen.“ ([...] és adunk nekik jogot és szabadságot az alább leírtak szerint, melyek a szent koronának és hasznának javára és üdvére vannak). Fuchs Péter (Ford.): *Das Rechtsbuch von Schemnitz – Selmecbánya város középkori jogkönyve*, Budapest, Montan-Press, 2009, 15.

¹⁰ Timon Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet, különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére*, Budapest, Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1906, 490.

¹¹ HK I. 3. 6. §. Ld. in: Werbőczy István: *Tripartitum*, (ford. Csiky Kálmán), Budapest, Téka Könyvkiadó, 1990, 66.

¹² HK I. 4. 1. § „És az ily nemesek az imént magyarított kapcsolat és részesedés alapján a szent korona tagjainak tekintendők.” Ld. in: Werbőczy 1990, 67.

Ebben az értelemben találjuk meg a Szent Koronára való utalást az 1514. évi I. törvénycikkben: „[...] a királyi szent korona valóságos és igaz jövedelmeit eddigelé különböző emberek részére lekötötték s időlegesen elidegenítették. [...] mindennek előtt határoztuk: hogy a királyi felség összes jövedelmeit, [...] a bányákat és minden sókamarát, arany- és ezüstbányákat meg a királyi városokat tényleg vissza kell adni;”¹³ Tehát a rendek ezen a területen, mint a Szent Korona tagjai, korlátozhatták a király jogait. Ez a törvénycikk is bizonyítja, hogy a király bányaregálé jogosultságát a törvényekkel korlátozni lehetett, hiszen a király nem dönthetett egyedül arról, hogy elidegeníti a bányákat.

Milyen jogok eredtek az uralkodó számára a bányaregáléból? A kiindulási alap, hogy a fenntartott bányakincsek tulajdonjoga elvált a földtulajdontól, azaz nem képezték a földbirtok részét, hanem azok a legfőbb bányaurat illették.¹⁴ Az irányadó szokásjog szerint – amint arról az előbb szó volt – a király azt a birtokot, ahol bányát találtak, egy másik birtokért cserébe vehette igénybe. Mivel a földesurak meg akarták tartani saját területeiket, ezért inkább elitkolták, hogy birtokaikon bányák találhatóak. Az uralkodó, a földesurak bányászatban való érdekeltiségének megteremtése érdekében megengedte, hogy az urbura¹⁵ egy részét megtartsák. Így Károly Róbert már 1327-ben megengedte – „hogy az istentől az emberek hasznára rendelt kincsek napvilágra jöjjenek” – a földesurak a birtokuk mellett a bányajövedelem egyharmadát is megtarthatták.¹⁶ A későbbi törvénycikkben azonban a király földcseréhez való jogát is megerősítették, de azt a földesurak beleegyezésétől tették függővé.¹⁷

II. Ulászló az 1492. évi XXX. törvénycikkben megengedte a földesuraknak, hogy a birtokaikon található nemesfémeket szabadon bányászhatják, azaz a földesúri bányaszabadságot hirdette ki.¹⁸ A törvénycikk egyes interpretációi szerint ezzel a nemesfémek a földbirtok részévé váltak, azaz a földbirtokos tulajdonába kerültek.¹⁹

¹³ A törvénycikk szövegét ld. in: Márkus Dezső (szerk.): *Corpus Juris Hungarici*, Budapest, Franklin Társulat, 1897-1846, 1899, 707.

¹⁴ Vö. Wenzel 1872, 77.

¹⁵ Az urbura a bányászati vállalkozó által a kibányászott nemesfémek bizonyos hányadát jelentette, melyet az uralkodónak kellett átengednie. Ez a hányad a kibányászott arany egytizede, az ezüst esetében pedig egy nyolcada volt.

¹⁶ A rendelkezés szövegét és a forrásjegyzéket ld. Izsó István: *Szemelvények a középkori montanisztika magyarországi történetének írott forrásaiból (1000-1526)*, Rudabánya, Érc- és Ásványbányászati Múzeum Alapítvány, 2006, 16-17.

¹⁷1351: XIII; 1405: XIII; 1486: XLIX. Ld. in: Márkus 1899, 175, 237, 447.

¹⁸ Ld. in: Márkus 1899, 498, 499.

¹⁹ Azt a hibás nézetet, hogy a földesúri bányaszabadság kihirdetése után a bányatermékek a föld részének voltak tekinthetők Szabó Béla vetette fel: Szabó Béla: A bányajog forrásai és szabályozásának tárgya a 16. századi Magyarországon, in: Zsámboki László (szerk.): *Agricola évszázada*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 1994, 67-88, 69. Sajnálatos módon ez a téves felfogás a szakirodalomban is követőkre talált: Szemán Attila: A bányászat az ország három részre szakadása idején a 16. század közepétől 1711-ig, in: Zsámboki László (szerk.): *A magyar bányászat évszázados története I*, Budapest, OMBKE, 1997, 153.

Ez a megállapítás azonban téves. Ezek a felfogások a bányaszabadság helytelen értelmezésén alapulnak, azt az elgondolást tükrözik, hogy a bányaszabadság a bányák szabad felkutatását és művelését jelenti, lényegében az uralkodó lemond az őt megillető jogokról. Ezzel szemben a bányaszabadság fogalma helyesen a következő: „A bányaszabadság a bányaregáléval rendelkező személy (Regalherr) jogát jelenti arra, hogy a regálé alá eső ásványokat – tekintet nélkül a földfelszíni tulajdonviszonyokra – bányászhatja. Ez a jog magában foglalta annak jogát is, hogy a regálé jogosultja a bányászatot másnak engedje meg. Ebben az esetben azonban a regálé jogosultja által megadott feltételeket be kellett tartani.”²⁰

A földesúri bányaszabadság – ez utóbbi értelmének figyelembe tartásával – azt jelentette, hogy a király, mint *Regalherr*, a fenti törvénycikkkel megengedte a földesuraknak, hogy a saját birtokaikon maguk aknázzák ki a nemesfémeket. Ezt a tevékenységet – amint az a törvényben is szerepel – csak az uralkodó engedélyével, meghatározott feltételek mellett, azaz az urbura befizetésével, bányahatósági felügyelet alatt gyakorolhatták a földesurak. Ennek a törvénynek így az volt a célja, hogy a földesurak a birtokaikon található bányákat ne titkolják el, attól való félelmükben, hogy az uralkodó, aki maga akarta a nemesfémeket kiaknázni, elveszi tőlük a földbirtokot.²¹ Ezt a nézetet támasztja alá az is, hogy egyes földesurak a bányaszabadság törvényi kihirdetése után is kértek és kaptak az uralkodótól bányászati kiváltságleveleket.²²

Az 1523. évi XXXIX. törvénycikk a bányaszabadságot mindenki számára kihirdette, ami azt jelentette, hogy ha valaki kutatási majd bányászati engedélyt kért, és azt megkapta a bányahatóságtól, bárkinek a földjén, szabadon végezhetett bányászati tevékenységet.²³

A bányaregálé a következő jogosultságokkal ruházta még fel az uralkodót:

1. A földbirtokosnak tehát megfelelő engedélyek nélkül semmilyen joga nem volt a fenntartott bányatermékekhez. Milyen ásványok tartoztak ebbe a körbe? Ezt nem sorolták fel taxatív, a törvénycikkben csak példálózó felsorolásokat találunk, melyekből az arany- és ezüstércek sohasem hiányoznak. Pl. az 1492. évi XXX. törvénycikk: „[...] *aliquae minerae auri, vel argenti [...] aut quaevis metalla [...]*” ([...] arany-, ezüst- [...] és miféle ércek).²⁴ A sóra azonban a bányaszabadság egyáltalán nem vonatkozott, a sónak a bányászatát és forgalmazását a király nem engedte át.²⁵

²⁰ Lück 2015, 118. (Ford. G. M.)

²¹ Ezt a nézetet képviseli Hóman Bálint is. Vö. Hóman Bálint: *A Magyar Királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában*, Budapest, Nap Kiadó, 2003, 198.

²² Ilyen privilégiumlevelet kapott például Andrassy Miklós 1669-ben. Az oklevél szövegét ld. Wenzel Gusztáv: *Magyarország bányászatának kritikai története*, Budapest, 1880, 394.

²³ „Hogy arany és ezüst bőven legyen: engedje meg a királyi felség, hogy arany- és ezüst-, valamint a réz és más ércbányákat mindenki szabadon művelje.” Ld. in: Márkus 1899, 819.

²⁴ Ld. Márkus 1899, 498, 499.

²⁵ Ezt a körülményt az 1492. évi XXX. tc. is hangsúlyozza: „[...] kivéve a sóaknákat, melyek az uralkodó hatalmának és használatának tartatnak fenn.” Ld. in: Márkus 1899, 499.

2. A bányászattal kapcsolatos jogokat, azaz a kutatást, bányanyitást, bányaművelést, tehát csak a legfőbb bányász, azaz a király felhatalmazása alapján lehetett gyakorolni. A felhatalmazás történhetett az előbb említett törvények mellett privilégiumlevél útján is, amit az uralkodó bányavárosoknak vagy egyes magánszemélyeknek adott. Ilyen privilégium alapján jöttek létre a bányavárosok is, mint pl. Selmecebánya.

3. A bányaregálé alapján tehát a bányászati vállalkozók a kitermelt ezüst nyolcadát, az arany tizedét a királynak adták, a többit maguknak tarthatták meg, és azzal szabadon rendelkezettek. Ennek következtében a nyers nemesfém gyakran külföldre került, ezáltal a fémek értéke a külföldi kereslettől függött.²⁶ Károly Róbert reformjai körében ezt a szabad rendelkezést szüntette meg 1325-ben a királyi nemesércmonopólium bevezetésével. Ez azt jelentette, hogy a bányavállalkozók az arany- és ezüstérceket egy fizikai előkészítés után nem adhatták el szabadon, hanem kizárólag az erre felállított kamarákban értékesíthették azokat.²⁷ A megállapított ár természetesen alacsonyabb volt, mint a piaci ár.

A nemesfémek feldolgozását is állami felügyelet alá vonták. A bányavárosokban királyi beváltó és finomító műhelyeket állítottak fel, ahová a kibányászott arany- és ezüstérceket be kellett szállítani. Az oklevelek tanúsága szerint az e szabály ellen vétők vagyonekobzással és becsületük elvesztésével bűnhődtek. A büntetéssel való fenyegetésen kívül úgy próbálták titkos magánolvasztók működtetését megakadályozni, hogy a nemesfémek egyéb ércektől való elválasztásához szükséges ólom kereskedelmét is állami monopólium alá vonták, és az ólom fogyásából következtetni tudtak arra, hogy valahol titkosan kohósítják az ezüstöt.²⁸

A király bányaregáléból eredő jogosultságaival lehet összefüggésbe hozni a magyarországi bányavidékek kialakulását, és az azokon uralkodó eltérő joganyag érvényesülését, a bányajog nagymértékű partikularitását. Mint láttuk, az uralkodónak jogában állt saját, bányászathoz való jogosultságát másnak átengedni. Ennek legfőbb módja a privilégiumlevél adása volt. A kiváltságlevél nemcsak a bányászat átengedésére terjedt ki, hanem arra is, hogy a jogosultak saját joganyagukat alkalmazhatták. A bányavárosok körében erre a legjobb példa Selmecebánya, ahol a külföldről betelepült bányavállalkozók magukkal hozták ősrégi szokásjogi szabályaikat is, melyeket a városi jogkönyvben foglaltak össze, és melynek alkalmazását IV. Béla a városnak adott privilégiumlevélben erősítette meg. A másik legfőbb regáléjogosultság – az urbura szedése – a bányagazgatás kialakulását alapozta meg.

²⁶ Vö Ember 1946, 289.

²⁷ A vonatkozó források felsorolását ld. Izsó 2006, 16; Hóman 2003, 127-128.

²⁸ Paulinyi Oszkár: Magyarország aranytermelése a XV. század végén és a XVI. század derekán, in: Buza János, Draskóczy István (szerk.): *Gazdag föld – szegény ország*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2005, 69.

2. A Miksa-féle bányarendtartás bevezetése és hatása

A fentiekből látható, hogy az uralkodók és a montángazdaság résztvevői között üzleti megfontolásokból egy érdekszövetség alakult ki, melyben a felek a bevételek növelését tűzték ki célul. Ebben az érdekszövetségben mindkét fél jól járt. Az uralkodó ugyanis megspórolta a bányászathoz szükséges költséges felszerelés, a szakemberek beszerzését, az urbura révén azonban jelentős bevételre számíthatott. A bányászati vállalkozók pedig a kitermelt nemesfémek 90-92 %-át szerezhették meg, emellett a tevékenységük nyomán kialakuló bányavárosokban jelentős hatalomra tettek szert és nagymértékű függetlenséget élveztek az állami hatalomtól.²⁹ Az uralkodó és a bányászati vállalkozók között létrejött megállapodásban a koncessziós szerződések előképét fedezhetjük fel.

A 16. századra azonban megváltoztak a körülmények, megnövekedtek a bányák terhei. A mélyebben fekvő rétegekből egyre költségesebbé vált az ércek kitermelése. A vállalkozók ezért a kibányászott kincseknek mind nagyobb részét akarták megtartani, az udvar pedig ennek elkerülésére mind jobban ki akarta terjeszteni felügyeletét a bányászati tevékenység felett. Paulinyi Oszkár kutatásaiból³⁰ tudjuk, hogy ez a harc vezetett egy új bányarendtartás kiadásához, hiszen a bányászati vállalkozók a nemesfémeket a kötelező kamarai beváltás elől megpróbálták külföldre csempészni. Az állami centralizáció kísérlete természetesen a bányavárosok ellenállásába ütközött, ezért az ún. Maximilianische Bergordnung³¹ kihirdetésére – amely az király jogosultságait akarta megszilárdítani – csak 1573. február 16-án kerülhetett sor, miután a bányavárosok régi bányajogaiból összeállított ún. 'felvilágosító szabályokat' a bányarendtartáshoz függeléként csatolták. A rendelet ugyanis azt az idegen felfogást próbálta bevezetni az országba, mely szerint "a bányaregálé közvetlenül a fejedelemlennek van fenntartva."³² Ekkor jelentkezett a nézeteltérés a magyar rendek és a Habsburg uralkodók között, akik a fenntartott bányatermékekből eredő hasznot saját maguk érdekében, a rendek beleszólása nélkül akarták felhasználni.

²⁹ Ebből a szempontból a bányavárosoknak adott egyes privilégiumok konkrét tartalma, részletszabályai valószínűleg az uralkodó és a bányavállalkozók megegyezésétől függött, azokból általános megállapításokat levonni – mint ahogy azzal Weisz Boglárka próbálkozik – felesleges és nem is célszerű. Vö. Weisz Boglárka: A nemesérc-bányászathoz kötődő privilégiumok az Árpád- és Anjou-korban, in: *Történelmi Szemle*, 2008/2, 141- 161; Uő: A bányaváros, mint önálló várostípus a 14. században, in: *Bányászattörténeti közlemények*, 2015/1, 31-57.

³⁰ Paulinyi Oszkár: A bányajoghatóság centralizációjának első kísérlete Magyarországon, in: *Századok*, 1980/1, 3-25.

³¹ *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall- Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Buggang, Dülln und Libeten*, Aus der k. auch k. k. Hof- und Staats Druckerey, Wien, 1805. (a továbbiakban MBO = Maximilianische Bergordnung)

³² Christoph Traugott Delius: *Értekezés a bányászati kamarális tudomány alapelveiről*, (ford.: Mihalovits János), in: *Bevezetés a bányatan elméletébe és gyakorlásába valamint a bányakincstári tudományok alaptételeinek ismertetésébe*, Függelék (ford.: Bódai Gábor), Budapest, OMBKE Bányászati Szakosztály, I. 22. §.

Bár a bányavárosok elérték, hogy a Bergordnung rendelkezései csak szubszidiáriusan érvényesülhettek a felvilágosító szabályok mögött (MBO I. 5.), az uralkodók úgy szereztek érvényt akaratauknak, hogy hozzájuk hű személyekre cserélték a hivatalnokokat.³³

Ha a bányavárosok által összeállított felvilágosító szabályokat megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy azok tartalma technikai jellegű, nem a városi igazgatásra vonatkoznak. A partikuláris bányajogok alkalmazását a Miksa-féle bányarendtartás sosem tudta kiszorítani. A bányarendtartás betartatására még Mária Terézia korában is rendeletben kellett figyelmeztetni a hivatalnokokat.

3. Első kísérletek a bányajog kodifikációjára

A 18. században a centralizáció felerősödött, a magyar rendek kiszorítása a bányászatból befolyó bevételek felhasználásának ellenőrzéséből felgyorsult. Mária Teréziának uralkodása kezdetén előbb az örökösödési, majd a hétéves háború idején rengeteg pénzre volt szüksége. A háborúhoz szükséges pénzt kölcsönökkel akarta előteremteni, amihez a bányászati jövedelmek, elsősorban a réztermelés nyújtott fedezetet.³⁴ Mária Terézia ezért a bányászati igazgatás centralizálásával elérte a rendek teljes kiszorítását a montanisztika területéről, és mint egy valódi 'Bergfrau,' egyedül, rendeletekkel irányította ezt a gazdasági ágazatot. A Schmidt-féle bányajogi jogszabálygyűjteményben nyolc kötet tesznek ki az uralkodása alatt hozott rendeletek.³⁵ Ezek a jogforrások azt mutatják, hogy a királynő mindent a saját kezében akart tartani, még egy kocsis fa árába is beleszólt. Uralkodása alatt megreformálta a bányai igazgatást, a változtatások hozzájárultak a kincstár bevételeinek növeléséhez.

A bürokratizálódás mellett a műszaki fejlődés is szükségessé tette, a Miksa-féle bányarendtartás régi szabályainak a megváltozott viszonyokhoz való igazítását. Mária Terézia után az Udvari Kamara továbbvitte a királynő által elkezdett abszolutisztikus folyamatot, hatalmát teljesen kiterjesztette a montángazdaság területére. Ezt az eljárást a magyar rendek a jog eszközével, pontosabban a bányajog kodifikációjával próbálták megváltoztatni.

³³ Ezt az eljárást támasztja alá, hogy a rendtartás szerint a legfontosabb bányászati hivatalnokok hivatali esküjüket a király személyét képviselő főkamagróf előtt voltak kötelesek letenni (MBO XLVI. 1-13).

³⁴ Erről bővebben ld. Gedeon Magdolna: Die Rolle des Bergregals bei den Darlehensgeschäften der ungarischen Könige, in: Terézia Hisemová (szerk.): The loan or usury? Compulsory enforcement of judgment – historical and law foundations and problems of application practice I., Kosice, Pavol Jozef Safárik University in Kosice, Faculty of Law, 2017, 65-78.

³⁵ Franz Anton Schmidt (Bearb.): *Chronologisch-Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. (II. Abteilung): Chronologisch-Systematische Sammlung der Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Dalmatien, Slavonien und des Großfürstenthumes Siebenbürgen*, Bd. 7 – 14: Vom Jahre 1741 bis 1780. Wien, 1834 – 1836.

A kodifikációs törekvések már az 1790/91-es országgyűlésen elkezdődtek, mikor LXVII. tc., a XXII. tc.³⁶ elrendelte, hogy egy Deputatio Montanisticát nevezzenek ki, amelynek a magyar bányatörvény megalkotását tűzte feladatául. Bár a bizottság összeállított egy 53 szakaszból álló tervezetet, azt nem fogadták el törvényként. Az 1827. évi IX. tc. új bizottságot nevezett ki,³⁷ amely az addigi szabályokat szisztematikusan rendszerezte és egy 189 szakaszból álló tervezetet állított össze. Ezt azonban az országgyűlés meg sem tárgyalta.³⁸

Az első, valódi magyar törvénytervezet 1844-ben terjesztették az országgyűlés elé. Az Udvari Kamara egy bizottságot küldött ki a törvénytervezet megvizsgálására. A bizottság jelentéséből kiderül, hogy az új bányatörvény éppen a király, az oberster Bergherr jogait korlátozta volna, és a montángazdaság területén az országgyűlést több jogosítvánnyal ruházta fel. Ez a törvénytervezet az idegen udvari kamarai hivatalnokok teljhatalmának kívánt gátat szabni, ami azt jelentette volna, hogy megszűnik az Udvari Kamara felelőtlen gazdasági irányítása, és a nemzeti, alkotmányos szempontokat figyelembe vevő viszonyok alakulnak ki, tehát a bányászatból származó bevételek nemcsak egyedül az uralkodót, hanem az egész országot gazdagíthatták volna. E jelentés miatt a törvényt az uralkodó nem szentesítette. Wenzel Gusztáv a következőket jegyzi meg a törvénytervezetről: „*az 1844-ki javaslat igen helyesen nem többé azt szabályozza, ami a bányaregále, hanem azt, ami a királyi bányaadományozás és bányarendély tárgya, azaz a kérdést a bányaregále magánjogilag meddő abstract fogalma köréből, a bányaszabadság által gyakorlatilag rendezett terére helyezi által.*”³⁹

A szabadságharc leverése és az utána bevezetett neoabszolutizmus lehetővé tették – mivel a magyar országgyűlést az uralkodó nem hívta össze – hogy 1854-ben az osztrák Általános Bányatörvényt vezessék be az országban. Ez a törvény megszilárdította a Habsburgok teljhatalmát a bányászat területén. Az 1844-es tervezettől eltérően tartalmazta az uralkodó regáléjogát, amelynek értelmében egyedül a király rendelkezhetett a bányajövedelmekkel. A törvény azonban felszámolta a feudális kötöttségeket, és a technikai fejlődés is erőteljesebb ösztönzést nyert.⁴⁰ A harmadik szakaszban szerepel a bányaregále fogalma. Az uralkodónak fenntartott bányászati termékek között a törvény a szenet is felsorolja.

³⁶ A magyar rendek törekvése befolyásuk visszaszerzésére a bányászat területén ebben a törvénycikkben is tükröződik. A törvénycikkben ugyanis a király megígérte a rendeknek, hogy a bányászatot a Magyar Udvari Kamara irányítása alá helyezi, és a bányászati törvényeket az országgyűléssel együtt reformálja meg. A törvénycikk azonban a következőképpen fejeződik be: „[...] a bányaiügy gazdasági szabályozását Ő királyi felsége, mint királyi jogköréhez tartozót, saját elhatározásának tartván fönnt.” Ld. in: Márkus 1901, 166-167. Ez azt jelentette, hogy a király, mint legfőbb bányáúr, a bevételekről továbbra is egyedül akart rendelkezni, valamint a gazdasági viszonyokat egymaga, rendeletekkel szabályozhatta.

³⁷ Márkus 1901, 442-443.

³⁸ Balkay Béla: Bányatörvényünk reformálásának első kísérletei, in: *Bányászati és Kohászati Lapok, Bányászat*, 1904. II. 464. Wenzel 1872, 60.

³⁹ Wenzel 1872, 86.

⁴⁰ István Izsó: The introduction and influence of the Austrian Common Mining Law in Hungary, in: *The 150th anniversary of issue of the Common Mining Law* (Konferencia, Hradec nad Moravici, Czech Republic, 9. 2004., Montanex, Ostrava 2004.) 16.

Ez azt jelentette, hogy a szén nem képezte tartozékát a földtulajdonnak, hanem az a többi fenntartott ásvánnyal együtt az uralkodót illette meg.⁴¹

Az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok⁴² 1861-ben elrendelték, hogy az osztrák Általános Bányatörvény a magyar bányatörvény megalkotásáig hatályban marad, kivéve a szénre vonatkozó szakaszokat. Amint az előbb láthattuk, az osztrák bányatörvény a szenet az uralkodónak fenntartott ásványok közé sorolta, azaz a szén is elvált a földbirtok tulajdonától, és egyedül az uralkodó rendelkezhetett vele, a másnak átengedett szénbányászati jogosítvány ellenében beszedhette utána az urburát. Az ITSZ szerint azonban a szén nem tartozott a fenntartott ásványok közé, hanem a földbirtok részét képezte,⁴³ ennek megfelelően a földtulajdonos rendelkezhetett vele. Az ITSZ szénre vonatkozó szabályai ezzel II. József rendeletéhez tértek vissza. A magyar bányatörvény megalkotását mintegy száz éven keresztül az egyik legfontosabb természeti erőforrással kapcsolatos szabályozás körüli vita akadályozta meg.

4. A természeti erőforrásokra vonatkozó bányajogi szabályok változása a 18. században

A bányászati tevékenység örökös problémájának számított a járatok víztelenítése. A víztelenítésre alkalmazott berendezéseket emberi erővel vagy lovakkal működtették. Ez nagyon alacsony határfokkal működő, túlzottan költséges megoldás volt.⁴⁴ Ezért mindennél fontosabb feladatnak számított, az állati és emberi erőt gépekkel felváltani. 1722-ben az angol Isaac Potter, gépész állította fel az első tűzgéppel hajtott szivattyúját⁴⁵ a Selmecbánya mellett fekvő Újbányán, mely Magyarországon az első, a kontinensen a másodikként felállított víztelenítésre alkalmazott gőzgép volt, amit feltalálója után Newcomen tűzgépnek, vagy a felállítója után Potter-féle gőzgépnek is neveztek.⁴⁶

⁴¹ „Bányaregálé alatt azt a főúri felségjogot kell érteni, amely szerint a természetes lelőhelyén előforduló ásványok a legmagasabb királyi felség kizárólagos rendelkezésére tartatnak fenn” (ford. G. M.), ld. in: *Das allgemeine österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854, und die Verordnungen über die Bergwerksabgaben vom 4. October 1854*, erläutert von Gustav von Grenzenstein, Wien, Friedrich Manz, 1855, 79.

⁴² Az 1861-es Országbírói Értekezlet határozatai 1861-ben a korábbi magyar szabályokhoz való visszatérést rendelte el, az 1848-as változtatásoknak megfelelően, egyúttal kimondták az osztrák törvények hatályon kívül helyezését.

⁴³ Ideiglenes törvénykezési szabályok VII. Bányauigy, I. Fejezet a köszénről 1. §. Ld. in: Márkus 1896, 307.

⁴⁴ A 18. században alkalmazott víztelenítési technikákhoz ld. Cristoph Traugott Delius: *Anleitung zu der Bergbaukunst*, Wien, Kaiserl. königl. Buchdruckerei, 1773, 379-388. Vö. Péch Antal: *Alsó-Magyarország bányamívelésének története II/1*. Budapest, MTA, 1887, 332-342.

⁴⁵ Leupold Jacob: *Theatrum machinarum hydraulicum*, Bd. II. Leipzig, Christoph Zunkel, 1725. A IX. fejezetben a szerző részletes leírást ad az Újbányán felállított gőzgépről.

⁴⁶ Pethe Lajos: *Fémányászatunk technikai fejlődése*, Budapest, Stádium Sajtóvállalat Rt., 1929, 29.

A selmecebányai bányákban 1734 és 1771 között további hat gőzgépet üzemeltett be Fischer von Erlach. Ezek a gépek lehetővé tették a folyamatos, vízállástól független munkát a bányákban.⁴⁷ A technikai fejlődés, valamint új nemesfém-bányák felfedezése a 18. század közepén felvirágoztatták Selmecebányán a bányászati tevékenységet, ami a kincstár számára a bevételek jelentős növekedését jelentette. A gőzgépek működtetése azonban nagyon sok tüzelőanyagot igényelt. A Newcomen gőzgépeknél különösen hátrányt jelentett, hogy a vízemelő berendezést a befecskendezett víz lehűtötte, ezért a tüzelőanyag nagy része arra ment el, hogy a hengerek falát újra felfűtse.⁴⁸

Ebben az időben Magyarországon a fa volt az egyetlen tüzelőanyag, amit azonban nagy mennyiségben használtak fel az üveggyártáshoz, valamint a kohók fűtéséhez is. A faanyag biztosítására már korábban is születtek jogszabályok. Az első szabályok a bányák közelében fekvő erdőbirtokosokat kötelezték, hogy az erdeikben túrniük kell a bányászathoz szükséges famennyiség kitermelését. Majd 1565-ben II. Miksa erdőrendtartása – igaz, hogy csak a besztercebányai rézmű erdeire vonatkozóan – már az erdők kezelésének szabályait is tartalmazta.⁴⁹

A Miksa-féle új bányarendtartásban is találunk az erdőkre vonatkozó fejezetet. A rendtartás értelmében a bányavidékeken az erdőket a király számára kellett fenntartani, és bárki birtokában voltak, egyezkedni kellett az erdőbirtokosokkal a bányákhoz szükséges fa kitermelésének érdekében.⁵⁰ A rendtartás szerint az erdőigazgatás nem különült el a bányászati igazgatástól, hiszen a helyiek favágására szánt helyet a bányamester jelölhette ki, a vágásra vonatkozó rendelet megalkotása pedig a főkamagróf⁵¹ vagy helyettesének a feladata lett.⁵²

A bányarendtartás erdőkre vonatkozó passzusai mellett, a bányai igazgatás körében még több rendelet született az erdőkre vonatkozóan, melyek az erdőgazdálkodást a bányászat faszükségletének megfelelően szabályozták. Ezek a rendeletek partikuláris jellegűek voltak, az adott terület bányászatához és az erdők birtokosi viszonyaihoz igazodtak.

⁴⁷ Jacob 1725, 26. 97.

⁴⁸ Leupold Jacob leírása szerint az újbányai gőzgép 24 óra alatt 10 m³ fát égetett el. Jacob 1725, 26. 97.

⁴⁹ Ezt a törekvést a rendtartás címe is tükrözi: *"I. Miksa római császárnak, Magyarország és Csehország királyának rendtartása, mely szerint a magyar királyi bányavárosok a birtokukban és joghatóságukban lévő erdőket, ligeteket és legelőket kitermelni, kezelni és gyarapítani tartoznak. 1565."* A rendtartás latin nyelvű szövegét ld. Schmidt 1834, Bd. 2. 87-134. A XVI. század közepén folyó erdőgazdálkodás szabályozásáról bővebben ld. Mastalir Ernőné: Erdőgazdálkodás Agricola korában, in: Zsámboki 1994, 61-66.

⁵⁰ MBO XLIV. 1.

⁵¹ A főkamagróf hivataláról bővebben ld. Gedeon Magdolna: A főkamagróf hivatala Mária Terézia korában. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 30 (2012),

⁵² MBO XLIV. 3-5.

A rendeletek az erdőpusztítást büntetéssel fenyegették, tiltották az állatok erdőkben való legeltetését, valamint szabályozták a bányászat és a helyi lakosok faszükségletének kielégítését.⁵³ Ez utóbbi rendeletek azt kívánták elérni, hogy az erdők elsősorban a bányászat faszükségletét elégítsék ki, és a városok minél kevesebb fát használjanak.

Az erdővédelem átfogó szabályozása Mária Teréziának az osztrák erdőrendtartás mintájára megalkotott híres erdőrendtartásával valósult meg 1770-ben.⁵⁴ Az Erdőrendtartás aprólékos utasítást adott a meglévő erdők gondozására, az erdőtelepítésre, az erdők felmérésére. A rendelet tiltotta az erdőkben az állatok legeltetését, a házépítést, a tűzgyújtást. A nagy mennyiségű fa felhasználásával járó tevékenységek – mint az ércbányászat, salétrom-, üveggyártás és hamuzsírforrás – nem kerültek ugyan betiltásra, de kezdeményezésüket be kellett jelenteni.⁵⁵ Az erdők védelmére hozott jogszabályok azonban nem környezetvédelmi szempontokból, hanem a montángazdaság faszükségletének kielégítése céljából születtek.

A vízemelő gőzgépek számára szükséges fűtőanyag előteremtésének másik útját a szénhasználat növelése jelentette. Bár a szén alkalmazása Angliában már elterjedt, ezt a fűtőanyagot a 18. században Magyarországon még alig ismerték. Az Udvari Kamara több rendeletet bocsátott ki, melyek a szén után való kutatást díjak kitűzésével próbálták ösztönözni.⁵⁶

1872-ben a Helytartótanács elrendelte, hogy a megyék a területükön található tőzeg és szénbányákat jelentsék be. Erre a rendeletre tíz város és tíz megye jelentkezett.⁵⁷ A probléma a következő volt: Az ásványok a bányaregálénál fogva a királyt illették, tehát nem képezték a földbirtok részét. Az általános bányaszabadság alapján, aki a bányamestertől engedélyt kapott, az bárkinek a földjén szén után is szabadon kutathatott. A földesurak természetesen nem akarták földjüket bányászati célokra átengedni. Ez oda vezetett, hogy 1788-ban az Udvari Kamara kiadott egy dekrétumot, amely kivette a szén bányászati jurisdikció alól, ezáltal a szén a földbirtok részét képezte, így a földtulajdonos szabadon rendelkezhetett vele.⁵⁸

⁵³ A bányászat és kohászat szükségleteit szolgáló erdők védelmére vonatkozó jogszabályok felsorolását ld. Izsó István: *A montanisztika magyarországi történetének levéltári forrásai II.* Budapest, Központi Bányászati Múzeum Alapítvány 2009, 32-33.

⁵⁴ „*A fáknak és erdőknek neveléséről, és megtartásáról való rendelés*”, szövegét ld. latinul Tagányi Károly (szerk.), *Magyar erdészeti oklevéltár I.* 1015-1742, Budapest, Pátria, 1896, 296-314, magyarul: Tóth Pál (szerk.): *Erdőrendtartás 1770*, Az 1770. évi Erdőrendtartás, Miskolc, 1983, „Pécs Antal” Miniatürkönyv Gyűjtők Klubja. A miniatürkönyv Mária Terézia rendeletének Pozsonyban, 1770-ben kiadott magyar és német nyelvű szövegének hasonmás kiadását tartalmazza.

⁵⁵ Az erdővédelem szabályozásáról bővebben ld. Gedeon Magdolna: Az erdővédelem szabályozása Mária Terézia korában, in: (Csák Csilla, szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 88-95.

⁵⁶ Udvari Kamara dekrétuma, 1766. szeptember 9.: „[...] annak, aki egy tőzegtányát talál olyan helyen, ahol eddig még nem volt ismert, 24 dukát prémiumot kap, és aki az érceket szénrel olvasztja, 100 dukát jutalmat kap” (ford. G. M.), ld. in: Schmidt Bd. 12, 1835, 444.

⁵⁷ Zsámboki László: A kőszénbányászat, kőszénhasznosítás első évszázada, in: Zsámboki 2005, 11.

⁵⁸ Udvari Kamara dekrétuma, 1788. június 20.: „[...] a magyar királyság területén és Erdélyben a még felfedezendő szénbányákra nézve a bányabírósnak megszűnik a kutatási engedély adására vonatkozó

E rendelet hatályát az osztrák Általános Bányatörvény szüntette meg 1854-ben, majd az IITSZ ezt a szabályt újra bevezette, ami a későbbi anomáliákhoz vezetett a bányatörvény megalkotásában. A bányatörvény tervezeteiben ugyanis nem tudták eldönteni, mi legyen a szén jogi sorsa. Erre a kérdésre nézve három variációt dolgoztak ki: az egyik elképzelés a szenet a fenntartott bányatermékek közé sorolta. Ez a felfogás elválasztotta a szenet a földtulajdontól, a regálésszabályok alapján bárki a földtulajdonos engedélye nélkül bányászhatta. A másik tervezet nem választotta el a szenet a földtől, azonban lehetővé tette volna, hogy a földtulajdonos engedélye nélkül lehessen bányászni, és a törvény írta volna elő, hogyan kapjon a földtulajdonos megváltást a kibányászott szénért. A földművelési szempont szerint a szén a föld részének számított, csak a földtulajdonos engedélyével lehetett kutatni és bányászni, a földtulajdonosok szabadon kereskedhettek a szénnel, és egyezkedhettek a bányászati vállalkozókkal. A bányatörvény-tervezetek a következőképpen választottak a lehetőségek közül:

1791 – ez a tervezet nem említi külön a szenet, csak általában szól az ásványokról⁵⁹

1827 – a szénről a földesúr és a bányász szabadon egyezkedhet

1844 – megváltási díj

1870 – a szén fenntartott ásvány

1872 – a szén fenntartott ásvány

1875 – a szén fenntartott ásvány

1884 – megváltási díj

1890 – megváltási díj

1903 – a szén fenntartott ásvány

A vonatkozó szakirodalomból kitűnik, hogy a bányászati vállalkozók nem akarták a szén fenntartott ásványok közé való sorolását. Ahogy azt Baross János országgyűlési képviselő előadta, a vállalkozók a földtulajdonosokkal 1903-ig megkötötték a szükséges szerződéseket, melyek a gyakorlatban jól működtek, ezért szerinte kedvezőbb lett volna olyan törvényt alkotni, mely szerint a szén a föld részét képezi, és az „akié a telek azé a szén” elvét tartalmazná.⁶⁰

Bár a 20. század elején nem sikerült a magyar bányatörvény megalkotása, a bányászat egyes részterületeinek szabályozására születtek törvények. Így az 1911. évi VI. tc. az ásványolajfélékről és a földgázokról és az 1911. évi VII. tc. a káliumsókról. Ezek a törvénycikkek a 1854-es osztrák bányatörvényben megfogalmazott regáléjogoknak megfelelően előírták, hogy a törvénycikkekben szereplő ásványok felkutatása és kiaknázása csak engedély birtokában lehetséges.⁶¹

jogosultsága, valamint a királyi adományozás, és a bányabírótság illetékessége alól is teljes mértékben kikerül, és minden földesúrnak joga lesz szénbányákat keresni, és művelni“ (ford. G. M.), ld. in: Schmidt Bd. 17, 1837, 446. Ez a rendelet is azt a nézetet támasztja alá, hogy a földesúri bányászabadság kihirdetése alapján a bányakincsek nem váltak a föld részévé.

⁵⁹ Lányi Bertalan: *A bányajog alapelvei*, Budapest, Grill Károly Könyvkereskedés, 1897, 87.

⁶⁰ Baross 1904, 4.

⁶¹ „*A bányaregáléból következik, hogy az uralkodónak fenntartott ásványok után csak azok kutathatnak, és bányászhatják ki, akik arra az ezzel megbízott bányahivataltól engedélyt szereznek“ (ford. G. M.), in: Das allgemeine österreichische Berggesetz, 1854, 86.*

Az 1911. évi VI. tc. tartalmazza, az állami monopóliumot az ásványolajfélékre, tehát ezeket az ásványokat csak az állam kutathatta és bányászhatta, de még az államnak is engedélyt kellett erre kérni, hiszen regálé jogosultságánál fogva ez a természeti erőforrás az uralkodót illette (3. §).⁶² E monopólium lehetővé tette az olaj tervszerű kutatását, ami 1937-ben az ásványi olaj kitermeléséhez vezetett Budafapusztán.⁶³

A bányajog kodifikációjára irányuló kísérletek az I. világháború után félbemaradtak. A trianoni békeszerződés után Magyarországon csak egy bányakapitányság maradt, ezért a legfőbb feladatot a bányagazgatás újjászervezése jelentette.⁶⁴ A II. világháború után a bányászatot is államosították, a bányák a bányatermékekkel együtt – a szenet is beleértve – állami tulajdonban kerültek. Ebben az időszakban a bányászati tevékenységet központi utasításokkal szabályozták.⁶⁵

Ha a bányajogi források történetét áttekintjük, észrevehetjük, hogy a régi bányavárosok, mint Selmecebánya és Körmöcbánya 13. századbeli bányajogi szabályai lényegében 1961-ig megőrizték hatályukat. A Miksa-féle bányarendtartást, mint láttuk, a bányavárosok ellenállása miatt csak úgy tudták a hét alsó-magyarországi bányavárosban kihirdetni, hogy a bányavárosok bányajogából összeállított ún. felvilágosító szabályokat (Erläuterungen), függelékként a bányarendtartáshoz csatolták.⁶⁶ A bányarendtartás rendelkezése szerint pedig szabályait csak abban az esetben lehetett alkalmazni, ha a felvilágosító szabályokban nem volt megfelelő szabály az adott esetre.⁶⁶ Ezek szerint a bányarendtartás csak szubszidiáriusan érvényesült a függelékben összeállított városi bányajogi szabályok mögött. Az 1723. évi 108. tc. a Maximilianische Bergordnungot mint a bányabíróságokon alkalmazott *lex privata*-t törvényerőre emelte.⁶⁷ A felvilágosító szabályokat pedig az Udvari Kamara 1801-ben egy rendelettel, mint általánosan érvényes bányajogi normákat, az egész országban kötelezővé tette.⁶⁸

⁶² Márkus 1912, 405.

⁶³ Vö. Izsó 2004, 17.

⁶⁴ A hét városból, ahol a trianoni békeszerződések előtt bányakapitányságok működtek – Besztercebánya (Banská Bystrica) Igló (Spisská Nová Ves) Nagybánya (Baia Mare) Zalatna (Zlatna) Oravica (Oravita) Zágráb (Zagreb) Budapest – csak Budapest maradt Magyarország területén.

⁶⁵ Izsó 2004, 17.

⁶⁶ MBO I. § 5.

⁶⁷ In: Márkus 1900, 646, 1723. évi CVIII (II) tc.: „*Judicia montanistica, secundum privatas eorundem leges, ultra seculum stabilitas: in suo esse manebunt.*“

⁶⁸ Az Udvari Kamara dekrétuma, 1801. április 18.: „A felvilágosító szabályokat nem, mint statútumokat – mivel azok egykori régi rendtartások voltak – és csak egyik-másik bányakerületre vonatkoztak, hanem mint írott, pozitív és általánosan kötelező törvényeket, amint azt régebbi oklevelek a kezdetektől bizonyítják, kell figyelembe venni” (ford. G. M.), ld. in: Schmidt 1837, Bd. 19, 343,

Az 1723. évi 108. tc. segítségével a Miksa-féle bányarendtartás 1854-ig, az osztrák bányatörvény bevezetéséig hatályban maradt. A bányavárosok szabályai azonban továbbéltek, mivel ez a törvény előírta, hogy a bányavidékek rendtartásait egy meghatározott időintervallumon belül a bányatörvényhez lehet igazítani.⁶⁹ Az ITSZ szabályai pedig a helyi rendtartások érvényességét biztosították, ha azok nem voltak ellentmondásosak a hatályos törvényekkel.⁷⁰

Mivel a kodifikációs törekvések az érintettek akarata ellenére mindig megfeneklettek, a bányászatot lényegében a különféle érdekköröknek és technikai fejlődésnek megfelelő szokásjogi szabályok uralták. A bányajog kodifikációját 1957-ben vetették fel újra. Az országgyűlés 1960. december 1-én fogadta el a bányászatról szóló 1960. évi III. törvényt, amely 1961. július 1-én lépett hatályba. Ez a törvény kimondja, hogy „a bányászat joga az államot illeti” (3. §),⁷¹ amely „bányászati jogát erre a célra alakított gazdálkodó szervek (vállalat, bányarészt a továbbiakban bányavállalat) útján gyakorolja” (7. §) Ebben a megoldásban az uralkodónak a tatárjárás előtti korszakban gyakorolt bányászati tevékenységét fedezhetjük fel.

A rendszerváltás után az 1993. évi XLVIII. törvény szól a bányászatról. A törvény értelmében a benne felsorolt természeti erőforrások az állam tulajdonában állnak, kitermelésükkel azonban a bányavállalkozóé lesznek, amiért az államnak bányajáradékot, azaz urburát kell fizetni (3. §).⁷² Így a hatályos bányatörvény lényegében a bányaregálé elve alapján áll, az ebből eredő jogosultságok azonban nem az uralkodót, hanem az államot illetik.

E rövid történeti áttekintésből kiderül, hogy a bányajogi szabályok mindig a bányászatban résztvevők érdekeinek megfelelően változtak, akik saját előnyeikhez messzemenőig ragaszkodtak. Ez nem véletlen. Zsámboki László számításai szerint a montángazdaságban dolgozók a középkor folyamán a lakosság kb. fél százalékát jelentették, mégis az állami bevételek 30-50 százalékát ők biztosították.⁷³

⁶⁹ Berggesetz 1854, 16. Hauptstück, Übergangs-Bestimmungen §§ 274f. Balkay – Szeőke 1901, 8.

⁷⁰ ITSZ VII. IV. Fejezet Bányai és bányászati tárgyakat illető jogról, 16. §, in: Márkus 1899, 309.

⁷¹ A törvényt szövegét ld. in: Kiss László (szerk.): *A bányatörvény 15 éve*, Budapest, OMBKE, 1976, 8-71.

⁷² A törvényt lásd https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300048.TV (2017.11.12.)

⁷³ Zsámboki 2005, 59.

Bianka Enikő KOC SIS*
**Mining Law, as traditional, land related part of the Law of Natural
Resources****

1. Introduction

According to (1) subparagraph Article P) of our Fundamental Law „*Natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, in particular native plant and animal species and cultural values shall comprise the nation’s common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.*”¹ As it is obvious according to the title as well, Mining Law has the closest relationship with land among the natural resources (however, we will see it in further, that mining activity may have effects on other natural resources as well in several situation). As it could be read in the abovementioned legal citation, protection, and preservation for the future generations² of these aforementioned natural resources is our responsibility, and obligation. However, it usually occurs, that mining activity endangers these resources, and made obstacles to fulfil our abovementioned obligation. The ongoing Sweden Bunge Ducker Case is a good example of that. Bunge Ducker is located in northern part of Gotland in Sweden. In this case the Nordkalk company would like to quarry limestone in this area.

* dr., PhD Student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ In connection with interpretation of the Fundamental Law – especially related to meaning of the ‘nation’s common heritage’ phrase – explanation of János Ede Szilágyi is relevant from the topic of this study as well: Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 47-49.; and Szilágyi János Ede: Current challenges concerning the law of water service in Hungary, *Lex et Scientia*, 2016/1, 73. Szilágyi expand the interpretation related on category of ‘heritage’ in connection with different legal aspects of waters and lands: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsímje és a határon átnyúló, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. klszm, 122. (74. footnote). László Fodor develops interpretation of the ‘nation’s common heritage’ with similarly valuable remarks; see: Fodor László: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 331., 336-337., 340.

² Within the topic of sustainability and Mining Law see more details in: Bóhm Judit: A bányászat környezetjogi vonatkozásai, *Bányászati és kohászati lapok*, 2012/5, 3-6, http://www.ombkenet.hu/images/stories/banyaszat2012_05.pdf (15.12.2017); Bóhm Judit: A közösségi energiapolitika környezeti szempontokat érvényesítő jogi eszközei, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2007/1, 251-265. See more in connection with questions of sustainability: Csák Csilla: A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/1, 72-79.

The company applied for environmental permit (which is needed to start the mining activity) in 2006, but it was granted for it only in 2014, after several appeal, and hearing. Reason of the several appeal was, that it became questionable, that whether the mining activity will endanger the status of water in the area, and whether it will have effects on the neighbouring Natura 2000 areas. However in 2015 the Swedish Environmental protection Agency and the County Administrative Board of Gotland appealed against the permission, because these two bodies proposed the area in question to the European Commission as an expansion of an existing Natura 2000 area (if it could be happened, it would be impossible to get the permission) – due to this proposal the permitting procedure was suspended.³ This case shows clearly, that mining activity may interfere with environmental interests in several situation (for example protection of water or Natura 2000 areas). However from the aspect of the other side, doing mining activity is obviously needed, for example in order to ensure guarantees of energy supply of the country, or in order to product several every day products, which raw material can be found underground, moreover in order to fulfil other (ever increasing) human demands. Thus on the other hand, the abovementioned obligation, and the strict environmental protection rules may obstacle mining activities, since the extremely long permitting procedures may infringe economical interests of the mining entrepreneur, which indirectly may endanger energy supply⁴ of the country.

Mining Law is a neglected area of jurisprudence (just a few of legal literature can be found in this). However – as László Fodor also emphasized it in one of his former studies – it is an ever developing field as well, and on its regulation European integration has effects, and in this field environmental aspects were also integrated.⁵

³ MinPol and partners: *Study – Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, EU Law and Publications Homepage, in: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18c19395-6dbf-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (15.10.2017), doi: 10.2873/920344.

⁴ In connection with legal regulation of energy sector see especially: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistélepléseken létrejövő távhő és termetelési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Energetika* 2012/6, 22-27.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2014/31, 441-450.; Bányai Orsolya: *Energijog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014.; Bányai Orsolya – Fodor László: Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal*, 2013/13 2757-2763.; Szilágyi Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csernelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában; in: Csák Csilla (edit): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012., 170-179.; Szilágyi Szabolcs: The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós (edit): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/14, 269-275.

⁵ Fodor László: Bányajog – Hagyományok és mai kihívások között, *Jogtudományi Közöny*, 2012/12, 523.

László Fodor examined in his aforementioned study the material of the Mining Law Seminar published by the Energy Law Institution of University of Köln (Institut für Energierecht an der Universität zu Köln), and he emphasized current challenges and questions, which are existing not only in Germany, but in Hungary as well: (a) neighbouring rights between underground mining and property ownership, (b) relationship between mining indemnity⁶ and demands arising from neighbouring rights, (c) questions of carbon dioxide storage in geological formations in the field of Mining Law, (d) underground use conflicts, (e) legal framework of closing mining holdings.⁷

So there is a huge number of interesting research topics in the field of Mining Law, however it could not be examined in a same length study. For this reason, the aim of this study is not analyse these questions in details, but to introduce the legal regulations, and institutional background, and the most important rules in the field of Hungarian Mining Law (mostly focusing on questions of permission), and may be to reveal some problematic point of the field – which can be served as basis for a later, more extensive, longer, individual research as well. In the present study I will deal mostly with the Hungarian regulation, however I will show some cases among the related practice of the Court of Justice of the European Union too (but only in one chapter) – on the one hand, in order to introduce foreign examples, and on the other hand, because we are one of the Member States of the European Union, thus these cases have effects on the Hungarian regulation as well.

In this research I have the following hypothesis: between mining activity and environmental protection there is conflict, which has effects on the related legislation, and which obstacles the fulfilment of obligation, or responsibility for protection of natural resources.

For this reason, questions which will be examined in this study are as follows: What are the most important legal regulations in the field of Hungarian Mining Law? Which bodies are entitled to act in case of permitting procedures related to mining activities? What are the basic concepts and ownership questions of the Mining Law? Which topics are the most important ones among the case law of the Court of Justice of the European Union (in this field), and how can these cases influence on development of the union or national Mining Law?

⁶ Mining activity may cause environmental damages in several situation. See more in connection with this topic: Csák Csilla: A kártérítés szerepe a környezetjogi szabályozásban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 90-99.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A környezeti kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2017/35, 236-247.

⁷ Fodor 2012, 524-525.

2. Legal and institutional background of Hungarian Mining Law, and its main regulations

Related to Hungarian Mining Law, the most important and basic regulations are set in Act XLVIII of 1993 on mining⁸, and in Government Decree No. 203/1998 implementing the Mining Act which was issued in order to execute the MA. Beside these laws, several other legal regulation was made in this field, which contain special rules on mining activity, mineral resource management, technical safety, and concession. Some examples can be found hereunder: (a) Government Decree No. 161/2017 on Mining and Geological Survey of Hungary,⁹ (b) Government Decree No. 54/2008 on nominal values of royalty (which – among others – contains important rules related on determination of value of quantity of extracted mineral raw materials, and mining royalties), (c) NFM Ministerial Decree No. 8/2014 on mining concessions, (d) Government Decree No. 53/2012 on mining constructions permitting, furthermore (e) NFM Ministerial Decree No. 78/2015 on mining permitting fees. Beside these regulations several other legal provisions must be applied during the permitting procedures on exploration, exploitation, and extraction, which are not directly concerned on mining, they concerned on other fields, but they contains some rules which are related to mining as well. These fields are especially the followings: (a) environmental protection, (b) nature conservation, forestry, (c) water management, (d) land use planning, spatial development, soil management, (e) transportation, construction, catastrophe protection, moreover police, and military, (f) cultural heritage, (g) furthermore the fields of public administration, and court procedures. The figure no. 1. hereunder shows the proportion of legal regulations derived from these fields in the aggregation of legal regulations on mining activity. According to this illustration, it is obvious, that Mining Law has the most important connection with water management, and environmental protection. Since mining activity may have effects on these fields in several situations (as the later examination of court cases will show it).

⁸ In further: MA (= Mining Act)

⁹ In further: MBFSZ decree

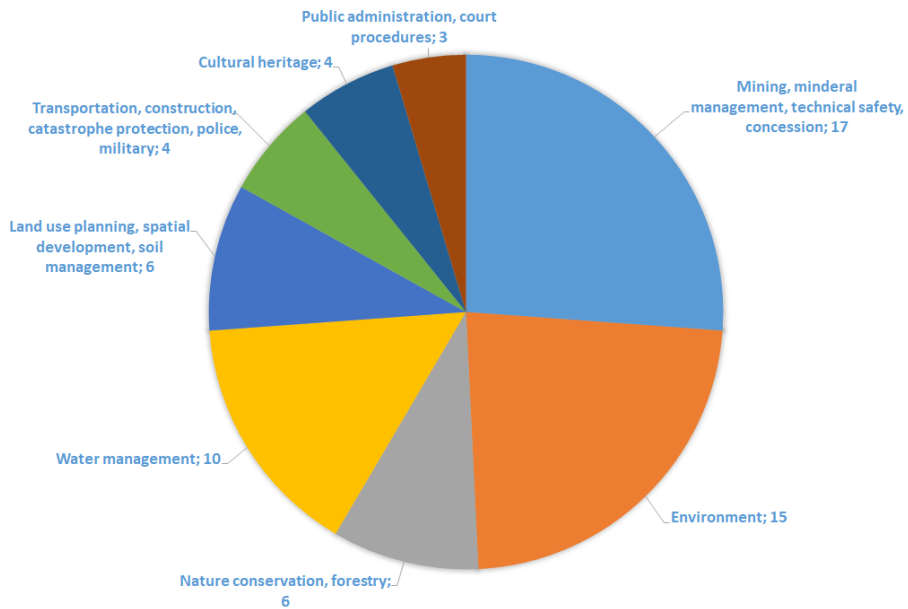


Figure no. 1
Proportion of legal regulations on mining activity in Hungary¹⁰

According to institutional structure of the field of Mining Law, the Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (Mining and Geological Survey of Hungary)¹¹ has the most important role. This authority was established on 1st July 2017 by the merger of the Hungarian Office for Mining and Geology and the Geological and Geophysical Institute of Hungary based on the Governmental decision No. 1009/2017 as well as the Governmental decree No. 161/2017. The MBFSZ is led by the minister responsible for mining, and it is a central budgetary organization functioning as a central office, which has economic structure as well.¹² The reason of importance of this authority is that it has supervisory power related to the field of mining (more details in connection with this can be found in a later part of the study). (Before the establishment of MBFSZ this power was given to the Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (Hungarian Office for Mining and Geology)).¹³

As in several other field, a lot of difficult, and long permitting procedure is needed to mining activity as well. In Hungary the following authorities take part in these procedures. In first instance government offices and county directorates for disaster management has this power.

¹⁰ Own illustration made on the basis of summarizing table of the MinPol 2017 study, can be find on pages 1070-1076.

¹¹ In further: MBFSZ

¹² MBFSZ decree 1. § (1) subparagraph

¹³ See (1) subparagraph 3. § of the Government Regulation No. 267/2006 on Hungarian Office for Mining and Geology

In second instance more authority is entitled to act – with regard to subject of the appeal these are the followings: (a) Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (Mining and Geological Survey of Hungary), (b) Nemzeti Közlekedési Hatóság (National Transport Authority), (c) BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (National Directorate General for Disaster Management), (c) Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatal (Ministry of Defence Office of Authorities), (d) Országos Rendőrfőkapitányság (Hungarian National Police), (e) Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (National Inspectorate For Environment, Nature and Water) (f) Nemzeti Park Igazgatóság (National Park Directorate), (g) Országos Atomenergia Hivatal (Hungarian Atomic Energy Authority), (h) Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (National Food Chain Safety Office), (i) ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal (National Public Health and Medical Officer Service, The Office of the Chief Medical Officer), (j) Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (Hungarian National Asset Management Inc.). In mining activity related court cases Administrative and Labour Courts have jurisdiction in first instance. In case of an appeal, Regional Courts of Appeal, and after that the Curia has this jurisdiction. And of course, cases in connection with the Fundamental Law and constitutional questions are related to the Constitutional Court.¹⁴

After examining the legal and institutional background, I will analyse the main rules of the MA, and the basic definitions as well. According to 4. point 49. § of the MA., definition of mining contains of the following elements: „*exploration, exploitation and extraction of mineral raw materials¹⁵ management of wastes derived from these activities , and mineral resource management*”. This section of the Act explains further the definition, set, that the followings shall qualify as mining activity: “(a) *the on-site processing of the extracted mineral raw materials, in hydrocarbon mining making the mineral raw materials suitable for reprocessing or re-utilization, especially the propane-butane recovery, gasoline processing and fuel-cake production, (b) on-site stocking of economic raw materials, (c) interruption, closure of the mine and the hydrocarbon field, (d) the land remediation after the termination of the mining activity, (e) exploration, design, utilization and closure of geologic structures suitable for hydrocarbon storage (f) exploration, recovery and utilization of geothermal energy, and (g) the management of the waste generated during the activities defined in items a) - f).*” Among elements of the definition the followings must be emphasized. According to this Act exploration means: „*mining activity carried out with geological (geophysical, geochemical) and engineering methods, serving the purpose of: (a) the discovery of the mineral raw material deposits, (b) the delimitation and thorough quantitative and qualitative understanding of the discovered mineral raw material deposit, and (c) the understanding of the earth-crust conditions of the geothermal energy, and (d) the understanding of the geological structures, in terms of suitability for underground hydrocarbon storage.*”¹⁶. However exploitation¹⁷ means the mining activity serving the purpose of the extraction of the mineral raw material.

¹⁴ MinPol 2017, 1077-1093.

¹⁵ According to the definition in 1. point 49. § of the MA. „*mineral raw material: shall mean mineral materials usable at the given level of scientific and technical development. The soil, subject to a separate Act, and the water, independently of its state shall not qualify as mineral raw materials*”.

¹⁶ MA. 17. point 49. §

¹⁷ Ma. 9. point 49. §

And extraction¹⁸ means mining and separation of the mineral raw material from its natural place of occurrence, and its bringing to surface, furthermore the extraction of the mineral raw material from the closed waste heaps and the underground coal gasification shall be considered as extraction as well. Management of mining wastes¹⁹ consists of activities like collecting and storage of waste generated during the mining, storage and processing of mineral raw materials in a waste management site – except wastes originating not directly from such activities –, as well as the transport of such wastes from the place of generation to the waste management site. This element of the definition (management of mining waste) is significant, because on the one hand it connected to the obligation on land remediation subsequent to extraction, and on the other hand inconvenient management of mining wastes gave/gives reasons for court cases in union and national level alike.²⁰ During the further examination of the definition of mining, some remarks must be made on mineral management too. This activity belongs to the competence of mining supervision body (the Mining Authority) and means a complex of decisions and *measures* “*assuring (a) the registry of quantity, quality and occurrences of the mineral raw materials as well as the data providing needed for the registry, (b) the maintenance, protection of the known and registered mineral raw materials as well as the prevention of unjustified extractions and utilization of the mineral raw materials, (c) minimizing losses during the extraction of the mineral raw materials, (d) settlement of accounts of the extracted mineral raw materials as well as the further extractibility of the closed mineral reserve*”.²¹ Which authorities have the competence on mining supervision is set in the abovementioned MBFSZ decree. This regulation entitles several authorities to act in connection with mining supervision and national geological tasks. The Government assigns the Office and the Government Offices of Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest and Veszprém counties to these tasks.²²

MA. contains the main regulations also on ownership of materials extracted by mining activity. According to the Act the mineral raw materials and geothermal energy are state-owned in their natural place of occurrence. However the mineral raw material extracted by the mining entrepreneur and the geothermal energy obtained for energy purposes shall be the property of the mining entrepreneur with the utilization. Moreover, in case of hydrocarbon extraction, mining entrepreneur has the opportunity to acquire the ownership before the extraction. Since according to the Act the mining entrepreneur holding a permit for operation for the natural gas storage specified in a separate Act, may acquire the ownership of the hydrocarbon stored in underground gas storage, as its natural place of occurrence upon request, – in due observation of the

¹⁸ MA. 15. point 49. §

¹⁹ MA. 47. point 49. §

²⁰ Especially the following cases must be mentioned among the practice of the Court of Justice of the European Union: Case C-304/94 Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini v. Commission preliminary ruling [1997] ECR I-03561.; Case C-9/00 Korkein hallinto-oikeus – Finland v. Commission preliminary ruling [2002] ECR I-03533; Case C-6/00 Abfall Service AG (ASA) v. Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie [2002] ECR I-01961.

²¹ MA. 3. point 49. §

²² MBFSZ decree (1) subparagraph 3. §

general rules relating to the royalty rate – prior to the extraction, by paying 1.4-fold of the royalty amount determined in item b) of paragraph (3) of Section 20 of MA. MA. set rules on the method of payment of the abovementioned amount of money – in this case, the mining entrepreneur shall pay the 1.4-times the amount of: (a) the portion exceeding 12% of the value generated from the mineral raw material, within 60 days from the resolution of the Mining Authority on the transfer of property entering into force (mining entrepreneur shall receive the ownership of the hydrocarbon on the payment of this amount), (b) the portion corresponding to the 12% of the value generated from the mineral raw material, in the course of extraction.²³

Although mining activities belong to the competence of the state, however the minister (responsible for mining activities), through the concession agreement made with domestic or foreign natural people or transparent organization may lease for a specified period: (a) in closed areas, (a/1) the exploration, development and extraction of mineral raw materials, (a/2) exploration, recovery and utilization of geothermal energy; (b) the establishment and operation of crude oil, crude oil products and – with the exception of natural gas –hydrocarbon transmission pipelines.²⁴ Concession agreement can be concluded only through a public tender. On the one hand, the call for tender has to satisfy the conditions set in Paragraph 8. of the Act XVI. of 1991. on the concession²⁵, and on the other hand, MA. declare some specified content elements as well. According to these provisions, the call for tender shall contain: *“(a) determination of the area or the geospace included in the tender, clearly indicating whether any third person has earned the right to the mining of a mineral raw material, to the recovery, utilization of geothermal energy or to exercising any activities covered by the present Act, (b) the professional requirements of the concession activity, and requirements set on the basis of the results of the vulnerability and loading capability assessments and the obligation for providing a security needed for the fulfilment of requirements, (c) content requirements of the exploration work programme to be submitted, (d) information on the requirements on the participation fee and the requirements related to the economic and financial situation of the tenderer, (e) the requirements of land remediation and restoration of the area covered by the concession area, and the determination of any guarantee for the fulfilment of the obligation”*²⁶ Beside the general provisions on concessions, a further special rule is that the public call for tender needs to be published in the Official Journal of the European Union, at least ninety days prior to the deadline of the submission period.²⁷ The minister shall set up a Evaluation Committee for the evaluation of the sent tenders, which are satisfy the conditions laid down in the call for tender. After that, upon the Committee’s proposal the minister makes a decision on granting the concession. Finally, the result of the tender shall be made public and every tenderer shall be notified of it.²⁸ Afterwards, the minister conclude the concession contract with the winner of the tender.

²³ MA. (1) subparagraph 3. §

²⁴ MA. 8. §

²⁵ In further: Concession Act

²⁶ MA. (2) subparagraph 10. §

²⁷ MA. (3) subparagraph 10. §

²⁸ MA. 11. §

This contract may be concluded for a period no longer than 35 years, which may be extended once, with not more than half of the concession contract duration (this extension shall be initiated 6 months prior to its termination – in case of neglecting the deadline the contract shall not be extended). MA. has some provisions on the content of this concession contract as well. According to these provisions the content of the exploration work program and the guarantees serving the compliance with the work program shall be laid down in the concession contract. The exploration technical operation plan approved by the Mining Authority shall have to include the undertaken tasks in the work programme specified in the concession contract. Furthermore, the minister may stipulate the reimbursement of the costs necessary for the compliance of the work program if the concession holder fails to fulfill the obligations of the approved work programme. It is also a significant rule of this Act, that should any extractable mineral raw material be left over on the concession area subsequent to termination of the concession contract, a new tender shall be called for by the minister within 3 (three) months subsequent to the termination of the former concession contract (however, in this case by undertaking conditions of the most favourable offer, the concession shall be entitled to the former holder too). Although it is possible to diverge from these ownership regulations of the Act, but basically the superficial installations built upon the concession contract shall be the mining entrepreneur's property, with the commissioning date. For this reason, the mining entrepreneur has an obligation, which important from environmental protection aspects as well, that if the installations may not be operated at the expiry of the contract, the mining entrepreneur shall be obliged to demolish them and remediate the area. When the concession terminate without the closure of mine, the ex-entitled to the concession shall be obliged to carry out all activities in connection with mine closure and land remediation. The Mining Authority shall delete the mining plot from the Registry ex officio subsequent to the approval of mine closure and land remediation.²⁹ Of course, the state shall not transfer these rights – according to the MA. Exercising the concession mining activity, concession fee shall be paid to the state or other compensation shall be given. This amount of the concession fee, the payment conditions or the other typed compensation and its fulfilment shall be set in the concession contract by the parties.³⁰ Moreover, another significant provision, that the winner of the tender may transfer the right for exercising the mining concession activity to another party by contract. Of course, transfer of this right shall not be peremptorily, ministerial approval is also needed to it.³¹

²⁹ MA. 12. §

³⁰ MA. (1)-(2) subparagraph 12/A. §

³¹ MA. (1) paragraph 18. §

3. Practice of Court of Justice of the European Union related to Mining Law

As in case of the community law in general, it is true in case of Mining Law as well, that practice of the Court of Justice of the European Union³² has a significant role in its development. We can find several cases in the practice of the Court, which have direct or indirect effects on development of this extractive industry. These are mainly economic origin cases (debates on the supply of financial state-aid, deferred terms of tax and royalty payments, anti-dumping of mining products, tenders), however we can find cases related on uranium supply, (for example: occupational diseases, early retirement schemes for miners), moreover on failure in transposing the *acquis* on asbestos exposure in mines too. Furthermore we can find cases with environmental protection subject as well in practice of the EU Court, but number of these cases is lower than the abovementioned ones. Characteristically, in these court cases parties are the individuals, mining companies, Member States and/or the European Commission.³³ Because of the length limits, and in order to avoid to examination of a too wide topic, among the Mining Law related practice of the EU Court, I will enhance only some fields, on which I had referred above. These are as follows: (a) waste management, (b) environmental protection, water management, (c) state aids.

In waste management relations the 2006/21/EC Directive on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC must be emphasized³⁴. This directive does not set exactly the definition of mining waste (although it has several provisions on its management), however it refers to waste definition of Article 1(a) of Directive 75/442/EEC – according to this „*waste: shall mean any substance or object (they are listed in the Annex I of the Directive) which the holder discards, intends to discard or is required to discard.*” For this reason practice of the EU Court has a significant role in this field as well,³⁵ which contains several judgements which had effects on establishing, and specifying of definition of mining waste. These are the mining waste definition relevant remarks of the Court among these judgements: (a) economic value of a material is not relevant in the manner of examining the definition of mining waste.³⁶ (b) The leftover rocks, and sand from a quarry have to be regarded as waste, therefore should be subject to EU waste handling rules.³⁷ (c) Deposit of hazardous waste in a disused mine to secure hollow spaces (mine sealing) does not necessarily constitute a disposal operation for the purposes of the 2008/98/EC Directive on waste and repealing certain Directives.³⁸

³² In further: EU Court

³³ MinPol 2017, 51-52.

³⁴ In further: Mining Waste Directive

³⁵ MinPol 2017, 52.

³⁶ Case C-304/94 Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini v. Commission preliminary ruling |1997| ECR I-03561.

³⁷ Case C-9/00 Korkein hallinto-oikeus – Finland v. Commission preliminary ruling |2002| ECR I-03533; furthermore Case C-114/01 AvestaPolarit Chrome v. Commission preliminary ruling |2003| ECR I-08725.

³⁸ In further: Waste Framework Directive

Deposits must be assessed on a case-by-case basis, in order to determine whether or not it is a recovery or a disposal operation for the objectives of the Waste Framework Directive.³⁹

As I mentioned above, environmental protection cases also can be found in Mining Law related practice of the EU Court (although their number is not so big). Among these cases the water management relevant ones must be enhanced. Importance of emphasizing this group is that the water is one of the natural resources protected by the Fundamental Law as well, moreover in these cases contradictions between interests on mining activities and water protection can be examined. First of all, it must be emphasized, that one of the most important current objectives⁴⁰ of the union water policy, is to attain and maintain the good status of surface and underground waters⁴¹. Among others, content of this objective was interpreted by the Court in no. C-461/13 Case. In this judgement the Court said, that Member States are required to refuse the authorisation for an individual project where it may cause a deterioration of the status of a body of surface water or where it jeopardises the attainment of good surface water status or of good ecological potential and good surface water chemical status. With analysis of this judgement of the Court, we can find the conclusion, that certain mining activities may become extremely costly because of the requirement of good water status.⁴²

Although it does not belong to the practice of the EU Court, but in connection with protection of waters one of the cases of the German Federal Constitutional Court must be mentioned (BVerfGE, 58, 300), which reveal another side of the question, it concerned constitutional aspects of it (it is about the right to water, as a fundamental right). According to the facts of the case, the suitor of the main proceedings operates a gravel dredging on his own property, and he also leased the neighbouring parcels in order to exploit gravel and sand. However, the areas were located in a water protection area, and a municipal waterworks of the city was also can be found there. The suitor requested a permission for an extension of the gravel extraction (according to the rules for an authorisation under the Water Resources Act). However, the authority rejected his application (and his demand on compensation as well), by the reason, that the distance from the mining sites to the wells of the waterworks are about 120 meters, thus contaminations of the excavated lake could reach a well and thus endanger the public water supply.

³⁹ Case C-6/00 *Abfall Service AG (ASA) v. Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie* [2002] ECR I-01961.

⁴⁰ Original deadline of attaining this objective was 2015, however this deadline can be changed in certain situations. Although the last deadline must be 2027. – Szilágyi János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Vízketirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1, 74.

⁴¹ Our country declared the strategy, and the needed activities in the Water basin management plan in order to attain this objective. – See more about the topic: Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 475-497.

⁴² MinPol 2017, 53.

Although the suitor did not file a suit for granting the requested permission, but he applied for his rejected compensation. The suitor argued that the refusal of a permission for an extraction constitutes an expropriation procedure which effects his established and functioning business and his property. The district court declared this lawsuit as justified. The counter appeal was unsuccessful. After the appeal, the Federal High Court of Justice has stopped the proceedings, and sent the case to the Federal Constitutional Court in order to get a decision, whether the general principles of water management set in the Water Act are incompatible with the fundamental right of property. The Federal Constitutional Court ruled, that in Germany there is a control system, with which the question can be answered. According to the argument of the Court, the Water Act subordinated groundwater under a public law regulation which is separated from the land ownership. These rules generally do not provide a right for the land owner to have access to underground water, but assigns it to the general public. For this reason, rejection of the permit was lawful, since the Water Resource Act does not grant a right to the land owners to influence the underground water. Beside these, the Federal Constitutional Court argued by that, just as the powers which end at the property boundaries, the suitor's legal position ends in principle where the activity comes into contact with groundwater.⁴³

In connection with state aids, three cases must be mentioned among the practice of the EU Court. The first, and most relevant is the joint Cases T-233/11 and T- 262/11. In this Case, the Hellenic Republic gave state aid to mining company, to the Elinikos Chrisos company. The Commission opened a formal investigation, and it settled, that the aid was incompatible with the internal market and ordered the Hellenic Republic to recover the aid (No. 2011/452/EU Commission Decision). The main ground of the Commission was that neither an open tender nor an evaluation by independent experts was held during the disputed sale. Another significant judgement of the EU Court was set in a Hungarian Case, in the No. C-15/14, Commission v. MOL Case. The Case has relevance to the internal market rules and to national legislation with regards to undistorted competition vs. exclusive contracts between the government and a licensee (prohibition of selectivity). The case is important also because in it the EU Court determined the conditions by which a situation shall be classified as prohibited state aid. The verdict settled, that to diagnose a measure as prohibited state aid, it is necessary, that the advantage be granted selectively and that it be suitable to place certain undertakings in a more favourable situation than that of others. Finally, the third Case is the No. T-50/06 Case, in which the EU Court annulled the 2006/323/EC Commission Decision, which was about the exception from excise duty (given by France, Ireland, and Italy) on mineral oils used as fuel for alumina productions. The Court declared (which is important in connection with considering state aids), that the exemptions from excised duty can be regarded as state aid as well. In the concrete case, the Court ordered the states concerned to take all measures in order to recover the exemptions from the beneficiaries.⁴⁴

⁴³ MinPol 2017, 975-976.

⁴⁴ MinPol 2017, 52-53.

4. Summary

In the introduction of this study I started my research with the following hypothesis: between mining activity and environmental protection there is conflict, which has effects on the related legislation, and which obstacles the fulfilment of obligation, or responsibility for protection of natural resources. In my opinion the analyses above could justify this hypothesis. The examined court cases show, that mining activities may infringe environmental interests in several situations – for example: (a) in the field of waste management (since management of wastes emerging during mining activity, and leftover rocks are important questions, which easily can lead to legal disputes), (b) in the field of environment protection (within this topic, water protection is an emphasized field, see e. g. the EU Court Case in connection with good status of waters, or the German Case on relationship between the fundamental right to water and right to property), (c) in connection with protection of Natura 2000 areas (see the Sweden Case in the introduction). Although characteristically they are not concerned on environment protection, but the state aid court cases also must be mentioned with regards to mining. As we saw in the aforementioned cases, the EU Court regularly decide about the requirement of receiving the given aid (excepting some cases, like the Hungarian MOL-Case). Here, I would like to propose to deliberate, that whether the strict judgement of state aids on mining activity (in the same method, like other fields) is appropriate, regarding that mining activities are belonging to the monopoly of the state, underground minerals, materials are owned by the state, thus in these situations the state helps an activity, which otherwise would be its own task.

The above analysed cases obviously have effects on development of the EU (and of certain national) Law. Since, through these cases definition of waste, and mining waste, content of objective on attaining an maintaining good status of waters, and conditions of diagnose of prohibited state aids, etc. were interpreted.

By the examination of the cases, we can settle, that mining activity may endanger the natural resources (e. g. water, biodiversity, etc.) in several situations. However, with regards to the judgements of the EU Court, it can be assessed, that it means only endangerment, since in the practice, in case of a danger, the permit on mining activity will be rejected. For this reason this part of the hypothesis was denied, since the opposition of statement is true, because in most situations the wide environment protection rules obstacle certain mining activities.

As I mentioned in the introduction, the aim of this study is to serve as ground of a later, more extensive research. Thus finally, I would like to enhance some potential questions for the research: (a) Mining is a unique field, its exceptional, that its traditions are recognized in the Act.⁴⁵ An interesting research topic is the development of legal regulation on this field, and the question, that – is it possible to preserve these traditions in our ever changing world? (b) Which other fields of environment protection have conflicts with mining activity, and what is the result of these legal disputes, moreover how could be made these conflicts ceased by legal instruments, with speed-up, and making easier the permitting procedures on mining activities, and

⁴⁵ MA. 49/A. §

securing the protection of the environment?⁴⁶ (c) Public participating in these cases also should be examined, since mining may have serious effects on environment, and it may raise several problems, which may concern on the public, and which belongs under the scope of the Aarhus or Espoo Conventions.

⁴⁶ In this topic several useful information, and interesting question can be found in the above referred MinPol study.

KOCSIS Bianka Enikő*
A bányajog, mint a természeti erőforrások jogának földhöz kötődő,
hagyományos területe**

1. Bevezetés

Alaptörvényünk P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”¹ A bányajog, ahogyan azt már a cím is sejteti, ezen erőforrások közül leginkább a földhöz kötődő terület (bár ahogyan azt később látni fogjuk, a bányászati tevékenységnek számos esetben lehetnek kihatásai egyéb, más természeti erőforrásokra). Amint az a fenti jogszabályi idézetből is kiderül, a fent felsorolt természeti erőforrások védelme, fenntartása, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzése² mindannyiunk közös kötelezettsége. Azonban jó néhány esetben előfordulhat, hogy a bányászati tevékenységgel veszélybe kerülnek ezek az erőforrások, akadályoztatva van a fenti kötelezettségünk teljesítése. Jó példa erre a jelenleg is folyamatban lévő svéd Bunge Ducker ügy. Bunge Ducker a Svédországhoz tartozó Gotland sziget északi részén található. Az ügy lényege, hogy a svéd Nordkalk cég e területen szeretett volna mész-kő bányászati tevékenységet folytatni.

* dr. jur., tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

** A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ Az Alaptörvény értelmezése kapcsán, különös tekintettel arra, hogy mit jelent a 'nemzet közös öröksége' kitétel, egyfajta értelmezésként jelen cikk témája kapcsán is elfogadható Szilágyi János Ede magyarázata: Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 47-49.; és Szilágyi János Ede: Current challenges concerning the law of water service in Hungary, *Lex et Scientia*, 2016/1, 73. Az 'örökség' kategória értelmezését tovább bővíti Szilágyi a vizek és a földek eltérő jogi megközelítése kapcsán: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsímje és a határon átnyúló, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. klszm, 122. (74. lábjegyzet). Hasonlóan értékes gondolatokkal gazdagítja a nemzet közös örökségének kategóriájának értelmezését Fodor László; lásd: Fodor László: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 331., 336-337., 340.

² A fenntarthatóság és bányajog témájában lásd részletesebben Bóhm Judit: A bányászat környezetjogi vonatkozásai *Bányászati és kőbányászati lapok*, 2012/5, 3-6, http://www.ombkenet.hu/images/stories/banyaszat2012_05.pdf (2017.12.15.); Bóhm Judit: A közössi energiapolitika környezeti szempontokat érvényesítő jogi eszközei, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2007/1, 251-265. A fenntarthatóság kérdésköre kapcsán lásd még: Csák Csilla: A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/1, 72-79.

A cég a bányászat megkezdéséhez szükséges környezetvédelmi engedély iránt már 2006-ban benyújtotta kérelmét, azt azonban többszöri fellebbezés és tárgyalás után csak 2014-ben kapta meg. A többszöri fellebbezés oka az volt, hogy vitatottá vált, hogy a bányászati tevékenység vajon nem veszélyezteti-e a területen található vizek állapotát, illetve kérdéses volt az is, hogy a tevékenység nem lesz-e kihatással a szomszédos Natura 2000-es területekre. 2015-ben azonban újabb fellebbezést nyújtott be a Svéd Környezetvédelmi Ügynökség és Gotland Megyei Tanácsa által, mivel e két szerv javasolta, hogy Bunge Ducker területét is nyilvánítsák Natura 2000-es területté (ami ha megtörténne, az lényegében lehetetlenné tenné az engedély megadását) – e javaslat hatására az engedélyezési eljárás felfüggesztésre került.³ Ebből az ügyből is látszik, hogy a bányászati tevékenység számos esetben sérthet környezetvédelmi érdeket (például vízvédelem, Natura 2000-es területek védelme). Az `érme másik oldala' viszont, hogy bányászati tevékenység folytatására igenis szükség van, például az ország energia ellátásának biztonsága garantálása érdekében, vagy például számos olyan hétköznapi termék előállításának érdekében, amelynek alapanyagai a föld mélyén találhatóak, illetve más egyéb (egyre növekvő) emberi igények kielégítése céljából. A másik oldalról tekintve tehát a fent említett kötelezettség, illetve a szigorú környezetvédelmi előírások a bányászati tevékenység akadályát is jelenthetik adott esetben, hiszen a túlzottan elnyúló engedélyezési eljárások a bányavállalkozó gazdasági érdekeit is sérthetik, és ennek folyamánként akár az energiaellátás biztonságát⁴ is veszélyeztethetik.

A bányajog a jogtudomány egy némileg elhanyagolt területét képezi (kevés jogi szakirodalommal találkozhatunk ezen a területen). Azonban – ahogyan erre Fodor László is rámutatott egy korábbi tanulmányában – ez is egy folyamatosan fejlődő terület, amelynek szabályozásában érzékelhető az európai jogharmonizáció, valamint

³ MinPol and partners: *Study – Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, EU Law and Publications Honlap, in: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18c19395-6dbf-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (2017. 10. 15.), doi: 10.2873/920344.

⁴ Az energia szektorra vonatkozó jogi szabályozás kapcsán lásd különösen: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistelepüléseken létrejövő távhő és termelési rendszerek energiaügyi problémái, *Magyar Energetika* 2012/6, 22-27.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2014/31, 441-450.; Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014.; Bányai Orsolya – Fodor László: Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal*, 2013/13 2757-2763.; Szilágyi Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csernelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában; in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012., 170-179.; Szilágyi Szabolcs: The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/14, 269-275.

a környezeti szempontok integrációja egyaránt.⁵ Fodor László az említett tanulmányában a Kölni Egyetem Energiajogi Intézete (Institut für Energierecht an der Universität zu Köln) által kiadott bányajogi szemináriumának anyagát elemezte, és olyan aktuális kihívásokra, kérdésekre hívta fel a figyelmet, amelyek nem csak Németországban, de hazánkban is egyformán előttünk állnak: (a) a felszín alatti bányászat és az ingatlantulajdon szomszédjogi viszonya, (b) a bányakártalanítás⁶ és a szomszédjogi igények viszonya, (c) a szén-dioxid geológiai formációkban való tárolásának bányajogi kérdései, (d) felszín alatti használati konfliktusok, (e) a bányauzemek bezárásának jogi keretei.⁷

Amint az látható tehát, rengeteg érdekes kutatási kérdés merül fel a bányajog területén, amelyek viszont nem férnek be egy ilyen terjedelmű tanulmány keretei közé. Éppen ezért jelen tanulmány célja nem ezek részletes elemzése, hanem sokkal inkább a hazai bányajog (azon belül is főként a különböző engedélyezési kérdések) jogszabályi, illetve intézményi hátterének valamint a főbb vonatkozó rendelkezések bemutatása, esetleg egy-egy problematikusabb pont megvilágítása – amely akár alapul szolgálhat egy későbbi, alapos, hosszabb, önálló kutatás számára is. A tanulmányban alapvetően a hazai szabályozással foglalkozom, azonban egy fejezet erejéig kitérek az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatára is – egyrészt külföldi kitekintés gyanánt, másrészt pedig annak okán, hogy uniós tagállamként a magyarországi szabályozásra is kihatással vannak ezek az ügyek.

A kutatás során abból a hipotézisből indulok ki, hogy a bányászati tevékenység és a környezetvédelem között alapvetően egy ellentét húzódik, amelynek feloldása a vonatkozó jogalkotásban is érezteti hatását, és amely egyfajta akadályt képez a természeti erőforrások védelmére irányuló kötelezettség teljesítésének.

A tanulmányban vizsgálni kívánt kérdések tehát a következők: Melyek azok a fontosabb alap jogszabályok, amelyek a magyar bányajogi szabályozás alapját képezik? Mely szervek jogosultak eljárni bányászati tevékenységek engedélyezése kapcsán? Melyek a bányajog alapvető fogalmai, tulajdoni kérdései? Az Európai Unió Bíróságának esetjogában mely kérdéskörök a leghangsúlyosabbak ezen a területen, valamint hogyan hatnak ezek az esetek az uniós illetve a nemzeti bányajog fejlődésére?

⁵ Fodor László: Bányajog – Hagyományok és mai kihívások között, *Jogtudományi Közlemény*, 2012/12, 523.

⁶ A bányászati tevékenység számos esetben alkalmas környezeti kár okozására is. Ennek kapcsán lásd bővebben: Csák Csilla: A kártérítés szerepe a környezetjogi szabályozásban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klszm, 90-99.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A környezeti kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2017/35, 236-247.

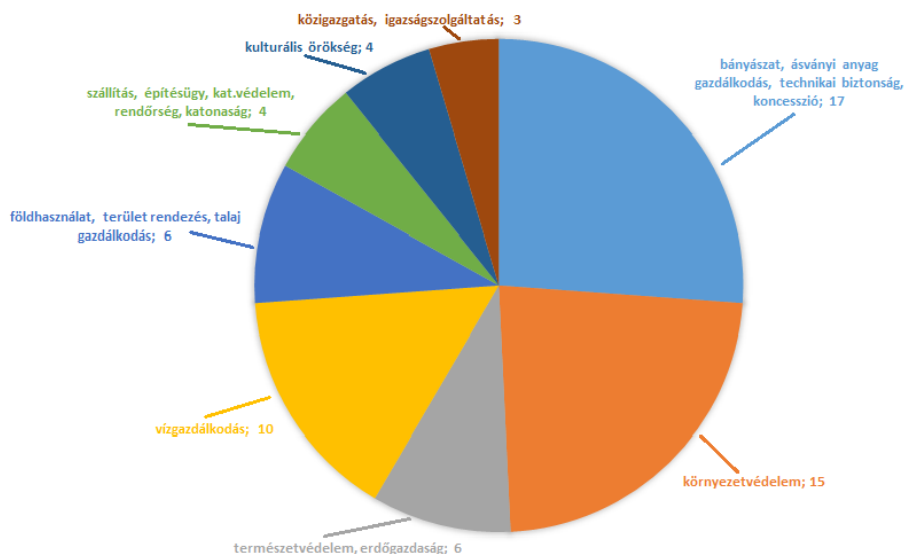
⁷ Fodor 2012, 524-525.

2. A magyar bányajog jogszabályi és intézményi háttere, fontosabb rendelkezések

Hazai viszonylatban a területre vonatkozóan a legfontosabb, az alapvető rendelkezéseket rögzítő jogszabály a bányászatról szóló 1993. XLVII. törvény,⁸ valamint ennek végrehajtási rendelete, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII.19.) Kormányrendelet. Ezek mellett természetesen számos egyéb jogszabály született e területen, amelyek a bányászati tevékenységek, az ásványianyag-gazdálkodás, a technikai biztonság, illetve a koncesszió vonatkozásában tartalmaznak speciális rendelkezéseket. E körbe tartozik például (a) a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról szóló 161/2017. (VI.28.) Korm. rendelet,⁹ (b) az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról szóló 54/2008. (III.20.) Korm. rendelet (amely fontos rendelkezéseket tartalmaz többek között a kitermelt ásványi nyersanyag mennyisége után keletkező érték és a fizetendő bányajáradék meghatározása kapcsán), (c) a bányászati koncessziós pályázati eljárásról szóló 8/2014. (II.18.) NFM rendelet, (d) a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó egyes sajátos építményekre vonatkozó építésügyi hatósági eljárások szabályairól szóló 53/2012. (III.28.) Korm. rendelet, illetve (e) a bányafelügyelet részére fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról és egyéb eljárási költségekről, valamint a felügyeleti díj fizetésének részletes szabályairól szóló 78/2015. (XII.30.) NFM rendelet. E jogszabályok mellett számos olyan jogi normát is alkalmazni kell a kutatási, feltárási, illetve kitermelési engedélyezések során, amelyek nem kifejezetten a bányászat területére vonatkoznak, hanem más egyéb területekre, viszont természetesen tartalmaznak vonatkozó szabályokat. E területek közé tartoznak főként (a) a környezetvédelem, (b) a természetvédelem, illetve az erdőgazdálkodás, (c) a vízgazdálkodás, (d) a földhasználat, a terület rendezés, valamint a talaj gazdálkodás, (e) a szállítás, az építésügy, a katasztrófavédelem, a rendőrség, továbbá a katonaság, (f) a kulturális örökség, (g) valamint a közigazgatás, illetve az igazságszolgáltatás területei. A lenti, 1. számú ábra azt mutatja meg, hogy Magyarországon arányaiban tekintve hogyan is oszlanak meg az e területekről származó jogszabályok a bányászati tevékenységre vonatkozó jogszabály anyagban. Ezen az ábrán jól látszik, hogy a legfontosabb kapcsolódás talán a vízgazdálkodással, illetve a környezetvédelemmel mutatkozik. A bányászati tevékenység ugyanis számos esetben érintheti ezeket a területeket (ahogyan arra később, az elemzésre kerülő jogesetek kapcsán példákat is láthatunk).

⁸ A továbbiakban: Btv.

⁹ A továbbiakban: MBFSZ rendelet



1. ábra

A bányászati tevékenységre vonatkozó jogszabályok megoszlása Magyarországon¹⁰

A terület intézményi struktúráját tekintve a legfontosabb szerepet a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat¹¹ tölti be. Ez a szerv 2017. július 1-én jött létre a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, valamint a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet egyesítésével az 1009/2017. (I.11.) Kormányhatározat valamint a 161/2017. (VI.28.) Kormányrendelet alapján. Az MBFSZ a bányászati ügyekért felelős miniszter által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amely gazdasági szervezettel rendelkezik.¹² E szerv jelentőségének oka (ahogyan az a későbbiekben még további részletezésre kerül), hogy országos illetékességű felügyeleti jogkörrel rendelkezik a bányászat területén. (Az MBFSZ megalapítása előtt e feladatot a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal látta el.)¹³

Ahogyan az számos más területen is így van, bányászati tevékenység folytatásához is több rendkívül bonyolult, hosszadalmas engedélyezési eljárás lefolytatására van szükség. Magyarországon az ezen eljárásokban résztvevő hatóságok a következők. Első fokon az ilyen jellegű hatósági feladatok ellátása a kormányhivatalok, illetve a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok által történik.

¹⁰ Saját készítésű ábra a MinPol 2017. tanulmány 1070-1076. oldalain található összefoglaló táblázat alapján.

¹¹ A továbbiakban: MBFSZ

¹² MBFSZ rendelet 1. § (1) bekezdés

¹³ Lásd a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdését.

Másodfokon a fellebbezés tárgyától függően több szerv is jogosult lehet eljárni – ezek a következők: (a) Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat, (b) Nemzeti Közlekedési Hatóság, (c) BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, (c) Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatal, (d) Országos Rendőrfőkapitányság, (e) Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (f) Nemzeti Park Igazgatóság, (g) Országos Atomenergia Hivatal, (h) Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, (i) ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal, (j) Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. Amennyiben bíróság elé kerül egy bányászati tevékenységgel kapcsolatos ügy, abban első fokon a területileg illetékes Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok járnak el. Ha további fellebbezés történik az ügyben, akkor az Ítéltáblák, végül pedig a Kúria lesznek jogosultak dönteni. Az Alaptörvényt, alkotmányos kérdéseket érintő ügyekben pedig természetesen e területen is az Alkotmány Bíróság járhat el.¹⁴

A jogszabályi, illetve az intézményi háttér áttekintése után a következőkben a Btv. néhány fontosabb rendelkezését, illetve a területen használatos alapvető fogalmakat szeretném tisztázni, elemezni. A Btv. 49. § 4. pontja értelmében a bányászat fogalma a következő tevékenységi köröket foglalja magába: „*ásványi nyersanyagok¹⁵ kutatása, feltárása és kitermelése, az e tevékenységek során keletkező hulladékok kezelése, valamint az ásványvagyon-gazdálkodás.* A jogszabály e passzusa továbbá cízellátja a fogalmat, így tehát rögzíti, hogy bányászati tevékenységnek minősül: „*(a) a kitermelt ásványi nyersanyag helyben végzett feldolgozása, a szénhidrogén-bányászatban az ásványi nyersanyag továbbfeldolgozásra vagy továbbfelhasználásra való alkalmassá tétele, különösen a propán-bután kinyerés, a gázolin feldolgozás vagy brikketgyártás, (b) a hasznanyagok helyben végzett készletezése, (c) a bánya szüneteltetése, bezárása, a szénhidrogénmező felhagyása, (d) a bányászati tevékenység befejezését követő tájrendezés, (e) a szénhidrogén tárolására alkalmas földtani szerkezetek kutatása, tárolásra történő kialakítása, igénybevétele és bezárása, (f) a geotermikus energia kutatása, kinyerése és hasznosítása, továbbá (g) az a)-f) pontokban meghatározott tevékenységek során keletkezett hulladék kezelése.*” A fogalmi elemeket áttekintve a következőket érdemes kiemelni. E törvény értelmében kutatásnak minősül minden olyan „*földtani (geológiai, geofizikai, geokémiai) és mérnöki módszerekkel végzett bányászati tevékenység, amelynek célja: (a) az ásványi nyersanyagok lelőhelyének felfedezése, (b) a felfedezett ásványi nyersanyag lelőhely lebatárolása és mennyiségi, minőségi megismerése, továbbá (c) a geotermikus energia földkéregbeli viszonyainak megismerése, valamint (d) a földtani szerkezetek megismerése szénhidrogén felszín alatti tárolására való alkalmasság szempontjából*”¹⁶. A feltárás¹⁷ ezzel szemben már az ásványi nyersanyag konkrét kitermelésének megkezdését jelenti.

¹⁴ MinPol 2017, 1077-1093.

¹⁵ A Btv. 49. § 1. pontjának fogalom meghatározása értelmében „*ásványi nyersanyag: olyan ásványi anyag, mely a fennálló tudományos-technikai fejlettségi szinten hasznosítható. Nem minősül ásványi nyersanyagoknak a külön törvény hatálya alá tartozó talaj és halmazállapotától függetlenül a víz*”.

¹⁶ Btv. 49. § 17. pont

¹⁷ Btv. 49. § 9. pont

A kitermelés¹⁸ pedig nem más, mint az ásványi nyersanyag természetes előfordulási helyéről történő lefejtése, elválasztása, felszínre hozatala, valamint e szerint minősül az elhagyott meddőhányókból történő ásványi nyersanyag kitermelése és a szén föld alatti elgázosítása is. A bányászati hulladékok kezelése¹⁹ pedig olyan, a bányászat eredményeként közvetlenül keletkezett hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket fed le, mint e hulladékok hulladékkezelő létesítményben történő gyűjtése és tárolása, valamint a hulladék keletkezési helyétől a hulladékkezelő létesítményig történő szállítása. E fogalmi elem (a bányászati hulladékkezelés) rendkívül fontos, hiszen egyrésztől kapcsolódik a bányászati tevékenység befejezését követő tájrendezésből eredő kötelezettségekhez, másrészt a bányászati hulladékok nem megfelelő kezelése számos peres ügyhöz vezet, vezetett uniós és hazai szinten egyaránt.²⁰ A bányászat fogalmának fogalmi elemeit tovább vizsgálva, fontos rögzíteni néhány gondolatot az ásványvagyon-gazdálkodás kapcsán is. E tevékenység a bányafelügyeletet ellátó szerv hatáskörébe tartozik, és azon döntéseinek és intézkedéseinek összességét foglalja magában, „*amely biztosítja (a) az ásványi nyersanyagok mennyiségének, minőségének és lelőhelyeinek nyilvántartását, valamint a nyilvántartás vezetéséhez szükséges adatszolgáltatást, (b) a megismert és nyilvántartott ásványvagyon megőrzését, védelmét, valamint az indokolatlan ásványi nyersanyag-kitermelések és -igénybevételek megakadályozását, (c) az ásványi nyersanyagok kitermelése során a veszteségek csökkentését és (d) a kitermelt ásványi nyersanyagokkal történő elszámolást, valamint a visszahagyott ásványvagyon további kitermelhetőségét*”.²¹ Azt, hogy konkrétan mely szervek láthatnak el bányafelügyeleti tevékenységet, a fentebb már említett MBFSZ rendelet határozza meg. E jogszabály a bányafelügyeleti és az állami földtani feladatokkal kapcsolatos tevékenység ellátására több szervet is felhatalmaz. Ekként jelöli meg tehát a Kormány az MBFSZ-t, továbbá a Baranya, a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Jász-Nagykun-Szolnok, a Pest és a Veszprém Megyei Kormányhivatalt.²²

A Btv. tartalmazza a bányászati tevékenység során kitermelt anyagokra vonatkozó legfontosabb tulajdonjogi rendelkezéseket is. A törvény értelmében az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak. Azonban bányavállalkozó által kitermelt ásványi nyersanyag a kitermeléssel, az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át. Szénhidrogén kitermelés esetén van azonban lehetőség arra is, hogy a bányavállalkozó még a kitermelés előtt tulajdont szerezzen.

¹⁸ Btv. 49. § 15. pont

¹⁹ Btv. 49. § 47. pont

²⁰ Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából főként az alábbi ügyek emelendők ki: Európai Unió Bírósága C-304/94 sz., Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 1997. június 25-én hozott ítélete (EBHT, 1997 I-03561); Európai Unió Bírósága C-9/00 sz., Korkein hallinto-oikeus – Finland kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 2002. április 18.-án hozott ítélete (EBHT, 2002 I-03533); Európai Unió Bírósága C-6/00 sz., Abfall Service AG (ASA) kontra Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie ügyben, 2002. február 27-én hozott ítélete (EBHT, 2002 I-01961).

²¹ Btv. 49. § 3. pont

²² MBFSZ rendelet 3. § (1) bekezdés

A törvény értelmében ugyanis a föld alatti gáztárolóban, mint természetes előfordulási helyén lévő, állami tulajdonban álló szénhidrogén tulajdonjogát, kérelemre, a külön törvényben meghatározott földgáztárolási működési engedéllyel rendelkező bányavállalkozó – a bányajáradék mértékére vonatkozó általános szabályok alkalmazásával – a Btv. 20. § (3) bekezdésének b) pontja alapján meghatározott bányajáradék-összeg 1,4-szeresének megfizetésével a kitermelést megelőzően is megszerezheti. A Btv. pontos rendelkezéseket tartalmaz a fent említett összeg megfizetésének módjára is, miszerint ezen összeg (a) az ásványi nyersanyag után keletkező érték 12%-át meghaladó részét a tulajdonba adásról rendelkező bányafelügyeleti határozat jogerőre emelkedését követő 60 napon belül (a szénhidrogén tulajdonjoga ezen rész-összeg megfizetésének időpontjában száll át a bányavállalkozóra), (b) az ásványi nyersanyag után keletkező érték 12%-ának megfelelő részét pedig a kitermeléskor fizeti meg a bányavállalkozó.²³

Habár hazánkban bányászati tevékenység folytatása alapvetően az állam joga lenne, azonban lehetőség van arra, hogy a bányászatért felelős miniszter belföldi vagy külföldi természetes személlyel vagy átlátható szervezettel kötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedje: (a) zárt területen (a/1) az ásványi nyersanyagok kutatását, feltárását, kitermelését, (a/2) a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását, (b) a kőolaj, a kőolajtermék, továbbá - a földgáz kivételével - az egyéb szénhidrogén-gáz szállítóvezetékek létesítését és üzemben tartását.²⁴ Koncessziós szerződés megkötésére csak nyilvános pályázat kiírásán keresztül kerülhet sor. E pályázati kiírásnak meg kell felelnie egyrészt a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény²⁵ 8. §-ában rögzített kitételeknek, másrészt a Btv. néhány speciális tartalmi elemet is tartalmaz erre nézően. Ennek értelmében a koncessziós pályázati kiírásnak tartalmaznia kell: „(a) a pályázatban meghirdetett terület vagy térrész meghatározását annak feltüntetésével, hogy a területen, vagy a térrészben harmadik személy rendelkezik-e jogosultsággal ásványi nyersanyag bányászatára, geotermikus energia kinyerésére, hasznosítására vagy az e törvény hatálya alá tartozó egyéb tevékenység gyakorlására, (b) a koncessziós tevékenység szakmai követelményeit, valamint az érzékenységi és terhelhetőségi vizsgálat eredménye alapján meghatározott követelményeket, és a követelmények teljesítéséhez szükséges biztosítékadási kötelezettséget, (c) a benyújtandó kutatási munkaprogram tartalmi követelményeit, (d) a pályázó gazdálkodási, pénzügyi helyzetének bemutatására vonatkozó követelményre, a részvételi díjra vonatkozó tájékoztatást, valamint (e) a koncessziós tevékenységgel érintett terület tájrendezésére, helyreállítására vonatkozó követelményeket és a kötelezettség teljesítésére szolgáló biztosíték meghatározását.”²⁶ A koncesszióra vonatkozó általános előírásokon felül további speciális kitétel a bánya koncesszióra nézve, hogy a nyilvános pályázati felhívást a Koncessziós törvényben foglaltakon túl az Európai Unió Hivatalos Lapjában is meg kell hirdetni a pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam lejártát megelőző legalább kilencven nappal.²⁷

²³ Btv. 3. § (1) bekezdés

²⁴ Btv. 8. §

²⁵ A továbbiakban: Koncessziós törvény.

²⁶ Btv. 10. § (2) bekezdés

²⁷ Btv. 10. § (3) bekezdés

A pályázatok elbírálása úgy történik, hogy a beérkezett, és a kiírásban szereplő feltételeknek megfelelő pályázatok értékelésére a miniszter egy minősítő bizottságot hoz létre. Ezt követően e minősítő bizottság javaslata alapján dönt a miniszter a koncesszió megadásáról. Végül a pályázat eredményét természetesen nyilvánosságra kell hozni és arról valamennyi pályázót értesíteni kell.²⁸ A pályázat nyertesével ezt követően a miniszter egy koncessziós szerződést köt. Ez a szerződés legfeljebb 35 évi időtartamra jöhet létre, amely egy alkalommal, legfeljebb a koncessziós szerződés időtartamának felével, meghosszabbítható (e hosszabbítást a szerződés lejáratá előtt legalább 6 hónappal korábban kell kezdeményezni – a határidő elmulasztása esetén a szerződést meghosszabbítani nem lehet). A koncessziós szerződés tartalmára nézve is rögzít néhány előírást a Btv. Ennek megfelelően e dokumentumban meg kell állapodni a kutatási munkaprogram tartalmában és a teljesítésére szolgáló biztosítékokban. A bányafelügyelet által jóváhagyott kutatási műszaki üzemi tervnek tartalmaznia kell a koncessziós szerződéssel megállapított munkaprogramban vállalt feladatokat. Továbbá a szerződésben a miniszter kikötheti a munkaprogram befejezéséhez szükséges költségek megtérítését arra az esetre, ha a koncesszió jogosultja az elfogadott munkaprogramban vállalt kötelezettségét nem teljesíti. Fontos rendelkezés, hogy ha a koncessziós szerződés megszűnését követően a koncessziós területen kitermelhető ásványi nyersanyag marad vissza, a koncessziós szerződés megszűnését követő 3 hónapon belül a miniszter új koncessziós pályázatot ír ki (azonban ebben az esetben is a legkedvezőbb ajánlat feltételeinek vállalása esetén a koncesszió a volt jogosultat illeti meg). Habár lehetőség van ettől eltérő módon is rendezni a tulajdoni kérdéseket, alapvetően a koncessziós szerződés alapján megépített külszíni létesítmények az üzembe helyezés időpontjával a bányavállalkozó tulajdonába kerülnek. Ebből kifolyólag a bányavállalkozó egyik környezetvédelmi szempontból is fontos kötelezettsége, hogy ha a koncessziós szerződés megszűnésekor e létesítmények tovább nem üzemeltethetők, a bányavállalkozó köteles azokat elbontani és a területet helyreállítani. Amennyiben a koncesszió úgy szűnik meg, hogy a bánya bezárása nem történik meg, a koncesszió volt jogosultja köteles továbbá a bányabezárási és tájrendezési munkákat elvégezni. A bányafelügyelet a bányabezárás és a tájrendezés elfogadását követően hivatalból törli a bányatelket.²⁹ Az állam természetesen nem ingyenes engedi át az őt megillető, ezen jogok gyakorlását – a Btv. értelmében a koncesszióköteles bányászati tevékenység gyakorlásáért ugyanis az állam részére koncessziós díjat kell fizetni, vagy más ellentételezést kell adni. E koncessziós díj összegéről, megfizetésének módjáról illetve az egyéb ellentételezésről, annak teljesítése módjáról a koncessziós szerződésben kell megállapodniuk a feleknek.³⁰ Fontos rendelkezés továbbá, hogy a koncessziós pályázat megnyerése esetén is van lehetősége a nyertes pályázónak arra, hogy a megnyert bányászati koncessziós tevékenység gyakorlásának jogát szerződéssel másra átruházza. E jog átruházása azonban természetesen nem történhet önkényes módon, ahhoz a bányászattért felelős miniszter hozzájárulása is szükséges.³¹

²⁸ Btv. 11. §

²⁹ Btv. 12. §

³⁰ Btv. 12/A. § (1)-(2) bekezdés

³¹ Btv. 18. § (1) bekezdés

3. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a bányajog területén

Ahogy az általánosságban a közösségi jog vonatkozásában megállapítható, úgy kifejezetten a bányászattal kapcsolatos uniós joganyagra is igaz, hogy annak fejlődésére nagy hatással van az Európai Unió Bíróságának³² gyakorlata. Jó néhány olyan ügygel találkozhatunk a bíróság esetjogában, amelyek közvetve, vagy közvetlenül, de hatással voltak e termelő ágazat joganyagának fejlődésére. Ezek az ügyek főként gazdasági eredetűek (állami támogatásokkal, bányajáradék mértékével, bányászati termékek kereskedelmének akadályozásával, pályázatokkal kapcsolatos viták), de találkozhatunk uránium szükségletre, személyes érdekek ütközésére (például: munkavállalók jogaival, bányászat területén dolgozók korai nyugdíjazásával, foglalkozásból eredő megbetegedésekkel kapcsolatos viták), illetve a területre vonatkozó uniós szabályok nem megfelelő átültetésére implementálására visszavezethető ügyekkel is. Találkozhatunk továbbá környezetvédelmi eredetű jogesetekkel is az EU Bíróság esetjogában, azonban ezek száma az előzőekben említettekhez képest jelentősen kisebb. Ezekben a bírósági ügyekben peres felekként jellemzően magánszemélyek, bányászattal foglalkozó cégek, az egyes tagállamok, illetve az Európai Bizottság vesznek részt.³³

Az EU Bíróság bányajogot érintő esetjogából a terjedelmi korlátok betartása, illetve a téma kereteinek túlfeszítése elkerülése érdekében csak néhány területet emelnék ki, amelyekre már korábban is utaltam a tanulmányban. Ezek a következők: (a) hulladékgazdálkodás, (b) környezetvédelem, vízgazdálkodás, (c) állami támogatások. A hulladékgazdálkodás vonatkozásában fontos kiemelni az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról szóló 2006/21/EK irányelvet³⁴. Ez az irányelv (habár számos rendelkezést tartalmaz annak kezelése vonatkozásában) nem határozza meg kifejezetten a bányászati hulladék fogalmát, viszont utal a 75/442/EGK irányelv 1. cikkének a) pontjában rögzített hulladék fogalomra, mely szerint „*hulladék: bármely, az 1. sz. melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválni, megválni szándékozik, vagy megválni köteles.*” Éppen ezért kiemelten fontos ezen a téren is az EU Bíróság esetjoga³⁵, amely viszont több olyan ítéletet is tartalmaz, amelyek valamilyen aspektusól hozzájárulnak a bányászati hulladék fogalmának kialakításához, pontosításához. A Bíróság által ezen ügyek kapcsán tett, a bányászati hulladék fogalmának szempontjából is releváns megállapítások a következők: (a) egy anyag hulladék fogalmának való megfelelése szempontjából nem minősül releváns tényezőnek az adott anyag gazdasági értéke.³⁶

³² A továbbiakban: EU Bíróság

³³ MinPol 2017, 51-52.

³⁴ A továbbiakban: Bányászati hulladék irányelv

³⁵ MinPol 2017, 52.

³⁶ Európai Unió Bírósága C-304/94 sz., Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 1997. június 25.-én hozott ítélete (EBHT, 1997 I-03561).

(b) A használaton kívüli kőbányákból visszamaradt kövek, illetve homok is hulladéknak minősülnek, ezért azokra alkalmazni kell az Európai Unió hulladékkezelési szabályait.³⁷
(c) A veszélyes hulladék bezárt bányák üregeiben történő lerakása nem feltétlenül tartoznak a hulladékokról és egyes irányelvek hatályaon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv³⁸ szerinti ártalmatlanítási műveletek közé. Azt, hogy a hulladéklerakás a Hulladék keretirányelv szerinti hasznosításnak vagy ártalmatlanításnak minősül, minden egyes ügyben egyedi módon, estről-estre kell megvizsgálni.³⁹

Ahogy azt már korábban is említettem, az Európai Unió Bírósága bányajog területén kialakult joggyakorlatában (még ha kisebb számban is, de) találkozhatunk környezetvédelmi ügyekkel is. Az esetek ezen köréből a vízvédellel kapcsolatos ügyek emelendők ki. Az esetek ezen csoportjának kiemelése már csak azért is fontos, mert a víz a magyar alkotmány által is védett természeti erőforrások közé tartozik, és az ide tartozó ügyek elemzése során megvizsgálhatjuk azt is, hogy bizonyos esetekben hogyan konkurálnak egymással a bányászati tevékenység folytatásához, illetve a vizek védelméhez fűződő érdekek. Mindenek előtt fontosnak tartom kiemelni, hogy az uniós vízpolitikai egyik legfontosabb aktuális célkitűzése⁴⁰ a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának elérése, illetve fenntartása.⁴¹ Többek között e célkitűzés tartalmát értelmezte a Bíróság a C-461/13 számú ügyében. Vonatkozó ítéletében a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok kötelesek az engedélyt megtagadni minden olyan egyéni projekt esetében, ahol fenn áll a lehetősége annak, hogy a beruházás a felszíni vizek állapotának romlását okozza, vagy az veszélyezteti a felszíni vizek jó állapotának, jó ökológiai potenciáljának, illetve jó kémiai állapotának elérését. A Bíróság ezen ítéletét tovább gondolva arra a következtetésre juthatunk, hogy bizonyos esetekben az egyes bányászati, kutatási tevékenységek kimagaslóan költségesek lehetnek a vizek jó állapotának követelménye okán.⁴²

Jóllehet nem az Európai Unió Bírósága előtt zajlott az ügy, de a vízvédellel kapcsolán mégis érdemes lehet megemlíteni egy, a német Szövetségi Alkotmánybíróság előtt zajlott ügyet (BVerfGE, 58, 300), amely a kérdést egy másik oldalról közelíti meg, a vízhez való jog, mint alkotmányos alapjog aspektusából.

³⁷ Európai Unió Bírósága C-9/00 sz., Korkein hallinto-oikeus – Finland kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 2002. április 18.-án hozott ítélete (EBHT, 2002 I-03533); valamint az Európai Unió Bírósága C-114/01 sz., AvestaPolarit Chrome kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 2003. szeptember 11.-én hozott ítélete (EBHT 2003, I-08725).

³⁸ A továbbiakban: Hulladék keretirányelv.

³⁹ Európai Unió Bírósága C-6/00 sz., Abfall Service AG (ASA) kontra Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie ügyben, 2002. február 27.-én hozott ítélete (EBHT, 2002 I-01961).

⁴⁰ A cél elérésére elsődlegesen 2015-ös évet tűzték ki, azonban e határidőt bizonyos esetekben ki lehet tolni. Mindazonáltal a hosszabbítás végső határideje 2027. – Szilágyi János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Vízeretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1, 74.

⁴¹ Hazánk az e cél eléréséhez szükséges stratégiát, teendőket a Vízyűjtő gazdálkodási tervben dolgozta ki. – A témáról lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 475-497.

⁴² MinPol 2017, 53.

A tényállás szerint a felperes saját tulajdonában álló területén foglalkozott kavics bányászattal, illetve a saját területe mellett található szomszédos területeket is bérelte és azokon kavics, illetve homok bányászat folytatása érdekében feltérési munkálatokat végzett. A területek azonban vízvédelmi területeknek minősültek, és városi vízmű is működött rajtuk. A felperes kérelmezte engedélye kiterjesztését a kavics kitermelés megkezdésére (a német vízügyi törvényre is hivatkozással). A hatóságok azonban visszautasították ezirányú kérelmét (illetve kártalanítási igényét is), arra való hivatkozással, hogy a bányászati terület és a vízmű között csak 120 méter távolság lett volna, ami veszélyeztette volna a város vízellátását. A felperes az engedély megadása iránt ugyan nem nyújtott be további fellebbezést, azonban kártalanítási igénye elutasítása miatt igen. Igényét azzal az érveléssel próbálta meg alátámasztani, hogy a kitermelési engedély megtagadása esetében egy kisajátítási eljárás megindulását is eredményezte, ami viszont kihatással van a már működő vállalkozására, illetve tulajdonára, kárt okozva neki azzal. A felperes kárigényét végül is elismerte az eljáró tartományi bíróság. Az ezen ítélettel szembeni további fellebbezés sikertelen volt. A fellebbezést követően a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az eljárást felfüggesztette, és a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordult annak a kérdésnek az eldöntése érdekében, hogy vajon a vízügyi törvényben található általános vízgazdálkodási elvek inkompatibilisek-e a tulajdonhoz való alkotmányos alapjoggal. A Szövetségi Alkotmánybíróság kiemelte, hogy Németországban működik egy kontroll rendszer, amelynek elvei alapján a kérdés megválaszolható. A Bíróság érvelése szerint a vízügyi törvény közjogi szabályozás alá rendeli a felszín alatti vizek kérdését, amit így tehát elkülönülten kell kezelni a tulajdoni kérdésektől. Ebből kiindulva a földtulajdonosnak nincs általános felhatalmazása a felszín alatti vizekhez való hozzáféréshez, hanem e jog a közösséget illeti meg. Az engedély megtagadása tehát jogosan történt, hiszen vízügyi törvény sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely hasonló felhatalmazást adna a földtulajdonosnak a felszín alatti vizekre történő bármilyen behatás gyakorlására. A Szövetségi Alkotmánybíróság emellett azt a megállapítást is felhozta érvként, hogy a tulajdonos tulajdoni jogosítványait csak tulajdonának határáig gyakorolhatja, tulajdonosi pozíciója pedig véget ér ott, ahol cselekvése érinteni kezdi a felszínalatti vizeket.⁴³

Állami támogatások kapcsán három ügyet érdemes kiemelni az Európai Unió Bíróságának esetjogából. Az első, és talán legfontosabb ilyen ügy a T-233/11 és T-262/11 egyesített ügyek. Az ügy lényege az volt, hogy a Görög Köztársaság állami támogatást nyújtott egy bányász társaságnak, az Elinikos Chrisos cégnek. A Bizottság hivatalos vizsgálatot indított az ügyben, és végül arra a megállapításra jutott, hogy a Görög Köztársaság által nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen, és arra kötelezte a Görög Államot, hogy követelje vissza az általa korábban nyújtott támogatást (a Bizottság 2011/452/EU határozata). A Bizottság döntését azzal indokolta, hogy sem nyilvános pályázat kiírására, sem pedig független szakértő bevonására nem került sor az állami támogatás odaítélésekor. Egy másik szintén fontos ítéletet a Bíróság egy magyar vonatkozású ügyben hozott meg, méghozzá a C-15/14 sz. Bizottság kontra MOL ügyben.

⁴³ MinPol 2017, 975-976.

Az eset az uniós belső piaci szabályok, és saját nemzeti szabályozásunk szempontjából is releváns, még hozzá a torzulásoktól mentes piaci verseny kialakítása, valamint a kormány és az engedélyesek közötti kizárólagos (szelektivitás tilalmába ütköző) szerződések megelőzése kapcsán. Az ügy azért is jelentős, mert a Bíróság abban rögzítette a tiltott állami támogatás fennállása megállapításának feltételeit. Az ítélet kimondja, hogy egy adott intézkedés tiltott állami támogatásnak való minősítéséhez szükséges, hogy a juttatott előny szelektív jellegű legyen, amely egyben alkalmas arra, hogy az érintett vállalkozást kedvezőbb helyzetbe hozza más, piaci verseny társaival szemben. Végül a harmadik ügy a T-50/06 sz. ügy, melyben az Európai Unió Bírósága megsemmisítette a Bizottság 2006/323/EK határozatát, amely a timföldgyártáshoz üzemenyagként felhasznált ásványolajok esetében (a Franciaország, Írország, illetve Olaszország által) alkalmazott jövedéki adó alóli mentességről született. A Bíróság az ügy kapcsán az állami támogatások megítélése vonatkozásában azt a fontos megállapítást tette, hogy adott esetben az adómentesség nyújtása is minősülhet az uniós jogba ütköző tiltott állami támogatásnak. A konkrét esetben a Bíróság arra kötelezte a vétkes államokat, hogy az általuk juttatott mentességet vonják vissza a kedvezményezettektől.⁴⁴

4. Összefoglalás

Tanulmányom elején abból a hipotézisből indultam ki, miszerint a bányászati tevékenység és a környezetvédelem között alapvetően egy ellentét húzódik, amelynek feloldása a vonatkozó jogalkotásban is érezhető hatását, és amely egyfajta akadályát képezi a természeti erőforrások védelmére irányuló kötelezettség teljesítésének. Úgy gondolom, hogy e hipotézis a fent leírtak alapján igazolást nyert. Az ismertetett jogesetektől egyértelműen látszik, hogy a bányászati tevékenység folytatása számos esetben sérthet környezeti érdekeket ez megmutatkozik például: (a) a hulladékgazdálkodás terén (hiszen a bányászat során keletkező hulladékok, akár csak a visszamaradó kavics kezelése is rendkívül fontos kérdéskör, amely ahogyan azt láthattuk, jogvitákhoz is vezethet), (b) a környezetvédelem területén (ezen belül kiemelt terület a vízvédelem, lásd például a vizek jó állapotának biztosításával kapcsolatos uniós jogesetet, vagy a vízhez való alkotmányos alapjog és a tulajdonjog kapcsolata vonatkozásában felmerült német ügyet), (c) a Natura 2000-es területek védelme kapcsán (lásd a bevezetőben ismertetett svéd ügyet). Jellemzően nem környezetvédelemmel kapcsolatos ugyan, de a bányászat kapcsán rendkívül fontos az állami támogatásokkal kapcsolatos ügyek kiemelése is. Ahogyan azt a tanulmányban ismertetett esetek kapcsán láthattuk, az Európai Unió Bírósága ilyen esetekben általában a támogatás visszavonása mellett dönt (néhány kivételtől eltekintve, mint például a magyar MOL-ügy). Itt vetném fel annak gondolatát, hogy érdemes lenne megfontolni azt, hogy vajon mennyire jogos a bányászati tevékenységekhez nyújtott állami támogatások (más területekhez hasonló) szigorú megítélése, annak fényében, hogy a bányászati tevékenység végzése alapvetően állami monopólium, a 'föld méhének kincsei' alapvetően állami tulajdonban vannak,

⁴⁴ MinPol 2017, 52-53.

és ezekben az esetekben az állam lényegében egy olyan tevékenység gyakorlásához nyújt segítséget, amelyet egyébként neki kellene elvégeznie.

A fentebb elemzett jogesetek egyértelműen hatással voltak az uniós jog fejlődésére (és esetenként bizonyos nemzeti jogfejlődésre is). Hiszen ezek révén értelmezésre került például a hulladék, illetve a bányászati hulladék fogalma, a vizek jó állapotának elérésére vonatkozó célkitűzés tartalma, vagy például a tiltott állami támogatások megállapításának feltételei.

A megvizsgált ügyek kapcsán azt is láthattuk, hogy a bányászati tevékenység valóban sok esetben az egyes természeti erőforrások veszélyeztetésével járhat (pl. víz, biodiverzitás, stb.). Azonban az Európai Unió Bíróságának tényleges döntéseinek fényében megállapíthatjuk, hogy ez tényleg csak veszéllyel fenyegetettséget jelent, ugyanis a gyakorlatban ha fennáll az ilyen veszély, akkor a tevékenység folytatására irányuló engedély megtagadásra kerül. Így tehát a hipotézis ezen része megdőlt, hiszen ez az állítás inkább fordítva igaz, mert a legtöbb esetben inkább a kiterjedt környezetvédelmi szabályozás képezi gátját az egyes bányászati tevékenységek folytatásának.

Ahogy arra a bevezetőben is utaltam, e tanulmány célja, hogy alapul szolgáljon egy későbbi, mélyebb kutatásnak. Így végezetül szeretnék néhány lehetséges további kutatási kérdést felvetni: (a) A bányászat egy olyan különleges terület, amelynek hagyományait kivételes módon törvényi szinten is rögzítették.⁴⁵ Érdekes lehet annak vizsgálata, hogy vajon hogyan fejlődött ennek a területnek a jogi szabályozása, mennyire lehetséges a mai, folyamatosan változó világunkban e hagyomány megőrzése. (b) Érdekes lenne annak további kutatása is, hogy a környezetvédelem mely más egyéb területeivel áll gyakori konfliktusban a bányászati tevékenység, hogy ezek a jogviták milyen eredménnyel zárulnak, és hogyan lehetne ezt a konfliktust jogszabályi szinten feloldani, a bányászati tevékenységek engedélyezését meggyorsítani, egyszerűbbé tenni a környezetvédelmének biztosítása mellett.⁴⁶ (c) A nyilvánosság részvételének jogát is érdemes lenne további vizsgálat alá vetni, hiszen a bányászat, mint környezetet érintő tevékenység kapcsán számos olyan problémakört vet fel, amely így a nyilvánosságot is érintheti, és ami mint olyan, az Aarhusi, vagy például az Espooi Egyezmény hatálya alá tartozik.

⁴⁵ Btv. 49/A. §

⁴⁶ Ebben a témakörben számos hasznos információ, érdekes kérdés található a már többször idézett MinPol tanulmányban.

Gábor MÉLYPATAKI*
Characteristics of Seasonal and Public Employment Relationships Linked to
Agriculture**

1. Introduction

Agriculture is a very important part of economy with special characteristics.¹ Its importance is given by its produced and negotiable goods and products. It is the source of food and food ingredients and other raw materials. These products may be vegetable or animal in origin. These products have a significant market in the economy. According to the latest data of HCSO (Hungarian Central Statistical Office), agriculture contributed to the GDP with 3.8% in 2016. The agriculture had a part of 4.5% in GAV (Gross Added Value), 5.5% in investments and 5% in the employment.²

I would like to highlight data relating to employment. The rate of 5% is not high, but significant. The number of persons getting a job in agriculture has grown over the last years. But this growth is sufficient only for stagnation. On the other hand, one of the reasons of the growth is the effect of public employment, what needs a more detailed research. The stagnation is a momentary state which cannot stop the decrease characterising this sector. The decrease of labour force has three fundamental reasons. The first reason is the transformation of agriculture. The second reason is the migration of skilled labour force. We can mark the implementation of public employment as the third reason. The effect of these three reasons results in that fewer people work in agriculture professionally.

One key element of the change of agriculture is its relationship with society. Tillage was the main element in the life of communities in the earlier eras. The family, social and power relationships connected to the use of the land.³

* dr. jur., PhD, university assistant, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: jogmega@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ This paper does not analyse the family farm. About this, see more: Prugberger Tamás: Családi vállalkozást is érintő munkavégzés – A munka jogviszonyaival összefüggő szerződések elméletét érintő új irányvonalak és azok kritikai értékelése – Szintézis és megoldási kísérlet, *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2015/1-2, 83-102.

² A mezőgazdaság szerepe a nemzetgazdaságban 2016, in: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezoszerepe16.pdf>, 5. (22.10.2017)

³ See more Hungarian literature: Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2nd special edition/2017, 576.; Olajos István: Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiből, *Miskolci Jogi Szemle*, 2nd special edition/2017, 409-417.

As the use of the land and the agricultural production were dominant in a lot of areas, these activities were meeting with recognition for a long time.⁴ Some branches of production were transforming continuously together with the development of technology. Paid work spread gradually in agriculture. So the livelihood of the workers bound less to the land. The employee was an indirect user of the land.⁵

The second reason is a general problem in the labour market, which worsens the migration of manpower having been characterising the agriculture. One part of skilled workers has become too old, the other part of them tries his luck in the open Europe.⁶ In addition, there is a deficiency in supply of new experts. Those younger generations who may take over the processing will not imagine their future at our homeland or in this branch. This problem is not a recent one, because in some earlier eras there was also a lack of agricultural workers.⁷ But the problem may escalate by the industrial development.

The third reason is the occurrence of public employment. Public employment is a special employment relationship built on state-financed programs. Its occurrence should not have a negative effect on agriculture. Agricultural production is supported by a lot of public employment programs. However, this production primarily means the production of municipal lands. On the other hand, those people get into these programs, who have worked earlier as a seasonal worker. People got in to the program are those who need the help of the social supply system, since they do not have fix and continuous wage.⁸ Their agricultural work did usually not have a trace, because in most cases they had been working in the framework of 'black work' (illegal work). Therefore, these people are registered as unemployed by the state employment service. One of the goals of public work is decreasing unemployment by the labour market activation of these people. The activation can be managed by public work programs. One more element linking to the earlier three reasons should be mentioned. This part includes the legal characters of agricultural work. The research of these characters gives us the framework to understand the root of the three problems mentioned earlier. In this study the domestic and international rules of agricultural labourers and the role of public work in agriculture will be presented.

⁴ Sály Pál: A mezőgazdasági munka erkölcsi elismerése az ókori Rómában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2nd special edition/2017, 511-518.

⁵ Kovách Imre: *Földek és emberek – Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016, 27. A földhasználati jogokról részletesebben: Olajos István: A termőföldhasználat szabályai, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 95-109.

⁶ Orbán Szabolcs – Szabados György: Mezőgazdaság és idénymunka – sajátosságok és kilátások, *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 2017/4, 417.

⁷ The Problem of Agricultural Labour, *International Labour Review*, August – September/1940.

⁸ Böszörményi Judit: A közfoglalkoztatás rendszere, jogi szabályozása, in: Böszörményi Judit – Buránszkiné Alföldi Judit – Nagyné Véber Györgyi: *Közfoglalkoztatás 2015 – Jogi, munkajogi háttér és mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó adózási, számviteli kérdések*, Budapest, Saldo Kiadó, 2015, 9.

2. General characteristics of agricultural work

2.1. Seasonality

When we compare the branches of agriculture, the picture is not unified.⁹ In some branches – sequential, even shift work is realized over the year. These are the branches in connection with stock farming. Branches in connection with plant growing are dominantly characterised by seasonality. Seasonal work is such a work that is performed in a specific season or a given time or period of the year, independently from the conditions under which the work is organized.¹⁰ In agriculture seasonality prevails. It means that the work is performed in times when its preconditions are materialized. The preconditions always depend on natural factors and land characteristics. Crops can be harvested, when they are grown. External circumstances greatly influence the harvest time of crops (weather, diseases). Seasonal work also assumes that one concrete work can usually be completed in a concrete time interval. The seasonal character of the work cannot be interpreted broadly. Working can be qualified as seasonal work on the basis of a concrete work phase. Seasonal character should usually be researched from the aspect of the concrete work and not from the employer's whole activity.¹¹ This question has importance in working-time organization. Working time assignment should be defined in accordance with the amount of workload to be performed and labour force hired by the employer. However, employers can rarely organize work schedules equally. In many cases, daily working is more than the legal 8 hours. Working over 8 hours a day can be performed only in an unequal work schedule. The unequal working schedule can be ordered as working time banking.¹² The Labour Code (LC) includes the rules of working time banking in the sections 93- 97. Working time banking is four months or 16 weeks which can be raised to six months or 26 weeks in case of seasonal work. If the employer has collective bargaining, working time banking can be applied in a year or 52 weeks period, if it is motivated by technical or work organization reasons. In agriculture shorter terms of working time banking are characteristic.

Beyond these, working time banking may have significance in seasonal employment, because the legal working time in a day – and in a week – and weekly rest days should be considered at the end of working banking time. Application of working time banking will be regular when in the average of the rules of working time and rest time the legal weekly working and rest time can be given.

⁹ Részletesebben: Orbán – Szabados 2017, 416-428.

¹⁰ Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017, 398.

¹¹ Dudás Katalin: Munkaidő, in: Gyulavári Tamás (edit.): *Munkajog*, Budapest, ELTE-Eötvös Kiadó, 2013, 279.

¹² A munkaidőkeretnek az idénymunkára való kiterjesztéséért a Nemzeti Agrárkamara is lobbizott: Rugalmasabb munkaidőt az agráriumban! in: <http://technika.gmgi.hu/mezogazdasagi-technika/hirek-aktualitasok/rugalmasabb-munkaidot-az-agrariumba> (23.10.2017).

Not only in the allocation of working time banking are the rules of seasonal work special, but also in the allocation of daily work rest time. In case of seasonal work the employer can order the rest time between two work activities to be 8 hours instead of 11 hours.

It is also apparent from the above that the legislator defines the rules of seasonal work flexibly. This flexibility is needed, because of the nature of work, because one concrete work phase should always be done at a concrete time. These moments are always short, so working conditions should adapt to them. However, the adaptation cannot mean the decrease in the security level of the employee.

2.2. Formation of labour relationships

The rules referring to agricultural work fit in the new trend well. The new trend is that flexible employment conditions are coming into view in contrary with typical employment relations.¹³ This also includes the anomaly that defining the fix working conditions in any form is necessary in agriculture.¹⁴

The formation of the relationship depends on the employing form of the agricultural worker. It has been suggested earlier that in some branches of agriculture work is not seasonal. In these cases the typical working rules should be applied. The labour relation is established with a written labour contract and the content of this relationship is defined by the labour contract and the LC.

Workers are employed as seasonal workers in most branches of agriculture. Seasonal work is often formed in the framework of simplified employment. Simplifying relations means reducing administration burdens.¹⁵ The employer and the worker can make a labour contract in speech or based on an employment contract. The validity of the labour contract will not be given by its formality, but by the obligatory announcement to the authorities after the contract.¹⁶ This labour relationship is established by the announcement to the tax authority on – line as well as on telephone.¹⁷ But there are two problems with this.

¹³ Employment in European Agriculture: Labour Costs, Flexibility and Contractual Aspects, (Projekt Report) in: Institute der deutschen Wirtschaft Köln [http://www.copacogeca.be/img/user/files/KAUNAS2013/EA\(14\)3559EN3.pdf](http://www.copacogeca.be/img/user/files/KAUNAS2013/EA(14)3559EN3.pdf), 2014, 19. (24.10.2017); Franco Baraldi – Alessandra Castelini – Carlo Pirazzoli: The labour factor in agriculture: an analysis between three EU partners, *New Medit*, 2/2007, 48.; see more: Tóth Hilda: Rugalmas biztonság elve a munkaviszony megszüntetése során. *Miskolci Jogi Szemle*, 2nd special edition/2017, 621-623.

¹⁴ Jane L. Collins – Greta R. Krippner: Permanent Labour Contracts in Agriculture, *Comparative Study of Society and Historie*, 3/1999, 510.

¹⁵ Bankó – Berke – Kiss 2017, 599.

¹⁶ Ferencz Jácint: *Atipikus foglalkoztatási formák*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2015, 96; Zsófia Hornyák – Nóra Jakab – Zoltán Nagy – István Olajos: Influencing factors of the competitiveness of national agricultural law – A nemzeti agrárjog versenyképességét befolyásoló tényezők, *Journal of Agriculture and Environmental Law*, 22/2017, 68-69.

¹⁷ Mélypataki Gábor: Neue Formender Beschäftigung im Agrarrecht - Új foglalkoztatási formák az agráriumban, *Journal of Agriculture and Environmental Law*, 9/2010, 38.

The first problem is that the employers usually do not notify their workers. They are employed as “black workers”. This is also confirmed by the analysis of official supervisions. 5 %¹⁸ of all illegal workers were working in agriculture in 2014, and in 2017 the rate was 10%.¹⁹ If only the number of agricultural workers is considered, the rate is even worse.

Agriculture	2011. I.	2012. I.	2013. I.	2014. I.	2015. I.	2016. I.	2017. I.
The number of controlled workers	3 052	3 488	1 254	2 377	1 205	1 580	1954
The number of illegal workers	319	479	201	361	304	249	606
The rate of illegal workers	10,45%	13,73%	16,03%	15,19%	25,23%	15,76%	31,01%

Figure no. 1
 The rate of the illegal workers in agriculture²⁰

The increasing tendency is enhanced by the possibility of applying looser rules in the legal regulations. The employers try to avoid tax payments by passing simplified work rules. Risk willingness in simplified employment is higher than in case of work relations defined by the LC, especially because of the hope of lacking the supervision of temporary, 1-day short employment. If the employer employs the worker over 15 days several times, he will “forget” the notification of further working days²¹, crossing the legal frames.

The most popular excuses for employing without notification are: (a) referring to administration mistakes; (b) data needed for the worker’s notification were given to the accountant in the right time, but he/she failed to announce them; (c) the employer wanted to notify the worker after the probationary period; (d) the worker is on ‘probationary day’; (e) workers have been notified in earlier periods.²²

¹⁸ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2014. I. negyedév), OMMF, in: http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=410 , 1.(31.10.2017)

¹⁹ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2017. I. félév), NGM, in: <http://www.zmkik.hu/hu/zala-megyei-kereskedelmi-es-iparkamara/cikkek/a-munkaugyi-ellenorzes-tapasztalatai-2017-i-felev-101428>, 2. (31.10.2017)

²⁰ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2017. I. félév), NGM, 3.

²¹ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2017. I. félév), NGM, 5.

²² See 21.

The second problem connects to the technical conditions related to the notification. The difficulty of registration, the deficiency of skills and infrastructure had emerged as critics before the rules came into the force. As an example Zoltán Rác's example- cited by Jácint Ferencz – is highlighted:²³

*"... the director of the Trout Breeding Farm of Szilvásvárad cannot serve the guests in the pre-Christmas fish-shopping stunts until he has typed all the data of the workers he would apply to this job as seasonal or temporary workers, and has fought with the problems of the internet service and the lack of his computer skills."*²⁴

In addition to the highlighted example, the extent of the problem has been decreased since this quote. On-line systems are more accepted and applied nowadays. But it is correct that mainly the older age group occurs as employer in agriculture, to whom using these systems is problematic.

There is a guarantee rule when simplified employment relationship is formed. This rule is the prohibition of stepping back. It means that a labour relationship or a civil service relationship between the same partners cannot be changed for simplified employment.²⁵

Rules protecting workers are minimal in this legal relationship. A method to increase the level of protection could be an independent contract type separated from agricultural work. In this current situation an oral -bounded contract is enough without any form and contact formalities. General rules of labour relationships should be used if that is not the case of seasonal work. In our opinion, the difference is not so great between these life situations. The Hungarian legislator may be helped by foreigner examples in the formation of special legal relationships.

One example may be the regulation of the Canton of Luzern, which organizes the rules of agricultural work contracts in a special Act.²⁶ A very interesting starting point is the title of the Act, which characterizes agricultural work as a typically legal relationship, and not atypical, as in our country. It is the consequence of the characteristics of the economy. The Act determines its scope for every labour relation in what the worker works in agricultural plants or agricultural households in the Canton of Luzern.²⁷ A regulation acknowledges the partners' agreement as a generally applicable contract.

²³ Ferencz 2015, 98.

²⁴ Rác Zoltán: Az alkalmi munkavállalás új szabályainak kritikai elemzése, *Publicationes Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 28/2010, 467-468.

²⁵ Rác 2010, 466.

²⁶ 854.a. Normalarbeitsvertrag für das landwirtschaftliche Arbeitsverhältnis.

²⁷ 854.a 1. §

2.3. Characteristics of simplified work

Simplified work includes agricultural seasonal work, touristic seasonal work and occasional work. The details of agricultural seasonal work are analysed in this paper.

Agricultural seasonal work: work activities including plant growing, forestry, livestock breeding, fishing, hunting branches, wrapping and logistics – except further processing – of the agricultural products grown by agricultural producers, producer groups, organizations or their associations, in case that the fix term labour relationship does not exceed 120 days in a calendar year. It is not clear from the Act of Simplified Work, but making a difference between simplified work and occasional work is necessary. Occasional work can be performed in any periods over the year without seasonality. Seasonal work is always an activity tied to a particular period and particular job in the year. Another difference is that the employer cannot employ more occasional workers as the legal extent in the framework of occasional work. The statistical number of staff should be taken into account.

The number of the staff under the scope of LC	Workers employable for occasional work
none	1 person
1-5 persons	2 persons
6-20 persons	4 persons
over 20 persons	maximum 20 % of the number of the full staff

Figure no. 2
 Limits of then number of occasional workers

The application of a headcount limit would be a guarantee rule, which would refer to only occasional work, but not for seasonal work. The limitations would not make sense in case of agricultural work, since having employees in idle times is not necessary because of the characteristics of the work. But it is interesting that despite not having a headcount limit, illegal employment is significant. Illegal employment serves avoiding taxes. In the off-season period, employing obligations could not be fulfilled. Illegal work may result in a win-win situation in a short time. The employer can give back a part of the unpaid taxes and annuities to the worker. This ‘win-win’ situation is just one moment. If the worker would be affected by an industrial accident, or he/she would need social insurance care for other reasons, then the situation would become negative. The worker does not have insurance on the day he has not been notified. The extra money the worker has pocketed is not enough for paying the first cost part of his/her care. Thinking for longer term, these days will be excluded from the needed days for retiring.

The Act draws up another seasonal work limit beside the headcount limit. This is a time-limit, which has a maximal duration of 120 days in case of that the same partners contract for seasonal work and occasional work more times in a year.²⁸ The time-limit tries to protect workers with setting time-limit for using the rules flexibly. The employers usually dish these limits too.

2.4. Questions of labour safety

Agricultural activities are varied. Included activities seem well from the definition of agricultural seasonal work: (a) cultivation; (b) forestry and hunting; (c) fishing; (d) livestock-breeding; (e) logistics of agricultural products.

These activities have their own risks and characteristics. More of them count as a dangerous activity. This is why the § 6 from the Simplified Work Act should be complemented. This paragraph rules that the employer should check whether the employee's condition is suitable for work or not. This control should be performed before starting working. The Act prescribes only the obligation of checking, but not its method. The obligation of the employer of guaranteeing healthy, not harmful working conditions should be emphasized.

Some labour safety problems can be traced back to two things. One of them is illegal work; the other is the deficit in the number of skilled workers. Agricultural employers often employ unqualified workers illegally. These two facts have led to that the number of working accidents is the highest in agriculture. This should be complemented with the increasing rate of fluctuation.

The authority noticed some kinds of anomalies of labour safety in 74.3% of the examined employers in the year of 2016.²⁹ With this rate agriculture preceded building industry in the number of irregularities. The huge number of irregularities results in the huge number of working and industrial accidents. In 2016, 18 mortal accidents, 3 severe truncated accidents, 4 other severe accidents and 9 not serious truncated accidents happened.³⁰ These data have become public. Latency is very high in case of agricultural accidents, mainly in cases of seasonal workers who are employed illegally. Statistics analysing the whole labour market and the agricultural sector at the same time show us this really well.³¹

²⁸ Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO – Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjog, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban, *Journal of Agriculture and Environmental Law*, 12/2012, 124.

²⁹ Jelentés a nemzetgazdaság 2016. évi munkavédelmi helyzetéről, 29.

³⁰ Fókuszban a mezőgazdaság – első a munkavédelem biztonsága – kampányútmutató, in: http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=559, 8. (01.11.2017).

³¹ See in detail: Nesztinger Péter: A mezőgazdaság munkavédelmi helyzete, munkavédelmi feladatok – konferencia előadás Gödöllő 13.06.2017, in: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:akr6DLISoYJ:www.ommf.gov.hu/letoles.php%3Fd_id%3D7324+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=opera, (01.11.2017)

In 2017 the Ministry for National Economy and the Hungarian Chamber of Agriculture started a two-year program with the title of ‘Agriculture in focus – safety of employment is the first.’ The goals of this program are to raise the attention to the unsafe agriculture and to increase the level of knowledge of the employers, workers, qualified workers (agricultural, labour safety, employing-health, HR) and the population.³²

3. Public employment

The present system of public employment has been functioning since 2011.³³ The speciality of this relationship is that we should talk about public employment relationship instead of work relationship. Public employment stands close to the employment based on fixed-term labour contracts in many aspects, but many labour law rules should not be applied, for example: the wage of public employees does not reach the level of guaranteed wage minimum. Public employment is on the halfway between unemployment and employment on the primary labour market. Employment is imitated in many dimensions, but it offers worse conditions. Worse conditions are applied in order to prompt public employees for accepting work on the labour market.³⁴ Public employment has become the universal public policy instrument of the management of unemployment and poverty.³⁵ It is also a part of aid policy beside the employing aim. Active aged care can only be given to those whose employment cannot even be solved with public employment. Public employment, according to the starting plans, is considered by the government as a transitional employment form in what work and salary are ensured for jobseekers instead of aids.³⁶

The question may come up that why we deal with this employment policy instrument in this paper. The answer is simple. Because an important part of public employment programs is a type of agricultural program. The rate of public employees in agricultural programs is 17%.³⁷

This rate is not a huge part of the total employed headcount, but analysing the same headcount in agriculture, it is relevant. It is necessary to study the characteristics of the law relation, considering the agricultural employment headcount in public employment.

³²About the program more information: http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=559

³³Jakab Nóra: Közfoglalkoztatás Magyarországon, in: Jakab Nóra – Prugberger Tamás – Rácz Zoltán – Borkuti Eszter – Rácz Orsolya (edit). *Szociális Jog I.: Európai és magyar foglalkoztatás támogatási, és munkaiügyi-, valamint munkavédelmi igazgatási jog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2013, 63-66.

³⁴Koós Bálint: Közfoglalkoztatás a mezőgazdaságban, *Tér és Társadalom*, 3/2016, 48.

³⁵Váradi Mónika Mária: A közfoglalkoztatás, mint a szegénypolitika eszköze, in: *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok -tudományos-szakmai konferencia*, Belügyminisztérium, Budapest, 25th November 2015, 16.

³⁶A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – Javasolt fejlesztési irányok, in: *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok – tudományos-szakmai konferencia*, Belügyminisztérium, Budapest, 25th November 2015, 4.

³⁷Koós 2013, 53.

Public employment programs are realised in the framework of Start working programs in the agricultural areas in the little-village regions of the areas over the river Tisza.³⁸ There are no other work possibilities in many places, only what the municipalities and other public employers have organised. Accordingly, employees under the LC, seasonal workers under the Simplified Labour Act and public employees under the Public Employment Act work simultaneously in the agricultural field.

3.1. Public employment and agricultural activities

Before discussing detailed rules, we should deal with the will of the legislator as well. The Government obligates the Minister of Interior with the 1139/2017 (III.20.) decree – taking into consideration the shortage of labour force in the private sector – to decrease the monthly average maximal number of public workers continuously to 150.000 persons until 2020. The 11th point of the same decree includes that public employees serve flexibly the high-level labour demands of agricultural seasonal work in the interest of primary labour market reintegration. This apparent opposition may result in that in the regressive number of the public workers the rate of agricultural workers should be increased in the gradually decreasing public employed headcount. The decree does not include other concrete things over the common text, but lays down the guideline squarely. In our opinion, higher strengthening of public employment in agriculture can be expected.

Public work determined in a law, ordinance or other ways should be performed in the framework of public employment in which cultivation of communal agricultural lands and forestry are also included. Public employment is a relationship between the public employer and the public worker. According to the new rules, it could be performed as a non-profit temporary agency work.³⁹ The Act lists several employers whose full or partial activity is included in the agricultural sector: (a) local and national minority self-governments and their associations with legal personality; (b) authority of budget; (c) church legal entity; (d) non-profit foundation; (e) NGO; (f) business organization assigned or established by the state or local government for the management and maintenance of state and municipal property; (g) water company; (h) a forest manager if it is in public employment; (h1) for tasks in order to accomplish the public well-being goals of the forest determined in a separate law; (h2) rehabilitation of forest areas affected by natural damages; (h3) designation, maintenance of forest paths, hiking trails and educational paths; (h4) maintaining borderlines and their environment; (h5) creating fire protection strips and fire prevention services; (h6) collecting and transporting communal waste; (h7) forest area is cleaned from communal contamination; (i) social cooperatives in case of certain conditions;

³⁸ Ignits Györgyi – Mód Péter – Nagy Ágnes – Varga Lívía: Beszámoló a 2016. évi közfoglalkoztatásról, Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztálya, 2017, in: http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Beszamoló_2016_170713.pdf, (01.11.2017)

³⁹ 118/2001 (VI. 30.) Korm. rendelet.

(j) a service with public interest designated based on the law and contributing to the compulsory local governmental tasks.

The listed employers can employ public workers not only directly. Agricultural work can be realised in the framework of non-profit temporary agency work as well. Non-profit temporary work agency can only hire public workers for employers being ruled in the Public Employment Act. The user enterprise should employ the public worker for at least 60 days in the framework of fix - term temporary agency work.⁴⁰ The competent bureau, what is in the same county as the registered office of the temporary work agency, allows the temporary agency's work, if the general hiring conditions are created and a mentor is granted for the public worker. Non-profit temporary agency work can be seen from both positive and critical sides. In our opinion, both are necessary. The non-profit temporary agency work gives the possibility for the public worker to work, even if his/her public employer cannot give the task because of its seasonality character.⁴¹ On the other hand, it can make the position of the vulnerable group of public workers more difficult. The rules of hiring are superficial and suitable for abuse.

In case of public work, either direct relationship or temporary agency work, a system can be drawn which has lifted up a huge amount of labour force from agriculture and allows them to flow back only partially. Its reason is that people working in the framework of public employment has worked earlier as a hand or seasonal worker in the framework of illegal work in agriculture. They were noticed by the state labour market registers as an inactive group who should be reintegrated in the labour market. This has become the public employment program with several strict conditions. If somebody would like to get social benefits, the person should take part in public employment. The tasks of public employees depend on the topic of the winner employer's application. A great part of the projects is agricultural, but not all of them, so the headcount of the agricultural seasonal workers has decreased. Therefore, the affirmation that public employment has become the alternative of seasonal work and the commuters work life is questionable.⁴² The persons' freedom for choice is illusory because of the connection of public employment and social benefit system.

⁴⁰ Gáspárné Szokol Márta – Nemeskéri Gyula: A közfoglalkoztatásról, *E-Munkajog*, 2015/5, 8.

⁴¹ Nagy Sándor Ádám: Miért nem érdemlik meg a közfoglalkoztatottak a minimálbért? in: http://arsboni.blog.hu/2015/03/17/miert_nem_erdemlik_meg_a_kozfoglalkoztatottak_a_minimalbert (01.11.2017)

⁴² Koós 2013, 59.

4. The role of social cooperatives in agricultural work

The aim of social cooperatives is to create work conditions for its underprivileged members and enhance to improve their social situation in any other way.⁴³ The foundation of social cooperatives has similar goals to the public employment programs. Social cooperatives also connect to public employment in their activities. A great part of social cooperatives deals with guiding public workers to the primary labour market. So, since there are agricultural programs among public employment programs in a great number, a significant part of social cooperatives also deals with this. Agricultural production is usually motivated not by the market needs, so agricultural production programs started in subregion areas are complemented with more serious infrastructure - supported processing, or retail and wholesale. Why there are so many social cooperatives, if not the market motives them?⁴⁴ In small villages only these programs can be economical.

It is very important that public workers can be active members and founders of a social cooperative as well. The Public Employment Act includes special rules of the agricultural activities.

If the underprivileged person fulfils efficiently the training combined with agricultural public employment, and contracts to work at least 2 years as a member of the social cooperative, tools used related to the training can be hired for his own social cooperative from the public employer based on a lending contract. In these cases the Hungarian state, the local government and a public foundation can give the land, the public employer can lend livestock on the basis of a lending contract for free for the social cooperative. The social cooperative contracts to use the free land by keeping the legal rules. Cultivation cannot peril the fertility of the land. The social cooperative can use the land according to the guidelines of the earlier user.

4.1. The member's work relationship⁴⁵

People employed by social cooperatives work on the lands having been lent. The members of the social cooperative can work in the framework of typical work form, but also as member's work relationship.

⁴³ Erről bővebben lásd: Csák Csilla – Kenderes György: Hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatási lehetőségei és annak bizonytalanságai a mezőgazdaságban, in: Homoki-Nagy Mária – Hajdú József (edit.): *Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 141-152.; Csák Csilla – Kenderes György: New organizational and employment opportunities of the multifunctional agriculture, in: Kékesi Tamás (edit.): *The Publications of the MultiScience - XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*, Miskolc, University of Miskolc, 2016, 1-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Soziale Landwirtschaft – Die Tendenzen der sozialen Verantwortung in der multifunktionalen Landwirtschaft, *CEDR Journal of Rural Law*, 2/2016, 49-60.

⁴⁴ Tésits Róbert – Alpek B. Levente – Kun Antigóné: Az új típusú szociális szövetkezetek területileg eltérő foglalkoztatási szerepe, *Területi Statisztika*, 3/2015, 264.

⁴⁵ Prugberger Tamás: *A belső vagyoni és vállalkozási jogviszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál*, Budapest, Szövetkezeti Kutató Intézet, 1989, 211.

This member's work relationship is a unique form of personal involvement in co-production in a direct way. The Cooperatives Act highlights that Member's work relationship is a relationship not covered by other acts on employment-related relationships, where compensation for the work performed may be provided in part or in whole by allocating a share from the assets produced by the members collectively, as commensurate for the work performed. It means that in these cases the rules of the LC are not applied. Having other labour relationships beside members work relationship is forbidden. A social cooperative may not enter into any other employment-related relationship with its member engaged under member's work relationship during the period of membership. If a member of a social cooperative who is engaged under member's work relationship enters into or maintains another employment-related relationship with another employer during the term of his membership, that member's work relationship shall be suspended during the existence of such employment-related relationship with the social cooperative. The social cooperative cannot have the relationships. It is not possible to have two different employing relationships between the social cooperative and member of it. Work is based on the partners' choice or member's work relationship. It also connects to the mission of social cooperatives what is creating working conditions for their underprivileged members, and enhancing the improvement of their social position. The member's work relation is an atypical form of employment which has conditions included in the member contract. The member's work relationship is an unnamed atypical form of employment in the LC, and characterises especially the social cooperative. Seasonality does not prevail in case of member's work relationship. According to the section 4/A (2) of the Public Employment Act, only the public worker who contracts working for the social cooperative for two years gets the tools as a loan for free.

5. Summary

Because of the diversification of agriculture, employment labour relationships vary very widely. Typical work is only a little characteristic in processing industry. In other branches seasonality determines work. However, special employment forms also characterize agriculture. One part of these belongs to the circle of employment policy and social benefits policy. Agricultural work can be both a goal and tool at the same time: goal for persons who want to be qualified agricultural worker, and tool for people who should be guided back to the primary labour market. Production is also determined by the diversity of employment. Although, the number of agricultural workers has increased, it is because of the instruments of the employment policy. The real number of agricultural workers is low. Employment programs set providing labour market service as a primary goal. To convert product to money is a secondary problem. This can be understood, since it could deform the markets. The occurrence of social cooperatives can have a negative effect on other characters of the market, such as primary producers.

MÉLYPATAKI Gábor*
**A mezőgazdasághoz kapcsoló idényjellegű és közfoglalkoztatási jogviszonyok
jellemzői****

1. Bevezetés

A mezőgazdaság egy sajátos jellemzőkkel rendelkező fontos része a gazdaságnak.¹ A fontosságát az általa megtermelt és piacon értékesíthető javak és a termékek adják. Az élelmiszerek, élelmiszer alapanyagok, egyéb nyersanyagok forrása. A fent említett termékek lehetnek növényi eredetűek és állati eredetűek is. Ezek a termékek jelentős mértékű piaccal rendelkeznek a gazdaságban. A KSH legfrissebb adatai alapján a mezőgazdaság a bruttó hazai termék (GDP) termeléséhez 3,8%-kal járult hozzá 2016-ban. A bruttó hozzáadott értékből 4,5%-ot adott az agrárium, a beruházásokban 5,5, a foglalkoztatásban 5,0% volt az aránya.²

A fent említett adatsorból a tanulmány keretében a foglalkoztatásra vonatkozó adatot emelnénk ki. Az 5%-os arány nem nagy de jelentős. A mezőgazdasági szektorban munkát vállaló személyek száma az utóbbi években növekedett. Ez a növekedés is azonban a stagnáláshoz elég. Másrészt a növekedés egyik oka a közfoglalkoztatás hatása, mely részletesebb vizsgálatot is igényel. A stagnálás egyenlőre egy pillanatnyi állapot mely nem tudja megállítani azt a csökkenést, ami ezt a szektort ténylegesen is jellemzi. A munkaerő csökkenésének három alapvető oka van. Az egyik ok a mezőgazdaságnak az átalakulása. A második ok a szakképzett munkaerő kivándorlása. A harmadik okként pedig a közfoglalkoztatást bevezetését jelölhetjük meg. A három ok együttes hatása eredményezi azt, hogy egyre kevesebben végzik hivatásszerűen a mezőgazdasági munkát.

A mezőgazdaság átalakulásának egyik kulcseleme annak a társadalomhoz fűződő viszonya. A korai időszakokban a földművelés egy közösség életének fő eleme volt. A családi – társadalmi és hatalmi viszonyok összekapcsolódtak föld használatával.³ Mivel a föld használata, a mezőgazdasági termelés volt nagyon sok területen

* dr. jur., PhD, egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jogmega@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Jelen tanulmányban a családi gazdaságok nem kerülnek elemzésre, Erről lásd bővebben: Prugberger Tamás: Családi vállalkozást is érintő munkavégzés – A munka jogviszonyaival összefüggő szerződések elméletét érintő új irányvonalak és azok kritikai értékelése – Szintézis és megoldási kísérlet, *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2015/1-2, 83-102.

² A mezőgazdaság szerepe a nemzetgazdaságban 2016, in: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezoszerepe16.pdf>, 5. (2017.10.22.)

³ Bővebben a téma kapcsán: Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 576.; Olajos István: Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiből, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 409-417.

a meghatározó, ezért nagyon sokáig megbecsülés övezte ezt a tevékenységet.⁴ A technikai fejlődéssel együtt az egyes termelési ágak is fokozatosan átalakultak. A mezőgazdaságban is egyre inkább elterjedt a bér munka. A munkavállaló megélhetése így már kevésbé kötődött a földhöz. A munkavállaló közvetett használója lett a földnek.⁵

A második ok egy generális munkaerőpiaci probléma, mely súlyosbítja azt a munkaerő kiáramlást, amely az agráriumot korábban is jellemezte. A szakképzett munkaerő egy része kiöregedett, egy másik része pedig a nyitott Európában próbál szerencsét.⁶ Mind ezek mellett hiányzik a szakember utánpótlás. Azok a fiatalabb generációk, akik átvehetnék a termelést sem itthon, vagy nem ezen a területen képzelik el a jövőjüket. A probléma természetesen nem újkeletű, hiszen korábban is voltak olyan korszakok, mikor nem volt elég munkavállaló a szektorban.⁷ De talán az ipari fejlődés okán napjainkban jobban eszkalálódik a probléma.

A harmadik ok a közfoglalkoztatás megjelenése. A közfoglalkoztatás egy sajátos karakterű állami finanszírozású programokra építő foglalkoztatási viszony. A megjelenése nem kellene, hogy negatív hatással legyen a mezőgazdaságra. Nagyon sok közfoglalkoztatási program támogatja a mezőgazdasági termelést. Ez a termelés azonban első sorban az önkormányzati területek megművelését jelenti. Másrészt ezekbe a programokba azok a személyek kerülnek be, akik korábban az idénymunkát ellátták. A programba bekerült személyek azok, akik rászorulnak a szociális ellátórendszer segítségére, mivel stabil állandó jövedelemmel nem rendelkeznek.⁸ A mezőgazdaságban végzett munkájuknak sem volt általában nyoma, mivel azt az esetek nagy részében feketefoglalkoztatás keretében végezték. Ennek megfelelően ezek a személyek munkanélküliként vannak regisztrálva az állami foglalkoztatási szervnél. A közfoglalkoztatás egyik célja pedig a munkanélküliség csökkentése a munkanélküli személyek munkaerőpiaci aktiválása révén. Az aktiválás pedig a közfoglalkoztatási programokon keresztül valósulnak meg.

⁴ Lásd Sály Pál: A mezőgazdasági munka erkölcsi elismerése az ókori Rómában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 511-518.

⁵ Kovách Imre: *Földek és emberek – Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016, 27. A földhasználati jogokról részletesebben: Olajos István: A termőföldhasználat szabályai, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog: A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017, 95-109.

⁶ Orbán Szabolcs – Szabados György: Mezőgazdaság és idénymunka - sajátosságok és kilátások, *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 2017/4, 417.

⁷ Erről részletesebben: (Szerző nélküli) The Problem of Agricultural Labour, *International Labour Review* Vol. XLII. Nos 2-3 (1940)/August – September).

⁸ Böszörményi Judit: A közfoglalkoztatás rendszere, jogi szabályozása, in: Böszörményi Judit – Buránszkiné Alföldi Judit – Nagyné Véber Györgyi: *Közfoglalkoztatás 2015 – Jogi, munkajogi háttér és mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó adózási, számviteli kérdések*, Budapest, Saldo Kiadó, 2015, 9.

A fenti három okhoz kapcsolódóan még egy elemet meg kell említenünk. Ez az elem a mezőgazdasági munkavégzés jogi jellemzőit foglalja magában. Ezeknek a jellemzőknek a vizsgálata ad keretet ahhoz, hogy a fent jelzett három probléma gyökerét jobban megérthessük. A tanulmányban ugyanis a mezőgazdasági munkavállalókra vonatkozó hazai és nemzetközi szabályokat is bemutatjuk, illetve a közfoglalkoztatásnak az agráriumban betöltött szerepét is.

2. A mezőgazdasági munkavégzés általános jellemzői

2.1. Az idényjelleg

A mezőgazdaság egyes ágazatait összehasonlítva nem egységes a kép.⁹ Egyes ágazatokban folyamatos, akár több műszakos munkavégzés is megvalósul egész évben. Ilyen ágazatok az állattenyésztéssel összefüggő területek. A növénytermesztéssel összefüggő ágazatokban azonban az idényjelleg dominál. Az idénymunka az olyan munkavégzés mely a munkaszervezés körülményeitől függetlenül az évszakhoz, az év egy adott valamely időszakához vagy időpontjához kötődik.¹⁰ A mezőgazdaságban főként a szezonális érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a munkavégzés azokban az időintervallumokban történik, amikor ennek az előfeltételei teljesülnek. Az előfeltételek mindig a természeti tényezőktől és adottságoktól függenek. A terményt betakarítani akkor lehet, amikor az beérett. Hogy mikor érkezik be az jelentős mértékben függ a külső körülményektől (időjárás, betegségek). Az idénymunka ugyanakkor azt is feltételezi, hogy egy adott munka mindig egy adott időintervallum alatt végezhető el. A munka idényjellegét nem lehet kiterjesztően értelmezni. A munkavégzés csak az adott munkafolyamat alapján minősíthető idénymunkának. Az idényjellegét mindig az adott munka tekintetében kell vizsgálni, nem a munkáltató egész tevékenysége alkalmából.¹¹ Ennek a kérdésnek a munkaidő szervezés keretében van jelentősége. Tekintettel az elvégzendő munka mennyiségére, és a munkáltató által felvett munkaerő mennyiségére kell meghatározni a munkabeosztást. A munkabeosztás során azonban a legritkábban tudják a munkáltatók az egyenlő munkaidőbeosztást megvalósítani. Sokszor a napi munkavégzés meghaladja a törvényes 8 órát. A napi 8 óránál hosszabb munkavégzés csak az egyenlőtlen munkaidőbeosztással valósítható meg. Az egyenlőtlen munkaidőbeosztás pedig munkaidőkeret formájában rendelhető el.¹² A Munka törvénykönyve (továbbiakban Mt.) 93-96. § tartalmazza a munkaidőkeretre vonatkozó szabályokat. A munkaidőkeret alkalmazása 4 hónap vagy 16 hét, melyet idénymunka esetén 6 hónapra vagy 26 hétre lehet emelni.

⁹ Részletesebben: Orbán – Szabados 2017, 416-428.

¹⁰ Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017, 398.

¹¹ Dudás Katalin: Munkaidő, in: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*, Budapest, ELTE-Eötvös Kiadó, 2013, 279.

¹² A munkaidőkeretnek az idénymunkára való kiterjesztéséért a Nemzeti Agrárkamara is lobbizott: Rugalmasabb munkaidőt az agráriumba!, in: <http://technika.gmgi.hu/mezogazdasagi-technika/hirek-aktualitasok/rugalmasabb-munkaidot-az-agrariumba>, (2017.10.23.)

Ha pedig a munkáltatónál van kollektív szerződés akkor 1 év vagy 52 heti munkaidőkeret alkalmazható, ha ezt technikai vagy munkaszervezési okok indokolják. A mezőgazdaságban a rövidebb időtartamú munkaidőkeretek alkalmazása a jellemző.

A munkaidőkeret alkalmazásának az idénymunka esetében a fentiekén túl azért lehet jelentősége, mivel a napi – és heti törvényes munkaidőre és a heti pihenőidőre vonatkozó szabályokat a munkaidőkeret végén kell figyelembe venni. Akkor lesz szabályos a munkaidőkeret alkalmazása, ha a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó szabályok a munkaidőkeret átlagában kiadják a törvényes heti munka és pihenőidő mértékét.

Az idénymunkára vonatkozó szabályok alkalmazása nem csak a munkaidőkeret, de a napi pihenőidők kiadásában is speciális. Az idénymunka esetében a munkáltató elrendelheti, hogy két munkavégzés közötti pihenőidő mértéke 8 óra legyen 11 óra helyett.

A fentiekből is kitűnik, hogy a jogalkotó az idénymunka szabályait rugalmasan határozza meg. Erre a rugalmasságra a munka természete miatt van szükség, mivel egy adott munkát az agráriumban mindig az adott pillanatban kell elvégezni. Ezek a pillanatok mindig rövid időtartamúak, így a munkafeltételeknek is alkalmazkodnia szükséges hozzájuk. Az alkalmazkodás természetesen nem jelentheti a munkavállaló védelmi szintjének a csökkenését.

2.2. A jogviszony keletkezése

A mezőgazdasági munkavégzési tevékenységre vonatkozó szabályok jól illeszkednek az új trendbe. Az új trend a rugalmas foglalkoztatási feltételek előtérbe kerülése a tipikus munkavégzési viszonyokkal szemben.¹³ Ez magában foglalja azt az anomáliát is, mely szerint az állandó munkafeltételek megfogalmazása mégis szükséges valamilyen formában az agráriumban.¹⁴

A jogviszony keletkezése függ attól, hogy a mezőgazdasági munkavállalót milyen típusú munkaviszonyban foglalkoztatják. A korábbiakban utaltunk rá, hogy a mezőgazdaság egyes szegmenseiben nem idényjellegű a munka. Ezekben az esetekben a tipikus munkaviszonyok szabályait kell alkalmazni. A munkaviszony írásba foglalt munkaszerződéssel jön létre. A munkaviszony tartalmát pedig a munkaszerződés és az Mt. határozza meg.

¹³ Employment in European Agriculture: Labour Costs, Flexibility and Contractual Aspects, (Projekt Report) in: Institute der deutschen Wirtschaft Köln [http://www.copa-cogeca.be/img/user/files/KAUNAS2013/EA\(14\)3559EN3.pdf](http://www.copa-cogeca.be/img/user/files/KAUNAS2013/EA(14)3559EN3.pdf), 2014, 19. (2017.10.24.); Franco Baraldi, Alessandra Castolini - Carlo Pirazzoli: The labour factor in agriculture: an analysis between three EU partners, *New Medit*, 2/2007, 48.; lásd még Tóth Hilda: Rugalmas biztonság elve a munkaviszony megszüntetése során, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 621-623.

¹⁴ Jane L. Collins – Greta R. Krippner: Permanent Labour Contracts in Agriculture, *Comparative Study of Society and Historie*, 1999/3, 510.

A mezőgazdaság jelentős részében azonban a munkavállalókat idénymunka keretében foglalkoztatják. Az idényjellegű foglalkoztatást gyakran egyszerűsített foglalkoztatás keretében valósítják meg. A jogviszony egyszerűsítése az adminisztratív terhek csökkentését jelenti.¹⁵ A munkáltató és a munkavállaló a munkaszerződést szóban is megkötheti, vagy mintaszerződés alapján. A munkaszerződés érvényességét nem a formalitás fogja adni, hanem az azt követő hatósági bejelentés.¹⁶ Ez a munkaviszony a bejelentéssel keletkezik. A bejelentést az adóhatóság irányába kell megtenni. Ez történhet on-line felületen, vagy akár telefonon is.¹⁷ Ezzel azonban két probléma is van.

Az első probléma, hogy a munkáltatók sokszor nem jelentik be a munkavállalókat. Feketén foglalkoztatják őket. Ezt támasztja alá a hatósági ellenőrzések elemzése is. 2014.-ben összes feketén foglalkoztatott munkavállaló 5%-a jutott a mezőgazdasági ágazatra,¹⁸ ugyanez a 2017-ben 10%.¹⁹ Ha csak a mezőgazdasági ágazatban dolgozók létszámát nézzük, akkor még rosszabb az arány:

Mezőgazdaság	2011. I.	2012. I.	2013. I.	2014. I.	2015. I.	2016. I.	2017. I.
Ellenőrzéssel érintett munkavállalók száma	3 052	3 488	1 254	2 377	1 205	1 580	1954
Feketén foglalkoztatott munkavállalók száma	319	479	201	361	304	249	606
Feketén foglalkoztatott munkavállalók aránya	10,45%	13,73%	16,03%	15,19%	25,23%	15,76%	31,01%

1. táblázat

A mezőgazdaságban illegálisan foglalkoztatott munkavállalók aránya²⁰

¹⁵ Bankó – Berke – Kiss 2017, 599.

¹⁶ Ferencz Jácint: *Atipikus foglalkoztatási formák*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2015, 96.; Zsófia Hornyák – Nóra Jakab – Zoltán Nagy – István Olajos: Influencing factors of the competitiveness of national agricultural law – A nemzeti agrárjog versenyképességét befolyásoló tényezők, *Journal of Agriculture and Environmental Law*, 2017/22, 68-69.

¹⁷ Mélypataki Gábor: Neue Formen der Beschäftigung im Agrarrecht – Új foglalkoztatási formák az agráriumban, *Journal of Agriculture and Environmental Law* 2010/9., 38.

¹⁸ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2014. I. negyedév), OMMF, in: http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&chir_reszlet=410 (2017.10.31.)

¹⁹ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2017. I. félév), NGM, in: <http://www.zmkik.hu/hu/zala-megyei-kereskedelmi-es-iparkamara/cikkek/a-munkaugyi-ellenorzes-tapasztalatai-2017-i-felev-101428>, 2. (2017.10.31.)

²⁰ A táblázat forrása: A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2017. I. félév), NGM, 3.

A növekvő tendenciát a jogi szabályozás maga is elősegíti a lazább szabályok alkalmazásának lehetőségével. A munkáltatók az egyszerűsített szabályok kikerülésével próbálják meg elkerülni az adófizetést. Az időszakos, egy-egy napokra történő foglalkoztatás során az ellenőrzések elmaradásának reményében, egyszerűsített foglalkozásnál még nagyobb a „kockázatos hajlandóság”, mint az Mt. szerinti munkaviszony esetében. Ha a munkáltató 15 napnál több alkalommal foglalkoztatja a munkavállalót, akkor inkább „elfelejti” a további munkanapok bejelentését.²¹ Ezzel túllépve a törvényes kereteket.

A bejelentés nélküli foglalkoztatással kapcsolatosan továbbra is gyakoriak az alábbi munkáltatói kifogások: (a) ’adminisztrációs hibára’ való hivatkozás; (b) munkavállalók bejelentéséhez szükséges adatokat időben leadták a könyvelőnek, de a ’könyvelő elmulasztotta’ a bejelentésüket; (c) próbaidő után kívánta bejelenteni a munkavállalót a munkáltató; (d) a munkavállaló „próbanapon” van; (e) az előző időszakban mindig bejelentették a munkavállalókat.²²

A második probléma pedig kapcsolódik a bejelentéssel kapcsolatos technikai feltételekhez. Már a szabályok hatályba lépése előtt felmerült kritikaként a regisztráció nehézsége, szakismeretek és infrastruktúra hiánya. Erre példaként a Ferencz Jácint által is idézett²³ Rác Zoltán által megfogalmazott példát emelnék ki mi is:

„... a szilvászáradi püsztránglelep vezetője a karácsonyi halvásárlás előtti roamban addig nem tudja a vásárlókat kiszolgálni, amíg az erre a munkára alkalmazni kívánt idény- vagy alkalmi munkásoknak nem ültögeti be hajnalban az összes adatát, megküldve az internet-szolgáltatás technikai problémáival, illetve a saját számítógép-használattal kapcsolatos ismeret hiányával.”²⁴

A kiemelt példához hozzátennék, hogy az idézett megjelenése óta eltelt időszak csökkentette a probléma mértékét. Mára egyre inkább elfogadott és alkalmazottak az on-line rendszerek. Az azonban teljesen helytálló, hogy a mezőgazdaságban foglalkoztatóként az idősebb korosztály jelenik meg főként, akinek az ilyen rendszerek használata ténylegesen okozhat gondot.

Az egyszerűsített foglalkoztatási jogviszony keletkezésénél egy garanciális szabály kerül csak meghatározásra. Ez a garanciális szabály a ’visszalépés tilalma.’ Ez azt jelenti, hogy ha azonos felek között munkaviszony, vagy közszolgálati jogviszony áll fenn, ezt nem lehet egyszerűsített foglalkoztatásra változtatni.²⁵

A munkavállalót védő garanciális szabályok ebben a jogviszonyban nagyon minimálisak. A védelmi szint növelésének egyik módja lehetne ha a mezőgazdasági munkavégzésre elkülönült önálló szerződéstípus létezne. A jelenlegi helyzetben elegendő egy szóban megkötött szerződés is, minden alaki és tartalmi formaságok nélkül. Ha nem idényjellegű munkáról van szó, akkor pedig a munkaviszonyra vonatkozó általános szabályok alkalmazandóak.

²¹ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2017. I. félév), NGM, 5.

²² Lásd 21. jegyzet

²³ Ferencz 2015, 98.

²⁴ Rác Zoltán: Az alkalmi munkavállalás új szabályainak kritikai elemzése, *Publicationes Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2010/28, 467-468.

²⁵ Rác 2010, 466.

Véleményünk szerint nincs ekkora különbség a két élethelyzet között. A sajátos jogviszony kialakításában külföldi példák segíthetnék a magyar jogalkotót.

Egyik példa lehetne a Luzern kantoni szabályozás, mely külön jogszabályban rendezi a mezőgazdasági munkaszerződés szabályait.²⁶ Érdekes kiindulópont már a jogszabály címe is, mely tipikus jogviszonyként jellemzi a mezőgazdasági munkavégzést, és nem atipikus formaként, mint nálunk. Ez adódik a gazdaság jellemzőiből is. A jogszabály saját hatályát megállapítja mindazon munkaviszonyokra, melyekben a munkavállalók a Luzern Kantonban található mezőgazdasági üzemekben, vagy mezőgazdasági háztartásokban végzik a munkatevékenységüket.²⁷ A szabályozás általános érvényű szerződésként ismeri el a felek megállapodását.

2.3. Az egyszerűsített foglalkoztatás jellemzői

Az egyszerűsített foglalkoztatás magában foglalja a mezőgazdasági idénymunkát, a turisztikai idénymunkát, illetve alkalmi munkaviszonyt is. A tanulmány keretében mi a mezőgazdasági idénymunkával vizsgáljuk meg részletesebben.

Mezőgazdasági idénymunka: a növénytermesztési, erdőgazdálkodási, állattenyésztési, halászati, vadászati ágazatba tartozó munkavégzés, továbbá a termelő, termelői csoport, termelői szervezet, illetve ezek társulása által a megtermelt mezőgazdasági termékek anyagmozgatása, csomagolása - a továbbfeldolgozás kivételével - feltéve, hogy azonos felek között a határozott időre szóló munkaviszony időtartama nem haladja meg egy naptári éven belül a százhusz napot. A jogszabályból nem tűnik ki, de szükséges különbséget tennünk alkalmi munka és idénymunka között. Az alkalmi munka az év bármelyik időszakában teljesíthető munkavégzés, melyhez nem feltétlenül kapcsolódik a szezonálitás. Az idénymunka pedig mindig az év egy bizonyos időszakához kötött előre meghatározott munkakörökben jelentkező munkavégzés.

Egy további különbség, hogy a munkáltató a törvényes mértéknél több munkavállalót nem foglalkoztathat egyszerre alkalmi munkavállalás keretében. A munkavállalók statisztikai létszámát kell figyelembe venni.

Mt. hatálya alatti munkavállaló	Alkalmi munkavállalás keretében alkalmazható munkavállaló
nincs	1 fő
1-5 fő	2 fő
6-20 fő	4 fő
20 fő fölött	a munkavállalói létszám 20%

2. táblázat
Létszámkorlát

²⁶ Nr. 854.a. Normalarbeitsvertrag für das landwirtschaftliche Arbeitsverhältnis.

²⁷ Nr. 854.a. 1. §

A létszámkorlát alkalmazása egy garanciális szabály lenne, mely azonban csak az alkalmi munkára vonatkozik, de az idénymunkára nem. A mezőgazdasági idénymunka esetében nem lenne értelme a korlátozásnak, hiszen a munka jellegéből adódóan nem feltétlenül szükséges, hogy a munkáltató munkavállalókkal rendelkezzen a holt időszakokban. Érdekes azonban, hogy annak ellenére, hogy itt nincs létszámkorlát mégis jelentős az illegális foglalkoztatás mértéke. Az illegális foglalkoztatás az adóelkerülést szolgálja. A szezonon kívüli időszakban nem tudna eleget tenni a foglalkoztatási kötelezettségének. Rövid távon win-win helyzetet eredményezhet a feketemunka. Amit a munkáltató nem fizet ki adóba és járulékbba annak egy részét vagy egészét a munkavállalónak tudja adni. A win-win helyzet azonban pillanatnyi állapot. Ha menetközben a munkavállalót üzemi baleset éri, vagy más okból társadalombiztosítási ellátásra szorulna, akkor a helyzet negatívba fordult. A munkavállaló, amikor nem jelentették be nem rendelkezik biztosítással. Az a többlet pénz, amit a munkavállaló zsebbe megkapott pluszban pedig nem fedezi az ellátás önköltségi árát. Ha hosszabb távon gondolkodunk, akkor pedig a nyugdíjhoz szükséges szolgálati időből kiesnek az ilyen napok.

A jogszabály megfogalmaz a létszámkorlát mellett egy másik az idénymunkára is vonatkozó korlátozást is. Ez a másik egy időkorlát, mely kimondja, hogy ha a felek egymással többször is idénymunkára, idénymunkára és alkalmi munkára vonatkozó jogviszonyt kötnek, maximális időtartama 120 nap.²⁸ Az időkorlát próbálja megvédeni a munkavállalót, azzal, hogy a rugalmas szabályok alkalmazásának időbeli korlátot állít. A munkáltatók azonban ezeket a korlátokat is kijátsszák általában.

2.4. Munkavédelmi kérdések

A mezőgazdasági tevékenység sokrétű. A mezőgazdasági idénymunka fogalmából is jól látszik, hogy milyen tevékenységek tartoznak ide: (a) földművelés; (b) erdő- és vadgazdálkodás; (c) halászat; (d) állattenyésztés; (e) mezőgazdasági termékek logisztikája.

Ezeknek a tevékenységeknek mindnek megvan a sajátos kockázata és jellemzője. Több tevékenység veszélyes üzemi tevékenységnek is minősül. Ezért szükséges kiegészítenünk az Eftv. 6. §-ban foglalt szabályt, mely szerint a munkáltató köteles a munkavállaló munkára képes állapotát ellenőrizni. Ezt az ellenőrzést a munkavégzés megkezdése előtt kell végrehajtani. A jogszabály csak az ellenőrzési kötelezettséget írja elő a mikéntet nem határozza meg. Ezekhez kapcsolódóan ki kell emelni a munkáltató kötelezettségét az egészséget nem veszélyeztető biztonságos munkakörülmények biztosítása körében.

²⁸ Anikó Raisz – János Ede Szilágyi: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO – Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjog, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban, *Journal of Agriculture and Environmental Law*, 2012/12, 124.

A munkavédelmi problémák egy része visszavezethető két dologra az egyik. A fekete foglalkoztatás, a másik pedig a szakemberek hiánya. A mezőgazdasági munkáltatók gyakran szakismeretekkel nem rendelkező munkavállalókat foglalkoztatnak illegálisan. Ez a két tényező pedig elvezetett oda, hogy a mezőgazdaságban a legnagyobb a munkabalesetek száma. Ezeket szükséges kiegészíteni azzal, hogy jelentős mértékű a fluktuáció.

2016-ban a hatóság a vizsgált munkáltatók 74,3 %-nál tapasztalt valamilyen munkavédelmi szabálytalanságot.²⁹ Ezzel a mértékkel a mezőgazdaság a szabálytalanságok tekintetében az építőipart is megelőzte. A nagyszámú szabálytalanság nagy számú munkabalesetet és üzemi balesetet is generál. 2016-ban 18 halálos baleset, 3 súlyos csonkolásos baleset, 4 egyéb súlyos baleset és 9 nem súlyos csonkolásos baleset történt.³⁰ Ezek azok az adatok, amelyek ismertté váltak. A mezőgazdasági balesetek esetében nagyfokú a látencia, főleg az idénymunkások esetében, akiket feketén foglalkoztatnak. Ez nagyon jól látszik azokból a statisztikákból, melyek egymás mellett vizsgálják az egész munkaerő-piacot és a mezőgazdasági szektort.³¹ A balesetek megelőzése és csökkentése érdekében a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Agrárkamara 2017-ben élre hívott egy kétéves programot „Fókuszban a mezőgazdaság – első a munkavédelem biztonsága” címmel. A program célja, hogy felhívja a figyelmet a munkavédelmi szempontból veszélyes mezőgazdaságra és növelje az ágazatban tevékenykedő munkáltatók, munkavállalók, szakemberek (agrár, munkavédelmi, foglalkozás-egészségügyi, HR) és a lakosság ismereteit.³²

3. Közfoglalkoztatás

A közfoglalkoztatás jelenlegi rendszere 2011 óta funkcionál.³³ Sajátossága, hogy itt nem munkaviszonyról beszélünk, hanem közfoglalkoztatási jogviszonyról. A közfoglalkoztatási jogviszony sok tekintetben közel áll a határozott idejű munkaszerződésen alapuló foglalkoztatáshoz, de nagyon sok munkajogi szabályt nem kell alkalmazni, pl.: a közfoglalkoztatottak bére nem éri el a garantált bérminimumot. A közfoglalkoztatás így félúton jár a munkanélküliség és az elsődleges munkaerőpiacon való foglalkoztatás közt. Több dimenzióban is a foglalkoztatást imitálja, de annál kedvezőtlenebb kondíciókat kínál.

²⁹ Jelentés a nemzetgazdaság 2016. évi munkavédelmi helyzetéről, 29.

³⁰ Fókuszban a mezőgazdaság – első a munkavédelem biztonsága – kampányútmutató, in: http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=559, 8. (2017.11.01.)

³¹ A statisztikákról bővebben: Nesztinger Péter: A mezőgazdaság munkavédelmi helyzete, munkavédelmi feladatok – konferencia előadás Gödöllő 2017.06.13., in: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:akr6DLISoYJ:www.ommf.gov.hu/letoles.php%3Fd_id%3D7324+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=opera, (2017.11.01.)

³² A kampányról bővebben: http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=559

³³ Jakab Nóra: Közfoglalkoztatás Magyarországon, in: Jakab Nóra – Prugberger Tamás – Rácz Zoltán – Borkuti Eszter – Rácz Orsolya (szerk.): *Szociális Jog I.: Európai és magyar foglalkoztatás támogatási, és munkaiügyi-, valamint munkavédelmi igazgatási jog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2013, 63-66.

A kedvezőtlen kondíciókat annak érdekében alkalmazza a rendszer, hogy a közfoglalkoztatottakat piaci munkavállalásra ösztönözze.³⁴ A közfoglalkoztatás mára a munkanélküliség és a szegénység kezelésének univerzális közpolitikai eszközévé vált.³⁵ A foglalkoztatási cél mellett segélyezési politika részét is képezi. Az kaphat csak aktív korúak ellátását, akinek a foglalkoztatása a közfoglalkoztatással sem oldható meg. A közfoglalkoztatást – a kezdeti terveknek megfelelően – a Kormány átmeneti foglalkoztatási formának tekinti, ahol segély helyett munkát és fizetést biztosít az álláskereső számára.³⁶

Felmerülhet a kérdés, hogy jelen tanulmány között miért is foglalkozunk egy ilyen foglalkoztatáspolitikai eszközzel. A válasz egyszerű. Azért mert a közfoglalkoztatási programok egy fontos része mezőgazdasági program. A mezőgazdasági programokban foglalkoztatott közfoglalkoztatottak aránya 17%.³⁷

A 17% az összes foglalkoztatotti létszámhoz mérten ugyan nem egy jelentős rész, de ha ugyanezt a létszámot a mezőgazdaságban vizsgáljuk, ott jelentős. A közfoglalkoztatás keretében a mezőgazdaságban foglalkoztatottak létszámára tekintettel szükséges megnéznünk a jogviszony jellemzőit.

A mezőgazdasági területeken a közfoglalkoztatási programok a start munkaprogramok keretében valósultak meg első sorban a Tiszántúli területeken az aprófalvas régiókban.³⁸ Nagyon sok helyen nincs is más munkalehetőség, mint az önkormányzat, vagy más közfoglalkoztató által megszervezett munka. Ennek megfelelően a mezőgazdasági területeken párhuzamosan végeznek munkatevékenységet az Mt. hatálya alatt álló munkavállalók, az Eftv. általi idénymunkások és Kftv. hatálya alatti közfoglalkoztatottak.

3.1. A közfoglalkoztatás és a mezőgazdasági tevékenységek.

A részletszabályok kifejtése előtt szükséges foglalkoznunk a jogalkotó akaratával is. A Kormány az 1139/2017 (III.20.) Korm. határozat alapján a belügyminisztert kötelezi a versenyszférában kialakult munkaerőhiányra figyelemmel, hogy a közfoglalkoztatási programokban részt vevők havi átlagos maximális létszámát 2020-ig folyamatosan 150 ezer főre csökkentse.

³⁴ Koós Bálint: Közfoglalkoztatás a mezőgazdaságban, *Tér és Társadalom*, 2016/3, 48.

³⁵ Váradi Mónika Mária: A közfoglalkoztatás, mint a szegénypolitika eszköze, in: *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok -tudományos-szakmai konferencia*, Belügyminisztérium, Budapest, 2015 november 25., 16.

³⁶ (Szerző nélküli) A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – Javasolt fejlesztési irányok, in: *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok -tudományos-szakmai konferencia*, Belügyminisztérium, Budapest, 2015 november 25., 4.

³⁷ Koós 2013, 53.

³⁸ A statisztikákat és a térképeket bővebben lásd: Ignits Györgyi – Mód Péter – Nagy Ágnes – Varga Livia: Beszámoló a 2016. évi közfoglalkoztatásról, Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztálya, 2017, in: http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Beszámoló_2016_170713.pdf, (2017.11.01.)

Ezzel párhuzamosan ugyanennek a határozatnak a 11. pontja tartalmazza, hogy az elsődleges munkaerőpiaci reintegráció érdekében - a közfoglalkoztatottak rugalmas módon szolgálják ki a mezőgazdasági idénymunka szezonálisan kiugró munkaerő-szükségletét, különös tekintettel a jelenleg meglévő mezőgazdasági kézi munkaerő hiányára. Ez a látszólagos ellentét azt eredményezheti, hogy az egyre csökkenő közfoglalkoztatotti létszámon belül a mezőgazdaságban foglalkoztatottak részarányát növelni kell. Az általános megfogalmazáson túl konkrétumot nem tartalmaz a határozat, de egyértelműen kijelöli az irányvonalat. Véleményünk szerint a jövőben a mezőgazdaságban a közfoglalkoztatás nagyobb arányú erősödése várható.

A közfoglalkoztatás keretében valamilyen törvényben, rendeletben, vagy egyéb módon meghatározott közfeladatot kell elvégezni, melybe beletartoznak az első sorban közösségi mezőgazdasági földek megművelése, erdészeti munkák is. A közfoglalkoztatás a közfoglalkoztató és a közfoglalkoztatott közötti jogviszony. Az új szabályok alapján azonban közhasznú kölcsönzés formájában is teljesíthető.³⁹ A közfoglalkoztatók körében a törvény több olyan foglalkoztatót is felsorol, melyek tevékenységének egy része vagy egésze a mezőgazdasági szektorba tartozik: (a) helyi és nemzeti önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása; (b) költségvetési szerv; (c) egyházi jogi személy; (d) közhasznú jogállású szervezet; (e) civil szervezet; (f) az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet; (g) vízitársulat; (h) erdőgazdálkodó, amennyiben a közfoglalkoztatás keretében; (h1) az erdő külön törvényben meghatározott közjóléti céljainak megvalósítása érdekében végzett feladatok ellátására; (h2) a természeti károkat szenvedett erdőterületek rehabilitációjára; (h3) erdészeti sétatutak, turistautak és tanösvények kijelölésére, karbantartására; (h4) határjelek és környezetének karbantartására; (h5) tűzpázták készítését és tűz megelőzést szolgáló feladatok ellátására; (h6) kommunális hulladék gyűjtésére és elszállítására; (h7) az erdőterület kommunális szennyeződéstől való tisztítására kerül sor; (i) bizonyos feltételek fennállása esetén szociális szövetkezet; (j) a kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltató.

A felsorolt foglalkoztatók nem csak közvetlenül foglalkoztathatják a közfoglalkoztatottat. A mezőgazdasági munkavégzés közhasznú kölcsönzés keretében is megvalósulhat. A közhasznú kölcsönző közfoglalkoztatási jogviszonyban álló közfoglalkoztatottakat csak a közfoglalkoztatásról szóló törvényben meghatározott közfoglalkoztató részére kölcsönözhet. A szolgáltatás fogadójának legalább 60 napos határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszonyban kell munkaerő-kölcsönzés céljából foglalkoztatnia.⁴⁰ A közfoglalkoztatásra irányuló munkaerő-kölcsönzési tevékenység folytatását a közhasznú kölcsönző székhelye szerint illetékes kormányhivatal engedélyezi, ha az általános kölcsönbeadói feltételek megvannak, illetve mentort is biztosít a közfoglalkoztatott részére. A közhasznú kölcsönzést lehet pozitívan és kritikusan is szemlélni. Véleményünk szerint mindkettőt szükséges egyszerre.

³⁹ 118/2001 (VI.30.) Korm. rendelet

⁴⁰ Gáspárné Szokol Márta – Nemeskéri Gyula: A közfoglalkoztatásról, *E-Munkajog*, 2015/5, 8.

A közhasznú kölcsönzés lehetővé teszi, hogy a közfoglalkoztatott akkor is dolgozhasson, ha a közfoglalkoztatója nem tud munkát biztosítani számára például a végzett munka idényjellege miatt.⁴¹ Másrészt az amúgy is kiszolgáltatott helyzetben lévő közfoglalkoztatott helyzetét nehezebbé is lehet vele tenni. A kölcsönzési szabályok felületesek, így azok a joggal való visszaélésre alkalmasak.

A közfoglalkoztatás esetében, akár a közvetlen kapcsolat áll fenn, akár a kölcsönzési viszony, egy olyan rendszer vázolható fel, mely jelentős mértékben kiemelte a korábban a mezőgazdaságban foglalkoztatott munkaerőt a rendszerből, és csak részben áramoltatja vissza. Ennek oka az, hogy azok a személyek akik most közfoglalkoztatás keretében dolgoznak, korábban napszámosként, idénymunkásként voltak jelen a mezőgazdaságban, általában feketefoglalkoztatás keretében. Az állami munkaerőpiaci nyilvántartások őket inaktív csoportnak látta, akiket be kell integrálni a munkaerőpiacra. Ez lett a közfoglalkoztatási program számos szigorú feltétellel. Aki szociális ellátást szeretne, annak részt kell vennie a közfoglalkoztatásban. A közfoglalkoztatottak feladatai függenek attól, hogy a közfoglalkoztató mire nyert pályázatot. A projektek egy nagy része mezőgazdasági, de nem mind, ezért összességében csökkent annak a munkaerőnek a létszáma, aki idénymunka keretében mezőgazdasági munkát végez. Ezért a magunk részéről vitatnánk azt az állítást, hogy a közfoglalkoztatás az idénymunka és az ingázással járó elhelyezkedés alternatívájává vált.⁴² Az érintett személyek választási szabadsága látszólagos, éppen a közfoglalkoztatás és a megváltozott segélyezési rendszer kapcsolata okán.

4. A szociális szövetkezek szerepe a mezőgazdasági munkavégzésben

A szociális szövetkezet célja a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése.⁴³ A szociális szövetkezetek alakítása is hasonló célt fogalmaz meg, mint a közfoglalkoztatás. A szociális szövetkezetek tevékenységükben is kapcsolódnak a közfoglalkoztatáshoz. A szociális szövetkezetek jelentős része közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiacra történő átvezetésével foglalkozik. Ebből adódóan mivel a közfoglalkoztatási programok között is nagy számban vannak mezőgazdasági célú programok, a szociális szövetkezetek egy jelentős része is ezzel foglalkozik.

⁴¹ Nagy Sándor Ádám: Miért nem érdemlik meg a közfoglalkoztatottak a minimálbért?, in: http://arsboni.blog.hu/2015/03/17/miert_nem_erdemlik_meg_a_kozfoglalkoztatottak_a_mini_malbert, (2017.11.01.)

⁴² Koós 2013, 59.

⁴³ Erről bővebben lásd: Csák Csilla – Kenderes György: Hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatási lehetőségei és annak bizonytalanságai a mezőgazdaságban, in: Homoki-Nagy Mária – Hajdú József (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 141-152.; Csák Csilla – Kenderes György: New organizational and employment opportunities of the multifunctional agriculture, in: Kékesi Tamás (szerk.): *The Publications of the MultiScience - XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*, Miskolc, University of Miskolc, 2016, 1-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Soziale Landwirtschaft – Die Tendenzen der sozialen Verantwortung in der multifunktionalen Landwirtschaft, *CEDR Journal of Rural Law*, 2016/2, 49-60.

A mezőgazdasági termelést számos esetben nem a piaci igény motiválja ezért a kistérségi programban megkezdett mezőgazdasági alapanyagtermelés immár komolyabb infrastruktúrával támogatott feldolgozással, vagy vegyes bolti kis- és nagykereskedelemmel egészül ki. Ha a nem a piac indokolja, akkor miért van ennyi mezőgazdasági szociális szövetkezet?⁴⁴ A kistelepüléseken gazdaságosan csak az ilyen típusú programok valósíthatók meg.

Fontos, hogy a közfoglalkoztatottak maguk is aktív részesei és alapítói lehetnek a szociális szövetkezeteknek. Erre vonatkozóan a Kftv. speciális szabályokat határoz meg a mezőgazdasági célú tevékenységekkel kapcsolatosan.

Ha a hátrányos helyzetű személy képzési programmal egybekötött mezőgazdasági célú közfoglalkoztatásban eredményesen vesz részt, és vállalja, hogy szociális szövetkezet tagjaként a továbbiakban legalább két évet fog dolgozni, a képzési programmal összefüggésben használt eszközöket az általa megalapított szociális szövetkezet a közfoglalkoztatótól haszonkölcsön-szerződés alapján ingyenesen használatba veheti. Ezekben az esetekben a magyar állam, az önkormányzat vagy a közalapítvány a szociális szövetkezet részére a termőföldet, a közfoglalkoztató az állatállományt haszonkölcsön-szerződés alapján ingyenesen használatba adhatja. A szociális szövetkezet a szerződésben vállalja hogy az általa ingyenesen használatba vett termőföldet a jogszabályi előírások betartásával hasznosítja. Ennek során csak olyan gazdálkodást folytathat, amely nem veszélyezteti a föld termőképességét. A szociális szövetkezet a földet a korábbi használó irányelvei szerint használhatja.

4.1. Tagi munkavégzés

A haszonkölcsönbe kapott termőföldeken a szociális szövetkezet által foglalkoztatott személyek dolgoznak.⁴⁵ A szociális szövetkezet tagjai tevékenységüket elláthatják tipikus munkaviszony keretében, de tagi munkavégzés keretében is. Ez a tagi munkavégzés a közös termelésben való, a tagsági jogviszonyon alapuló közvetlen közreműködés. Maga a szövetkezeti törvény is kiemeli, hogy a tagi munkavégzés önálló, más munkavégzésre irányuló jogviszonyt szabályozó törvény hatálya alá nem tartozó jogviszony, amelyben az elvégzett munka ellentételezése a tagi munkavégzés arányában részben vagy egészben a tagok által közösen megtermelt javak természetben történő átadásával is megvalósulhat. Ez annyit jelent, hogy ezekben az esetekben a Munka törvénykönyvének a szabályai egyáltalán nem érvényesülnek. A tagi munkavégzés mellett további jogviszonyok vállalása tilos. A szociális szövetkezet tagi munkavégzési jogviszonyban lévő tagja a tagsági jogviszonya fennállása alatt más foglalkoztatóval munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesít vagy tart fenn, e jogviszony tartama alatt a szociális szövetkezettel fennálló tagi munkavégzési jogviszonya szünetel. A szociális szövetkezet sem halmozhatja a jogviszonyokat. A szociális szövetkezet és szövetkezeti tag között egyidőben nem állhat fenn két különböző foglalkoztatási jogviszony.

⁴⁴ Tésits Róbert – Alpek B. Levente – Kun Antigóné: Az új típusú szociális szövetkezetek területileg eltérő foglalkoztatási szerepe, *Területi Statisztika*, 2015/3, 264.

⁴⁵ A tagi viszonyokról részletesen: Prugberger Tamás: *A belső vagyoni és vállalkozási jogviszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál*, Budapest, Szövetkezeti Kutató Intézet, 1989, 211.

A felek választása alapján vagy a tagi munkavégzés alapján történik a munkavégzés vagy munkaviszony alapján. Ez némileg össze is függ a szociális szövetkezet küldetésével, mely a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése.

A tagi munkavégzés atipikus munkavégzési forma, melynek a feltételeit a tagi megállapodás tartalmazza. A tagi munkavégzés egy az Mt.-ben nem nevesített atipikus munkavégzési forma, mely speciálisan a szociális szövetkezetet jellemzi. A tagi munkavégzés esetében nem érvényesül a szezonális. A Kftv. 4/A (2) alapján csak az a közfoglalkoztatott kapja ingyenesen haszonkölcsönbe az eszközöket, aki vállalja, hogy két évig jogviszonyban marad a szövetkezettel.

5. Összegzés

A mezőgazdaság sokszínűsége okán foglalkoztatási jogviszonyok széles palettája alkalmazható. A legkisebb mértékben elsősorban a feldolgozóiparban a tipikus munkavégzés a jellemző. Más területeken a szezonális határozza meg a munkavégzést. A munkaviszony mellett azonban speciális foglalkoztatási viszonyok is jellemzik az agráriumot. Ezen jogviszonyok egy része a foglalkoztatáspolitikai és a segélyezés körébe tartozik. A mezőgazdasági munkavégzés egyszerre jelenthet célt és eszközt. Célt azok számára, akik hivatásos mezőgazdászokká akarnak válni, és eszközt azok számára, akiket vissza kellene vezetni az elsődleges munkaerőpiacra. A foglalkoztatási jogviszonyok sokszínűsége determinálja a termelést is. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak összlétszáma ugyan nőtt, de ez első sorban a foglalkoztatáspolitikai eszközöknek köszönhető. A tényleges termelő munkában arányaiban kevesebben vesznek részt. A foglalkoztatási programoknak a munkaerőpiaci szolgáltatás nyújtása az elsődleges célja. A mezőgazdasági termékek értékesítése másodlagos. Ez a másodlagosság érthető is, hiszen képes lenne a piacok torzítására. A szociális szövetkezetek megjelenése negatív hatással lehet az egyéb piaci szereplőkre, így az őstermelőkre.

István OLAJOS *
The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the
developing Hungarian court practice**

1. The specialities of the application of land transaction

Our land transaction law carries the approach which is typical for the whole agricultural law. On the one hand, the subject of acquisition is special, so its subject is the agricultural and forestry land that has many unique features. One of these specialities is that its value is difficult to determine. In the socialist period, as the social goods of most, the value had not been attributed to the land.¹ However this approach changed after the change of regime. The definition of land value has become important and it is still one of the key issues regarding the assessment of land transaction relations. In Hungary, the value of the land is traditionally determined with the method of the capitalization of the pure income per unit of land, which most accepted instrument is the agricultural land value assessment process. In the process, the cultivation branch² and 'quality classifications'³ of the lands are determined and the lands are classified to

* dr. jur., PhD, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ See about the agricultural and economic problems of gold crown value and ecological assessment: Németh László: A földértékelés mai problémái, *Társadalmi Szemle*, 1970/2, 59-62; Lóczi Dénes: Tájéértékelés, földértékelés, *Földrajzi Ertesítő*, 1989/3-4, 263-281; Dömsödi János: A földértékelés, földminősítés módszertani elemzése, rendszerezése, továbbfejlesztése, *Geodézia és Kartográfia*, 2007/3, 26-33; furthermore about the legal problems of the aforementioned assessment: Bobvos Pál: A termőföld értékelése: az aranykorona érték és a földár, *Állam és igazgatás*, 1989/7, 658-662; Farkas Csamangó Erika: Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et Politica*, 2008/1-17, 151-182; Horváth Gergely: Gondnokság – Az agrár-környezetjog funkciója és felépítése, *Jog, Állam, Politika*, 2012/2, 107-127; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai - útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közlöny*, 2007/3, 112-114, 121.

² Act CXXII of 2013 on Transactions in Agricultural and Forestry Land (hereinafter referred to as: Fftv) Section 5 Point 17: 'agricultural, forestry land' shall mean any parcel of land, irrespective of where it is located (within or outside the limits of a settlement), registered in the real estate register as cropland, vineyard, orchard, garden, meadow, permanent pasture (grassland), reed bank or forest or woodland, including any parcel of land shown in the real estate register as non-agricultural land noted under the legal concept of land registered in the Országos Erdőállomány Adattár (National Register of Forests) as forest.

³ Agricultural Ministry Decree no. 47/2017 (IX.29) on the Detailed Rules of Agricultural Land Value Assessment (hereinafter referred to as: Frszr.) Section 1, Point 11: 'quality classification' shall mean the differentiation of the different quality areas within the determined cultivation branch on the basis of the differences in the fertility of the land.

the relevant estimation or classification⁴ and then the cadastral clean income of the relevant land is determined.⁵ The estimation of valuation is the task of the land quality experts of land office and other experts. The first topic, which I deal with, the effect of the land value to the authority's approval process.

The other important basis that needs to be systematized is to clarify the sequences of procedures. In case of sales contracts, since the adoption of Fftv. the real estate registration procedure is preceded by a notary's procedure for ensuring the rightful exercise of preemption rights holders and a preliminary administrative procedure, which aim is the examination of the buyer's contractuality and the selection of the buyer exercising preemption rights who best suits the spirit of the Land Transactions Act.

The original contract prepared on security document and endorsed with the approval decision shall be the attachment which constitutes the documentary ground of the real estate registration procedure. In this case the real estate registration authority only examines the existence of the criteria of Act on Real Estate Registry in its own procedure.⁶

⁴ Frszz. Section 1 Point 1. and 14.

⁵ Frszz. Annex no. 3.

⁶ See about the land transactions process: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyvézi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71; Bányai Krisztina: A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog (JAEL)*, 2016/20, 16-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (edit.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Óstermelő*, 2014/2, 10-11; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158; Csák Csilla – Nagy Zoltán:

Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (edit.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (edit.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *JAEL*, 2014/16, 111-127; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258; Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 11-166; Korom Ágoston – Gyenei Laura: The compensation for agricultural land confiscated by the Benes decrees in the light of free movement of capital, in: Lánco Petra et al (edit.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hague, Eleven International Publishing, 2015, 289-306; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 121-135; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről,

However the situation is different if the contract is not under the scope of the Land Transaction Act.⁷ In this case, the choice of the person exercising the preemption right is the responsibility of the seller, and the criteria indicated in the Land Transaction Act are examined by the land office in the frame of the real estate registration procedure.⁸

döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 101-102; Orlovits Zsolt (edit.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65; Papik Orsolya: “Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land trade” panel discussion, *JAEL*, 2017/22, 132-145, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlemény*, 2015/3, 148-157.

⁷ Fftv. Section 11 (2) Ownership of land may be acquired by a listed church, or the internal legal entities thereof, under a maintenance or life-annuity agreement or an agreement for providing care, or a contract of gift, and also by testamentary disposition, by a mortgage loan company, subject to the limits and for the duration provided for in the Act on Mortgage Loan Companies and Mortgage Bonds, by the municipal government of the community where the land is located for the implementation of public benefit employment programs and social land programs, and for urban development purposes. Furthermore Fftv. Section 36 (1) Approval by the agricultural administration body is not required: for State acquisitions; for the alienation of land owned by the State or by any municipal government; for the transfer of ownership of land by way of a gift; for transactions of ownership between close relatives; for transfers of ownership between joint owners, if it results in the termination of joint ownership; for sales transactions by way of conveyance to another farmer in conformity with the relevant legislation, as a precondition for subsidy; for acquisitions within the framework of authorization of parcel reconfiguration.

⁸ The results of the connected process is analysed by Csilla Csák and Zsófia Hornyák editors in their articles about the interpretations of Land Transactions Act: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezmenyei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (edit.): *Studia Iuris-prudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, Tomus 14, Miskolc, 2014, Gazdász Elasztik Kft., 131-158; The first essential interpretation of this special procedure was written by: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás*

In case of use rights, the procedure differs. Here the form countersigned by the lawyer is not a precondition for the contract between the parties. The contract is concluded with the administrative approval of the contract and the registration in the land register only provides the contractual authenticity of the contract. This will be important in the case where other legal conditions are conditional on ensuring the conditions of lawful land use. The land use registration authentically certifies the title of the use. However based on the relevant Act on the General Requirements of Agricultural Supports Section 44 (7), there may be a number of conditions⁹ for the legitimate land use certification and there is no need to register in land use registration.

az uniós jogban, 2013, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 114-119; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsrecht als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 47-50; Horváth Ákos: Az állami földek értékesítésével kapcsolatos eljárások: Cserba – Szinay (edit.) *Konferencia a termőfölddel kapcsolatos jogi problémákról*, A Borangolás rendezvénysorozat kísérő rendezvénye, Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország; See about the liability of notary: Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55; Olajos István: Az elővásárlási és előhaszonbérleti jogok gyakorlásának szabályai, Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 50-55; Kocsis Bianka Enikő: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből*, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16, 95-127.

⁹ Act XVII of 2007 on the General Requirements of Agricultural Supports (hereinafter referred to as Tet.) Section 44 (7)

- a) a lawful user shall mean as the following ranking the customer, who or what, expect as regulations on supports provide about this date otherwise, was registered as a land user in the Land Use Register referring to the last day of the deadline for the submission of the application and related to the requested areas;
- b) registered as a family farmer in the registration of family farmers or has an agreement on the establishment of a family farmer and he/she is in it as a family farmer;
- c) the lease, leasehold, bargaining, charity land use, recreational purposes land use and sublet contract, furthermore – according to the Act CCXII of 2013 on the Provisions and Temporary Rules of Act CXXII of 2013 on the Transactions in Agricultural and Forestry Land Section 70 and 76 – the agreement on land use rules, the mandatory contract based on the Act LXXXVII of 2010 on National Land Fund Section 18 (5) (including a contract concluded by a National Park Directorate), as well as a land user based on the temporary order of the court and who is entitled to use the defense area based on a contract;
- d) who is registered as a Trustee, Beneficiary in the Real Property Registration or the user of the right of use based on the Act V of 2013 on Civil Code Section 5:159, and who is qualified as the successor of the budgetary body registered as a trustee;
- e) who is registered as an owner or a cooperative land-use holder in the real property registration;
- f) in case of the Act CXXII of 2013 on the Transactions in Agricultural and Forestry Land Section 42 (2) Point c) the person, who has got a written agreement concluded with the land user registered in the land register;
- g) the joint owner on the undivided common property, on the area in excess of his/her share of ownership, in relation of the area in excess of his/her share of ownership, if he/she has not

The third issue is whether it can be investigated and if yes, what extent the contracts' null and void or the nature of the sham contract in the proceeding of agricultural administrative authority. Related to this part, the issue is whether it can be initiated within the limitation period for the purpose of determining of the invalidity of the contract in case of agricultural lands. If we answer yes in both areas, what is the difference between the approach of the administrative and labor court examining the administrative procedure of the authority deciding on the approval of the contract and the civil court deciding on the validity of the original contract?

2. The judicial practice on the special nature of the sales of agricultural and forestry land

The significant element of the judicial practice¹⁰ is that the contracts related to the agricultural and forestry land need to be determined based on the land transactions law or the civil code in the case, if the contract is concluded between two co-owners such a way, that one co-owner acquires the other co-owner's ownership share, however due to the transaction some co-owners still remain.

In connection with this, in case of the 'termination of joint ownership caused by sales transaction' turn of phrase, the Fftv. contains 3 provisions:

Ad 1: The 300 hectares land acquisition limit may be exceeded by the size of land commensurate with the share of a co-owner of land in joint ownership, upon the termination of such joint ownership of land already owned on 1 May 2014.¹¹

Ad 2: The right of preemption shall not apply to any sales transaction between the joint owners of a land, terminating joint ownership.¹²

been registered to the land use register through no fault of his/her own and has the written agreement, which entitles to the use of the proportion of the area and the fact of usage is supported by his/her management logbook;

h) the person on the undivided common property who is not qualified as joint owner, if he/she has not been registered to the land use register through no fault of his/her own and has the written agreement, which entitles to the use of the proportion of the area and the fact of usage is supported by his/her management logbook;

i) the close relative of land user within the meaning of the points a)-h)

j) who has the certificate issued by the notary in the deadline for submitting an application and certified the fact of the use of the land.

¹⁰ Related to the referenced and processed judicial practice it is important to note, that neither the lower courts nor the court making the published decision are bound by the case-by-case decision. So the certain courts don't necessarily follow the other court's judgment opinion, there are and there can be differences, and the practice can change at any time. In Hungary only the decision ensuring uniformity issued by the Curia and Magyar Közlöny is obligatory for the courts from publication based on Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts Section 42 (1). In: Barta Judit – Majoros Tünde: A bírói gyakorlat szerepe a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjének hitelezőkkel szembeni felelősségét illetően, Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica, 2017/35, 188-189.

¹¹ Fftv. Section 17 Point b).

¹² Fftv. Section 20 Point b).

Ad 3: Approval by the agricultural administration authority is not required for transfers of ownership between joint owners, if it results in the termination of joint ownership.¹³

It can be concluded that the transaction of land happens according to the provisions of Land Transactions Act. However, such legal relations were removed from the land acquisition limit,¹⁴ the process related to the land preemption right,¹⁵ the approval of agricultural administration authority¹⁶ by the Fftv. Thus any specialities of the Land Transaction Act are not to be applied to the sales transaction sale, so in the aspect of substantive law¹⁷ these transactions are judged based on the Act V of 2013 on the Hungarian Civil Code (hereinafter referred to as Ptk.) and in the aspect of formal and procedural law these transactions are judged based on Act CXLI of 1997 on the Real Estate Registration (hereinafter referred to as Inytv.).¹⁸

The further interpretation possibility is what the 'termination of joint ownership caused by' means.

In this issue the judicial practice is also shared. On the one hand, this phrase can be interpreted in such a way that it is need to endeavor that in the exercise of the ownership, the joint ownership, as the transaction restrictive and difficult regulation of the common practise of partial rights, shall to be applied to a lesser extent. So in this aspect, the system of justice needs to undertake to promote the quicker perfection of the transactions, which leads to the reduction of the number of co-owners. Based on this consideration, the transaction is also within the scope of the regulation, which does not eliminate but only reduces the number of co-owners. So the judge, who makes decision in such a way, openly undertakes that in order to promote the subsequent disappearance of joint ownership, he/she does not enforce the possession limit, the pre-emptive right and the approval of the authority for the purpose of the protection of joint ownership.

The judge's argument, which correctly reveals that in this case the question is that *'based on the Fftv. Section 20 Point b), does the termination of joint ownership caused by sales transaction between the co-owners need to be interpreted in such a way, that it contains only the contract, wherein the termination of the joint ownership happens in point of the whole property. So the buyer purchases all ownership percentage of the co-owners, or it shall apply in the case, when if the buyer does not obtain exclusive ownership, so the termination of joint ownership shall be interpreted in the relation between the buyer and seller.'*¹⁹

¹³ Fftv. Section 36 (1) Point e).

¹⁴ Fftv. Section 16 (1), but the but the reference does not include a reference to Section 10 (2), so this applies only to the transactions between the farmers.

¹⁵ Fftv. Section 18-19.

¹⁶ Fftv. Section 23-35 Point 7-8.

¹⁷ Ptk. Section 6:215-6:230.

¹⁸ Inytv. Section 32-36, Section 39 (3) and Section 47.

¹⁹ BH 18679 Page 5 (4).

In order to solve the question, the court cited the rule among the general rules of Ptk. as the the legal place of the solution.²⁰ In its judgement, the court declares that *'the situation is qualified as a termination of joint ownership, when the court gives the subject of the joint ownership to several co-owners.'*

The fundamental aim of the termination of joint ownership is the reduction of the number of co-owners.

*'Consequently, regardless of the concept, that the joint ownership is a situation, when the right of ownership is entitled to several person based on Ptk Section 5:73 (1), the sales transaction between the co-owners is qualified as the termination of the joint ownership, when the co-owner buyer does not make contract related to the all ownership percentage, so the ownership right is not only for the buyer after concluding the contract.'*²¹

Based on the aforementioned description, the termination of joint ownership caused by sales transaction between the co-owners shall to be interpreted in the relation of the co-owners based on the Fftv. Section 20 Point b) regardless of the fact, that the property still remains in joint ownership between the buyer and the co-owners who do not participate in the contract.

In the above judgement, the judge, although cited to the relevant provisions of the Land Transaction Act, he did not consider the introductory reasons of the present article. The transaction is under the scope of Fftv and the transaction shall support the concentration of possession indicated in the preamble. So if the transaction does not effectively lead to the termination of joint ownership, only the ownership percentage handled by the owners is reduced, not the strange and contrary manner of the spirit of the Land Transaction Act of the exercise of ownership is disappeared.

The above judgement is contrary to the decision of the Curia.²² The council of the Curia agrees with the content of the decision no. Kfv.III.37.232/2015/7,²³ and the decision no. Kfv.III.37.349/2015/5. made by the other councils of the Curia, whose made a decision in the same legal point of view related to the aforementioned legal issue.

The Land Transaction Act Section 18 determined the ranking and person, what and who are entitled to the pre-emptive right. The Land Transaction Act Section 21 (1) contains the rule of pre-emptive right in case of land transaction. Based on the Land Transaction Act Section 20 Point b) the right of preemption shall not apply to any sales transaction between the joint owners of a land, terminating joint ownership.

²⁰ Ptk. Section 5:84 (1).

²¹ BH 18679 Page 6 (4)-(7).

²² BH 6613. Page 3 (6)-(9) and Page 4 (1)-(3).

²³ The decision interprets the common property as the follows: *'The common property, as a definition, always exists for a particular thing. It follows from the fullness of the property that only one property right can exist at one time, but if it is shared among several people, then a common property is created.'* See the aforementioned decision page 5 (3).

The Curia determines in its authoritative judgement, that the Fftv. Section 20 Point b) is clear, and it contains the termination of the joint ownership as an exception and not the transaction between the co-owners in general. The joint ownership is not determined by the number of co-owners, but the fact, if an object has more than one owner and until this situation still remain, the joint ownership is uninterrupted related to the object regardless of the number of co-owners. The condition based on the Land Transaction Act Section 20 Point b) is fulfilled if it is no longer possible to speak about joint ownership, so the number of co-owners decreases one person.

The viewpoint formed in the case law of Curia, that the joint ownership of the land is terminated, if the land is owned by only one owner. In case of co-owners, the transaction between the co-owners does not result the termination. The clear provision of Land Transaction Act defines the termination of the joint ownership as an exception not the transaction between the co-owners in general, because the joint ownership is not determined by the number of co-owners, but the fact that the land is owned by more than one owners. Until this situation remains, it shall be talked about uninterrupted joint ownership related to the land regardless of the possible changes of the number of co-owners in the joint ownership. The legal condition is the termination of joint ownership caused by sales transaction between the co-owners. The transaction shall to be concluded between the co-owners and result the termination of the joint ownership. In all other cases, the right of preemption defined in the Land Transaction Act is applicable, whereby the co-owners, if the offer comes from one of the co-owners, are entitled to exercise their preemption right according to their ranking of preemption rights based on the Land Transaction Act Section 18.²⁴

3. The conclusion of the null and void and non-concluded nature of contract

Until the adoption of the Transaction Land Act, the interpretation and conclusion of the nature of the contracts were the tasks of the civil courts. If there was a legal dispute between the parties related to the interpretation of the contract, anybody, who had legal interest to the invalid enouncement of the contract, brought an action within the limitation period and requested from the court to appoint that the contract is null and void, or is not qualified as concluded and there were not any legal effect attached to the contract.

Based on the Ptk Book six Chapter XVIII, the sham contract,²⁵ the illegal contract,²⁶ the immoral contract,²⁷ the usurious contract²⁸ and the nullity of fiduciary collateral arrangement²⁹ are qualified as null and void.

²⁴ The summary of the opinion of property registration case-law analysis group about land transaction application of law, in: http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvantartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf (12.03.2016)

²⁵ Ptk. Section 6:92 (2) A sham contract shall be null and void, and if such contract is intended to disguise another contract, the rights and obligations of the parties are to be adjudged on the basis of the disguised contract. See about the sham contract: Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi

The contract is not qualified as concluded, if it contains impossible, meaningless, or contradictory clauses. Such litigation can be brought within five years' limitation period from the acquisition of the right on the competent district court or tribunal for the conclusion of the legal title of invalidity contract.

On the other hand, the Fftv Section 23 (1) Point a) contains the following provision: *'The agricultural administration authority shall adopt a decision within fifteen days of receipt of the documents for the refusal of approval of the contract of sale, if it finds that the contract of sale is to be treated as a non-contract or shall be considered null and void on account of the infringement of regulations.'*

In this case, the regulation gives double interpretation obligation to the agricultural administrative authority. On the one hand, the parties, therefore the buyer and seller of the original contract during the contracting did not observe the compulsory provision of the regulation. Because of this reason, the contract is qualified as a sham contract, an immoral contract, an usurious contract or a nullity of fiduciary collateral arrangement or because of this problems, the content of the contract will be impossible, contradictory or meaningless.

Therefore in case of its interpretation, the agricultural administration authority should fulfill such a dualistic interpretation. Analyzing the relevant decisions of agricultural administration bodies, it can be realized that the reference to the Fftv. Section 23 (1) is almost completely missing from the practise of agricultural administration authority. I can only refer to cases of court practice, wherein one of the party, mostly the original buyer, refers to that the agricultural administration authority did not interpret the contract concluded between the parties and did not find the null and void of the original contract due to the aforementioned faults.

3.1. The effect of the buyer's incorrectly marked preemptive right to the validity of the contract

I would like to start the interpretation of the null and void and non-concluded contracts in the land transaction process with the following statement. The original buyer of the sales contract was marked as a local resident. The agricultural administration authority determined, that the permanent resident of the buyer of the original sales contract was different than the marked place, wherein the subject of the contract, the land laid, so the buyer was not a local resident.

rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360; Olajos István: A zsebszerződésekről, *Héthatár*, 2001/2, 36-38; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.

²⁶ Ptk. Section 6:95.

²⁷ Ptk. Section 6:96.

²⁸ Ptk. Section 6:97.

²⁹ Ptk. Section 6:99.

Thus the contract was approved by the holder of the preemption right, who made a preemptive declaration as a local resident.

The original buyer of the sales contract brought an action against the legally binding administrative decision. In his application, he presented that in case of the examination of the contract's data, it should have been shown to the agricultural administration that the buyer's place of residence and the location of the land were in different places. Therefore the nullity of the contract concluded between the parties should have been determined because of the breach of the regulation and the administrative approval of the contract should have been rejected based on the analyzed Fftv Section 23 (1) Point a).

In this case the courts determined, that the validity of the basic sales contract was not concerned by the unilateral declaration of the buyer added in the contract. The unlawfulness of this does not make the whole contract between the parties null and void. If one of the contract's provision runs counter to a cogent rule or the targeted legal effect allowable by the parties is not allowed, the private law contains sanction of invalidity. Whether a contract clause qualified as null and void results the nullity of the whole contract or that the nullity is limited to the relevant clause of the contract, it is to be decided according to the rules of partial nullity. The cogent rules of the Civil Code usually link the consequences of nullity to the prohibition, and the contract contrary to the rule of the compulsory legal enforcement is invalid, if the nullity, as the consequence of its, is stated by the regulation.³⁰ The original contract is able to cause the legal effect in the lack of the null and void declaration and with the perfect legal declaration of the local resident has preemptive right, the original contract eliminated the partial nullity of the original contract. Thus based on the provisions of PED no. XXV if we examine the original contract without the null and void declaration, the authority could consider it valid, so the authority did the right thing, when they approved the contract with the holder of preemptive right.

The Curia agreed with this direction of the courts' argument. Taking into consideration the provision of Fftv. Section 28 the agricultural administrative authority shall carry out the examination based on the same criterias, in respect of the contractual buyer and persons submitting the recognised declaration, so they shall to be ranked based on the same criterias. In the point of the sales contract and the recognised declaration, the agricultural administrative authority shall carry out the preliminary validity clarification without the ranking to whether it can be determined one of the denial reason based on the Fftv. Section 23 (1) or more than one, which circumstance causes the refusal of the approval of the sales contract. If the recognised declaration has any defect, the denial legal consequence of the approval of the sales contract shall to be applicable based on Fftv. The same rule shall apply to the contracting party, the agricultural administration authority shall decide on the approval of the sales contract, and the listed denial reasons shall to be examined in the point of the buyer and person submitting the recognised declaration based on Fftv. Section 23 (1).³¹

³⁰ See the decision of Court of Gyula no. 9. Kf.25.190/2016/9.

³¹ BH 11803 Page 6 (14).

3.2. The effect of the buyer's missed marked preemptive right to the validity of the contract

In the other case, from the result of the contract's data, the Fftv. Section 18 (1) Point d) was not recognised in case of the local resident,³² as the condition of preemptive right. Therefore a claim of preemptive right was founded to the contract by a person, who based his preemptive right on Fftv. Section 18 (1) Point e).³³ In its decision, the competent agricultural administrative authority supported the contract with the buyer who made the preemptive declaration. The authority referred to that the original buyer of the contract has not made a preemption declaration and it shall not examine the existence of the such right of the buyer.

The buyer of the original contract applied to his submission against the legally binding decision. In his submission, he stated that the agricultural administrative authority breached the regulation, when did not take into consideration in its decision that the original contract between the parties did not meet the following requirements as the substantive validation conditions of the contract based on the Fétv. Section 13 (3). *'In the sales contract it also shall to be determined whether the buyer is entitled to practise a preemptive right. In the case of the existence of this right, it also shall to be determined in the contract, that the right is in what regulation and in which place of ranking determined in the regulation. In case of the preemptive right based on a contract, this fact shall to be determined in the sales contract.'*

In this case, the lack of the existing preemption right from the contract is such a lack of provision, which causes that the original contract does not correspond to the conditions of Fétv., so it is qualified as the breach of the law. This breach of the law cannot be remedied in such a way that the agricultural administrative authority approved the contract with a preemptive rights holder who is weaker than the original buyer.

In the legally binding decision³⁴ the competent Administration and Labour Court approved the decision of the agricultural administrative authority as valid. The Court referred to that the buyer does not determine his claim to practise his preemption right, the existence of this right shall not to be assessed as the validation condition of the whole contract, but in such a way that if his preemption right is, then it does not have to be taken into account.

In my opinion, this interpretation is wrong in this case. The marking of the preemption right of the original buyer and the indication of this in the contract is such a substantive law natural provision based on Fétv. Section 13, which marking is the compulsory provision of such nature contracts. If the contract does not contain one of these elements,³⁵ it is not possible to aside from the cognition of these by the authority.

³² A farmer who qualifies as a local resident.

³³ Any farmer who has been residing or has his center of agricultural operations for at least three years in a municipality from whose administrative boundaries the land in question is located within a 20-kilometer radius via public road or publicly accessible private road.

³⁴ The decision of Miskolc Administration and Labour Court no. 11. K.27.145/7.

³⁵ The implementing decree of Fftv Section 13 (1) in case of natural person covered by the Act on the Register of the Citizens' Personal Data and Address, the personal identification number;

For example if the nationality of the party is out of the contract, the decision of the agricultural administrative authority is always a rejection even if the nationality of the parties has no doubt. In the present case, it was also clear to the agricultural administrative authority that the original buyer was a local resident. However, this circumstance can not be taken into account *ex officio*. It shall not aside from the fact, the local resident status and the fault of the parties and the lawyer prepared the contract that the fact is not in the contract. Such fault of the contract is not only affected to the parties. In the present case, the properly indicated circumstance giving the exercise of a right of pre-emption and the indicated local resident would have kept the farmer away, who has been residing or has his center of agricultural operations for at least three years in a municipality from whose administrative boundaries the land in question is located within a 20-kilometer radius via public road or publicly accessible private road. In the case, the preemptive declaration of the original buyer was replaced by the decision of the acting authority, but with the contradictory content. In my view, only the declaration of buyer could have led to the aforementioned legal interpretation of the authority, if the original buyer declares that he does not have a preemption right. In all other cases, the non-indication of the conditions giving to preemptive right is such an advocatory malpractice, which violates the interests of the original buyer and also such interests of the other preemption right holders, which they practise only their preemption right, which is stronger than the original buyer's right, in the notary proceeding.

In the further part of my research, I intend to analyze the civil law decisions about the nullity and the non-concluded nature of the contract. In the later parts of my research, I will also examine whether there is any difference in the practice of preemption and prelease rights based on the relevant court practice and whether there are differences between the assessment of the purchase price and the lease fee in the different courts.

in case of person, who has not got personal identification number, the internal unique identification number ruled by Section 2/A, if he/she has been informed about it, furthermore the citizenship and address.

The implementing decree of Fftv Section 13 (2) the contract party is a member of the Hungarian Chamber of Agriculture, Food Economy and Rural Development (hereinafter referred to as: Chamber), then the contract needs to contain the membership identification number beyond the Section 13 (1).

The implementing decree of Fftv Section 13 (3) the purchase contract must also state whether the buyer is eligible for preemption. In case of the existence of the preemption right, the contract must contain the relevant law and the rank of the specified place. In case of a contract-based pre-emptive right, this must be determined in the sales contract.

OLAJOS István*
Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös
tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra**

1. A földforgalmi jogalkalmazást meghatározó specialitások

Földforgalmi jogunk magában hordozza az agrárjog egészére jellemző szemléletmódot. Egyrészt a szerzés tárgya szerint speciális, tehát tárgya a mező-és erdőgazdasági föld, mely számos sajátos vonással rendelkezik. E specialitások egyike, hogy értéke nehezen meghatározható. A szocialista időszakban, mint a társadalmi javak legtöbbjének, a földnek sem tulajdonítottak értéket.¹ Ez a szemlélet azonban a rendszerváltoztatás után változott. A föld értékének meghatározása fontossá vált, és ma is az egyik kulcskérdés a földdel kapcsolatos forgalmi viszonyok megítélése kapcsán. A föld értékét Magyarországon hagyományosan a területegységre jutó tiszta jövedelem tőkésítése módszerével határozzák meg, aminek leginkább elfogadott eszköze a földminősítési eljárás. Az eljárás során meghatározzák a földek művelési ágát,² minőségi osztályait³ és ennek alapján sorolják be az adott becslőjárásba, vagy osztályozási vidékbe,⁴ majd megállapítják az adott terület kataszteri tiszta jövedelmi értékeit.⁵

* dr. jur., PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹Az aranykoronás, a pontozásos és az ökológia értékelés agrár-gazdasági problémáiról lásd: Németh László: A földértékelés mai problémái, *Társadalmi Szemle*, 1970/2, 59-62.; Lóczi Dénes: Tájértékelés, földértékelés, *Földrajzi Értesítő*, 1989/3-4, 263-281.; Dömsödi János: A földértékelés, földminősítés módszertani elemzése, rendszerezése, továbbfejlesztése, *Geodézia és Kartográfia*, 2007/3, 26-33; valamint jogi problémáiról: Bobvos Pál: A termőföld értékelése: az aranykorona érték és a földár, *Állam és Igazgatás*, 1989/7, 658-662.; Farkas Csamangó Erika: Az agrár-környezetgazdálkodás alapjai, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 2008/1-17, 151-182.; Horváth Gergely: Gondnokság – Az agrár-környezetjog funkciója és felépítése, *Jog, Állam, Politika*, 2012/2, 107-127.; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közlöny*, 2007/3, 112-114., 121.

² 2013. évi CXXII. törvény a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról (a továbbiakban Fftv.) 5. § 17. pont: Mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld: a föld fekvésétől (belterület, külterület) függetlenül valamennyi olyan földrészlet, amely az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, továbbá az olyan művelés alól kivett területként nyilvántartott földrészlet, amelyre az ingatlan-nyilvántartásban, Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg van feljegyezve.

³ 47/2017 (IX.29) FM. rendelet a földminősítés részletes szabályairól (továbbiakban FrsZR.) 1. § 11. pont: minőségi osztály: adott művelési ágon belül a különböző minőségű területek megkülönböztetése a földterületek termékenysége közötti különbségek alapján.

⁴ FrsZR. 1. § 1. és 14. pont.

Az értékbecslés a földhivatal földminősítési szakembereinek, illetve szakértőknek a feladata. Az első témakör, melynek a feldolgozásával foglalkozom, a föld értékének hatása a hatósági jóváhagyás menetére.

A másik fontos alapvetés, melyet rendszerezni kell, az eljárások egymás utániségének tisztázása. Adásvételi szerződések esetében az Fftv. elfogadása óta az ingatlan-nyilvántartási eljárást egy jegyzői eljárás az elővásárlási jogosultak megfelelő joggyakorlásának biztosítására, és egy előzetes közigazgatási eljárás előzi meg, melynek célja a vevő szerzőképességének vizsgálata, valamint több elővásárlási jogot gyakorló közül a földforgalmi törvény szellemének leginkább megfelelő vevő kijelölése.

A jóváhagyó határozat záradékával ellátott, biztonsági okiraton készült eredeti szerződés lesz az a csatolmány, mely az ingatlan-nyilvántartási eljárás okirati alapját jelenti. Ebben az esetben az ingatlan-nyilvántartási hatóság csak az Inytv.-ben előírt szempontok meglétét vizsgálja saját eljárásában.⁶

⁵ Frszzr. 3. számú melléklet.

⁶ A földforgalmi eljárással kapcsolatos irodalmat lásd alább: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8.; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog (JAEL)*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31.; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Óstermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55.; Fodor László: Kis hazai

földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *JAEL*, 2014/16, 111-127.; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013, 11-166.; Korom Ágoston – Gyenei Laura: The compensation for agricultural land confiscated by the Benes decrees in the light of free movement of capital, in: Láncoş Petra et al (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hague, Eleven International Publishing, 2015, 289-306.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55.; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarzata*, 2015/3, 17-32.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011

Más a helyzet azonban, ha a szerződés nem tartozik a földforgalmi törvény hatálya⁷ alá. Ebben az esetben az elővásárlási jogot gyakorló személy kiválasztása az eladó feladata, és a földforgalmi törvényben jelzett szempontokat a földhivatal az ingatlan-nyilvántartási eljárás keretében vizsgálja.⁸

and 2013, *JAEL*, 2013/15, 101-102.; Orlovits Zsolt (szerk.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Papik Orsolya: "Trends and current issues regarding member state's room to maneuver of land trade" panel discussion, *JAEL*, 2017/22, 132-145., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443.; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.

⁷ Fftv. 11. § (2) bekezdés: A föld tulajdonjogát a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye tartási, életjáradéki, gondozási, ajándékozási szerződés alapján, valamint végintézkedéssel, jelzálog-hitelintézet a jelzálog-hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló törvényben foglalt korlátozásokkal és időtartamra, a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat közfoglalkoztatás és szociális földprogram és településfejlesztés céljára szerezheti meg. Illetve Fftv. 36.§ (1) bekezdés: az állam tulajdonszerzéséhez; az állam, illetve az önkormányzat tulajdonában álló föld elidegenítéséhez; a föld tulajdonjogának ajándékozás jogcímén történő átruházásához; a közeli hozzátartozók közötti tulajdonjog átruházásához; a tulajdonostársak közötti tulajdonjog átruházásához, ha ezzel a közös tulajdon megszüntetésére kerül sor; a földnek jogszabályban foglalt módon, támogatás feltételeként más földműves részére való átadásával megvalósuló adás-vételhez; a telekalakítási engedélyezési eljárás keretében történő tulajdonszerzéshez.

⁸ A kapcsolódó eljárás eredményeit a földforgalmi törvény értelmezéseit tartalmazó cikksorozatában kiválóan elemzi a Csák – Hornyák szerzőpáros: Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat* 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iuris-prudentiae Doctorandorum Miskolciensium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus 14, Miskolc, 2014, Gazdász Elasztik Kft., 131-158.; Az eljárás legelső jogtudományi értelmezéséről lásd: Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, 2013, Budapest, Nemzeti Közszoigalati Egyetem, 109-119.; Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 47-50.; Horváth Ákos: Az állami földek értékesítésével kapcsolatos eljárások, Cserba – Szinay (szerk.) *Konferencia a termőfölddel kapcsolatos jogi problémákról*, A Borangolás rendezvénysorozat kísérő rendezvénye, Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország, 2016.05.06.; A jegyző felelősségéről lásd még: Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar*

Eltér az eljárás a használati jogok esetében. Itt a felek közti szerződésnek nem feltétele az ügyvéd által ellenjegyzett forma. A szerződés közigazgatási jóváhagyásával a szerződés létrejön, és a földhasználati nyilvántartásba való bejegyzés csak a szerződés közhitelességét biztosítja. Ez azokban az esetben lesz lényeges, ahol más jogviszony feltétele jogszerű földhasználat feltételeinek biztosítása. A földhasználati nyilvántartás közhitelesen tanúsítja a használat jogcímét. Azonban a vonatkozó támogatási eljárási törvény 44. § (7) bekezdése alapján a jogszerű földhasználat igazolásának számos feltétele fennállhat,⁹ és ehhez igazolásához nincs szükség a földhasználati nyilvántartási bejegyzésre.

Közigazgatás, 2014/3, 53.-55.; Olajos István: Az elővásárlási és előhaszonbérleti jogok gyakorlásának szabályai, Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 50-55.; Kocsis Bianka Enikő: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből*, *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16, 95-127.

⁹ 2007. évi XVII. törvény az agártámogatások általános feltételeiről (a továbbiakban: Tet) 44. § (7) bekezdés:

- a) jogszerű földhasználónak minősül a következő sorrend szerint az az ügyfél, aki vagy amely – amennyiben az egyes támogatási jogcímekre vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek e dátumról – a kérelem benyújtására nyitva álló határidő utolsó napjára vonatkozóan, az általa igényelt terület vonatkozásában: a földhasználati nyilvántartásba földhasználóként bejegyzett,
- b) a családi gazdaságokról vezetett nyilvántartásba családi gazdálkodóként bejegyzett vagy családi gazdaság alapításáról szóló megállapodással rendelkezik és abban családi gazdálkodóként szerepel,
- c) haszonbérleti, felesbérleti, részesművelési, szívésségi földhasználati, rekreációs célú földhasználati vagy alhaszonbérleti szerződés, továbbá – a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 70. §-a vagy 76. §-a szerinti – használati rendről szóló megállapodás, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 18. § (5) bekezdése szerinti megbízási szerződés (ide értve nemzeti parkigazgatóság által kötött szerződést is), valamint bíróság ideiglenes intézkedése alapján földhasználó, továbbá honvédelmi rendeltetésű terület esetében annak használatára szerződés alapján jogosult,
- d) az ingatlan-nyilvántartásba vagyonkezelőként, hasznélvezőként vagy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:159. §-a szerinti használat jogának jogosultjaként bejegyzett, valamint a vagyonkezelőként bejegyzett költségvetési szerv költségvetési szervnek minősülő jogutódja, e) az ingatlan-nyilvántartásba tulajdonosként vagy szövetkezeti földhasználat jogosultjaként bejegyzett,
- f) a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 42. § (2) bekezdés c) pontja szerinti esetben az a személy, aki a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználóval kötött írásbeli megállapodással rendelkezik,
- g) az osztatlan közös tulajdonban álló földterületen a tulajdoni hányadát meghaladó mértékű területen a tulajdoni hányadát meghaladó mértékű terület vonatkozásában a gazdálkodó tulajdonostárs, ha a földhasználati nyilvántartásba önhibáján kívüli okból nem került bejegyzésre és rendelkezik a terület adott hányadának használatára jogosító írásbeli megállapodással és a használat tényét az általa vezetett gazdálkodási napló alátámasztja,

A harmadik kérdéskör, hogy vizsgálható-e és ha igen, milyen mértékben a szerződések semmissége, vagy létre nem jött szerződés jellege a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban. E témakörhöz kapcsolódó kérdés, hogy mezőgazdasági földek esetében az elévülési határidőn belül indítható-e per szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt. Ha mind a két területen igennel válaszolunk, miben tér el egymástól a szerződés jóváhagyásáról döntő szerv közigazgatási eljárását vizsgáló közigazgatási és munkaügyi, valamint az eredeti szerződés érvényességi kérdéseiről döntő polgári bíróság szemléletmódja?

2. A bírói gyakorlat a mező-és erdőgazdasági föld adásvétel speciális jellegéről

Az ezzel kapcsolatos bírói gyakorlat¹⁰ meghatározó eleme az, hogy a mező-és erdőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződéseket a földforgalmi jog, vagy a Ptk. szerint kell megítélnünk abban az esetben, ha a szerződés két társtulajdonos közt meg végbe, mégpedig olyan formán, hogy az egyik megszerzi a másik tulajdoni részarányát, azonban az ügylet következtében maradnak még társtulajdonosok.

Ezzel kapcsolatban, tehát a „*közös tulajdon megszüntetését eredményező adásvétel*” szófordulat esetén az Fftv. 3 rendelkezést is tartalmaz:

Ad 1: a 2014. május 1-jén meglévő földön fennálló közös tulajdon megszüntetése során a tulajdonostárs tulajdoni hányadának megfelelő mértékű föld területnagyságával a 300 hektáros földszerzési maximum túlléphető.¹¹

Ad 2: Elővásárlási jog nem áll fenn a tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adás-vétel estén.¹²

Ad 3: Nem kell a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása, a tulajdonostársak közötti tulajdonjog átruházáshoz, ha ezzel a közös tulajdon megszüntetésére kerül sor.¹³

h) osztatlan közös tulajdonban álló földterületen gazdálkodó tulajdonostársnak nem minősülő személy, ha a földhasználati nyilvántartásba önhibáján kívüli okból nem került bejegyzésre és rendelkezik a terület adott hányadának használatára jogosító írásbeli megállapodással és a használat tényét az általa vezetett gazdálkodási napló alátámasztja,

i) az a)-h) pontok szerinti jogszerű földhasználó közeli hozzátartozója,

j) a jegyző által a kérelem benyújtására nyitva álló határidő alatt kiállított és az adott terület használatának tényét igazoló hatósági bizonyítvánnyal rendelkezik.

¹⁰ A hivatkozott és feldolgozott bírói gyakorlattal kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy „[...] *sem az alsóbb bíróságok, sem a publikált döntést hozó bíróság nincsenek köitve az adott eseti, vagy elvi eseti döntéshez.*” Az egyes bíróságok tehát nem feltétlenül követik a többi bíróság ítéletében kialakított véleményt, vannak és lehetnek eltérések, illetve a gyakorlat is bármikor változhat. Magyarországon egyedül a Kúria által hozott és a Magyar Közlönyben közzétett jogegységi határozat az, amely a közzétételtől kötelező a bíróságok számára, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 42. § (1) bekezdése értelmében. In: Barta Judit-Majoros Tünde: A bírói gyakorlat szerepe a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjének hitelezőkkel szembeni felelősségét illetően, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2017/35, 188-189.

¹¹ Fftv. 17. § b) pont.

¹² Fftv. 20. § b) pont.

Megállapítható tehát, hogy a föld átruházása ebben az esetben is a fölforgalmi törvény szabályai szerint történik. Azonban maga az Fftv. veszi ki a tulajdonszerzési maximum,¹⁴ az elővásárlási jogok gyakorlására vonatkozó eljárás,¹⁵ és a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása alól¹⁶ az ilyen jellegű jogviszonyokat. Így tehát az ilyen adásvételre a fölforgalmi törvény által előírt egyetlen sajátosságát sem kell alkalmazni, tehát az ilyen ügyletek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban Ptk.) hatályos adásvételi szabályai alapján bírálандók el anyagi,¹⁷ és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (továbbiakban Inytv.) vonatkozó rendelkezései¹⁸ alapján alaki és eljárási szempontból.

A további értelmezési lehetőség abban áll, hogy mit jelent „*közös tulajdon megszüntését eredményező*” fordulat.

Ebben a kérdésben a bírói gyakorlat is megosztott. Egyrészt értelmezhető e kitétel úgy, hogy törekedni kell arra, hogy a tulajdon működtetésében a közös tulajdon, mint a részjogosítványok közös gyakorlásának nehézkes, és a forgalmat szűkítő szabályozása minél kisebb körben legyen alkalmazandó. Tehát e körben nyíltan fel kell vállalni az igazságszolgáltatás gépezetének azt, hogy elősegíti az olyan ügyletek minél gyorsabb perfektuálódását, melyek a tulajdonostársak számának csökkentését idézik elő. E megfontolás alapján tehát az az ügylet is e szabályozás hatálya alá tartozik, mely nem szünteti meg, csak csökkenti a társtulajdonosok számát. Tehát a bíró, mely így dönt nyíltan felvállalja, hogy a közös tulajdon későbbi eltűnésének elősegítése érdekében nem érvényesíti a közös tulajdonban álló földek védelmében sem a birtokmaximum, sem az elővásárlási jog sem pedig a hatósági jóváhagyás intézményét.

A bírói érvelésből, mely helyesen tárja fel, hogy az adott ügyben az a kérdés, hogy „*a 20. § b) pontja alapján a tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adásvételt akként kell-e értelmezni, hogy ez kizárólag azokat a szerződések foglálja magában, amikor a közös tulajdon megszüntetésére a teljes ingatlan tekintetében sor kerül. Tehát a vevő az ingatlan valamennyi tulajdonostársát illető tulajdoni hányadot megvásárolja, avagy abban az esetben is alkalmazni kell, amennyiben a vevő nem szerez kizárólagos tulajdonjogot, tehát a közös tulajdon megszüntetését kizárólag a vevő és eladók viszonylatában kell érteni.*”¹⁹

A kérdés megoldásában a bíróság a Ptk. általános szabályai között helyet foglaló szabályt hozza fel a megoldásra alapot adó jogszabályhelyként.²⁰ Ítéletében tehát úgy foglal állást, hogy a közös tulajdon megszüntetésének minősül az is, ha a bíróság a közös tulajdon tárgyát több tulajdonostárs tulajdonába adja.

A közös tulajdon megszüntetése jogintézmény alapvető célja a tulajdonostársak számának csökkentése.

¹³ Fftv. 36. § (1) e) pont.

¹⁴ Fftv. 16. § (1) de a vonatkozó utalás nem tartalmazza a 10§ (2) bekezdésre történő utalást, így ez csak földművesek egymás közötti ügyleteire alkalmazandó!

¹⁵ Fftv. 18-19. §.

¹⁶ Fftv. 23-35. § 7. és 8. pontok.

¹⁷ Ptk. 6: 215-6:230. §.

¹⁸ Inytv. 32-36. §, 39. § (3), 47. §.

¹⁹ BH 18679. 5. oldal (4) bekezdés.

²⁰ Ptk. 5:84. § (1) bekezdése.

Ebből következően, függetlenül attól, hogy a Ptk. 5:73. § (1) bekezdése szerint közös tulajdon az, amennyiben a tulajdonjog több személyt megillet - közös tulajdon megszüntetésének minősül az a tulajdonostársak közötti adás-vétel is, amikor a tulajdonostárs vevő nem az összes tulajdonostárs tulajdoni hányadára köt szerződést, tehát a szerződés megkötését követően a tulajdonjog nem kizárólag a vevőt illeti meg.²¹

A fentiek alapján a 2013. évi CXXII. törvény 20. § b) pontja szerint a tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adás-vételt a tulajdonostársak viszonyában kell értelmezni függetlenül attól, hogy az ingatlan továbbra is közös tulajdonban marad a vevő és a szerződésben részt nem vevő tulajdonostársak között.

A fenti ítéletben az eljáró bíró, bár beidézi a földforgalmi törvényvonatkozó rendelkezéseit, nem veszi figyelembe jelen cikk bevezető okfejtésében foglaltakat. Az ügyletre kiterjed az Fftv. hatálya, és az ügyletnek a preambulumban jelzett birtokkoncentrációt kell elősegítenie. Azaz, ha ténylegesen az ügylet nem vezet a közös tulajdon megszüntetéséhez, akkor csak a tulajdonosok kezén lévő tulajdoni hányad csökken, és nem pedig a tulajdonosi joggyakorlás e különös, a földforgalmi törvény szellemével ellentétes módja tűnik el.

A fenti ítélettel ellentétes követetésre jut a Kúria.²² A Kúria jelen ügyben álló tanácsa egyetért a Kúria más összetételű tanácsai által hozott Kfv.III.37.232/2015/7. számú²³ és Kfv.III.37.349/2015/5. számú ítéletekben foglaltakkal, melyek a perbelivel azonos tényállás mellett döntöttek a fenti jogkérdésben.

A földforgalmi tv. 18. §-a rendelkezik arról, hogy földeladás esetén milyen sorrendben és kiket illet meg elővásárlási jog. A földforgalmi tv. 21. § (1) bekezdése föld eladása esetére tartalmazza az elővásárlásra irányadó szabályt. A földforgalmi tv. 20. § b) pontja értelmében az e törvény szerinti elővásárlási jog nem áll fenn a tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adás-vétel esetén.

A Kúria irányadó ítéleteiben rögzíti, a 20. § b) pontja egyértelmű, a közös tulajdon megszűnését fogalmazza meg, mint kivételt, és nem általánosságban a társtulajdonosok közötti adásvételt. A közös tulajdont nem a tulajdonostársak száma határozza meg, hanem az, miszerint az adott dolognak egynél több tulajdonosa van, és amíg ez az állapot fennáll, addig az érintett dolog vonatkozásában megszakítás nélkül közös tulajdonról kell beszélni, függetlenül a tulajdonostársak számától. A földforgalmi tv. 20. § b) pontjában írt feltétel akkor valósul meg, ha az érintett ingatlan tekintetében már nem lehet közös tulajdonról beszélni, vagyis a tulajdonosok száma egyre csökken.

²¹ BH 18679 6. oldal (4)-(7) bekezdés.

²² BH 6613. 3. oldal (6)-(9) bekezdés és 4. oldal (1)-(3) bekezdés.

²³ Az ítélet az alábbiak szerint értelmezi a közös tulajdon fogalmát: „a közös tulajdon, mint fogalom, mindig egy adott dolog vonatkozásában állhat fenn. A tulajdon teljességéből következik, hogy egyszerre csak egy tulajdonjog állhat fenn, de ha ez több ember közt megoszlik, akkor közös tulajdon jön létre” lásd fenti ítélet 5. oldal 3. bekezdés.

A kúriai ítélkezési gyakorlatban kialakult álláspont, hogy termőföldön fennálló közös tulajdon csak akkor szűnik meg, ha egyetlen tulajdonosa lesz az ingatlannak. Társ tulajdonosok egymás közötti adásvétele – több tulajdonostárs esetén – ezt nem eredményezi. A Földforgalmi törvény egyértelmű rendelkezése ugyanis a közös tulajdon megszűnését fogalmazza meg, mint kivételt, és nem általánosságban a társ tulajdonosok közötti adásvételt, mert a közös tulajdont nem a tulajdonosok száma határozza meg, hanem az, hogy az adott dolognak egynél több tulajdonosa van. Amíg ez utóbbi állapot fennáll, addig az érintett dolog vonatkozásában megszakítás nélküli közös tulajdonról kell beszélni, függetlenül attól, hogy a tulajdonosok száma a közös tulajdonon belül változik. A törvényi feltétel a tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adás-vétel. Az adásvételnek tehát a tulajdonostársak között kell létrejönnie és a közös tulajdon (mint olyan) megszűnését kell eredményeznie. Minden más esetben a Földforgalmi törvényben meghatározott elővásárlási jog fennáll, melynek során a tulajdonostársak – amennyiben az ajánlat egy tulajdonostárról érkezik – a Földforgalmi törvény 18. §-ában felsorolt elővásárlási rangsorban elfoglalt helyük szerint jogosultak az elővásárlási jog gyakorlására.²⁴

3. A szerződés semmis és létre nem jött voltának megítélése

A szerződések értelmezése és jellegük megállapítása a földforgalmi törvény elfogadásáig kizárólag a polgári perben eljáró bíróságok feladata volt. Ha a szerződés értelmezésében a felek között jogvita alakult ki, e kérdésben bárki, akinek a szerződés érvénytelenné nyilvánításához jogi érdeke fűződött, az elévülési határidőn belül keresetet indíthatott, és kérhette a bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy a szerződés semmis, vagy létre nem jött szerződésnek minősül, és a szerződéshez nem fűződnek a joghatások. A Ptk. 6. könyv XVIII. fejezete szerint semmisnek minősül a színlelt szerződés²⁵ jogszabályba ütköző illetve jogszabály megkerülésével kötött,²⁶ jóerkölcsbe ütköző szerződés,²⁷ az uzsorás szerződés,²⁸ és a fiduciárius hitelbiztosítékok.²⁹

²⁴ Az ingatlan-nyilvántartási joggyakorlatot elemző csoport földforgalmi jogalkalmazásról szóló összefoglaló véleménye,
in: http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvانتartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf . 142-147.p.
(2016.05.12)

²⁵ Ptk. 6:92 (2) A színlelt szerződések a mezőgazdasági földek tulajdonszerzésére vonatkozó gyakorlatát zsebszerződéseknek nevezzük. A színlelt és leplezett szerződésekre illetve ezek feltárására vonatkozó magán és közjogi eszközökről lásd: Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258., Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360., Olajos István: A zsebszerződésekéről, *Héibatár*, 2001/2, 36-38., Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.

²⁶ Ptk. 6:95. §.

²⁷ Ptk. 6:96. §.

²⁸ Ptk. 6:97. §.

A szerződés létre nem jöttnek minősül, ha lehetetlen, értelmetlen, vagy egymásnak ellentmondó kikötéseket tartalmaz. Az ilyen jellegű pereket a jog megszerzésétől számított 5 éves elévülési határidővel, az illetékes járásbíróságok, vagy törvényszékek előtt lehet megindítani, szerződés érvénytelenségének megállapítása jogcímén.

Ezzel szemben az Fftv. vonatkozó 23. § (1) a) pontja a következőket mondja ki: „*A mezőgazdasági igazgatási szerv az okiratok beérkezésétől számított 15 napon belül döntést hoz az adás-vételi szerződés jóváhagyásának a megtagadásáról, ha megállapítja, hogy az adás-vételi szerződés a jogszabályi előírások megsértése miatt létre nem jött szerződésnek, vagy semmis szerződésnek minősül.*”

Ez esetben a jogszabály kettős értelmezési kötöttséget ró a mezőgazdasági igazgatási szervre. Egyrészt a felek, tehát az eredeti szerződés vevője és eladója a szerződés létrehozatala során valamely kötelező jogszabályi előírást nem tartottak be. Emiatt a szerződés vagy színlelt szerződésnek minősül, vagy jóerkölcsbe ütköző, jogszabály megkerülésével kötött szerződés jellegű, uzsorás szerződés, vagy esetlegesen fiduciárius hitelbiztosítékokat tartalmazónak minősül, vagy e problémák miatt lesz a tartalma lehetetlen ellentmondó, vagy értelmetlen.

Tehát a mezőgazdasági igazgatási szerv értékelésekor ezen kettős jellegű értelmezésnek kellene, hogy eleget tegyen. Elemezve a mezőgazdasági igazgatási szervek vonatkozó döntéseit, elmondható, hogy az Fftv. 23. § (1) bekezdésére történő hivatkozás szinte teljesen hiányzik a mezőgazdasági igazgatási szervek gyakorlatából. A bírósági gyakorlatból is csak olyan ügyekre tudok hivatkozni, ahol az egyik ellenérdekű, zömében a szerződés eredeti vevője hivatkozik arra, hogy az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv nem értelmezte a felek között megkötött szerződést, és nem állapította meg a fent felsorolt hibák miatt az eredeti szerződés semmisségét.

3.1. A vevő hibásan megjelölt elővásárlási jogosultságának hatása a szerződés érvényességére

A semmisség és a létre nem jött szerződések földforgalmi eljárásban történő értelmezésének sorát az alábbi tényállással nyitom. Az eredeti adásvételi szerződés vevőjét megjelölték, mint helyben lakót. A mezőgazdasági igazgatási szerv megállapította, hogy az eredeti szerződés vevőjének állandó lakhelye más, mint a megjelölt település, melyen a szerződés tárgya, a föld fekszik, ezért nem helyben lakó. Így a helyben lakóként elővásárlási jognyilatkozatot tett elővásárlásra jogosulttal hagyta jóvá a szerződést.

A jogerős közigazgatási határozat ellen az eredeti szerződés vevője indított keresetet. Kérelmében előadta, hogy a szerződés adatainak vizsgálata során ki kellett volna derülnie az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv számára, hogy a vevő lakóhelye és a föld fekvésének helye eltérő településen van. Ezért a felek közötti szerződés jogszabálysértő volta miatt meg kellett volna állapítania a felek közt létrejött szerződés semmisségét, a már korábban elemzett Fftv. 23. § (1) a) pontja alapján el kellett volna utasítani a szerződés közigazgatási jóváhagyását.

²⁹ Ptk. 6:99. §.

Az ügyben eljáró bíróságok megállapították, hogy az alap adásvételi szerződés érvényességét nem érintette a vevő szerződésbe foglalt egyoldalú jognyilatkozata. Annak jogellenessége a felek közt létrejött szerződés egészét nem teszi semmissé. Ha a szerződés valamely kikötése kógens szabályba ütközik, vagy a felek által célzott joghatás nem megengedett, a magánjog az érvénytelenség szankcióját tartalmazza. Azt, hogy egy semmisnek minősülő szerződési kikötés az egész szerződés semmisségét eredményezi-e vagy az érvénytelenség csak az érintett kikötésre korlátozódik, a részleges semmisség szabályai szerint kell eldönteni. A Ptk.-nak a kógens szabályai rendszerint hozzákapcsolják a kimondott tilalomhoz a semmisség következményét, és a törvénykötelező érvényesülését kívánó szabályával ellentétes szerződés akkor érvénytelen, ha ennek jogkövetkezményeként a semmisséget maga a jogszabály kimondja.³⁰ A semmis jognyilatkozat nélkül az eredeti szerződés képes joghatás kiváltására, és mint ilyen a helyben lakó elővásárlási joggal rendelkező hibátlan jognyilatkozatával, az eredeti szerződés részleges semmisségét kiküszöbölte. Tehát, ha a XXV. PED előírásai alapján megvizsgáljuk az eredeti szerződést, a semmis jognyilatkozat nélkül, azt is érvényes szerződésnek tekinthette azt az eljáró hatóság, tehát helyesen járt el, mikor az elővásárlásra jogosulttal hagyta jóvá a szerződést.

A bíróságok ez irányú érvelésével egyetértett a Kúria is. Az Fftv. 28. §-ában foglalt előírásra figyelemmel a mezőgazdasági igazgatási szervnek a vizsgálatot azonos szempontok alapján kell elvégezni, a szerződés szerinti vevő és az elfogadó nyilatkozatot benyújtó személyek vonatkozásában is, így azonos szempontok alapján kell őket értékelni. A mezőgazdasági igazgatási szerv az előzetes érvényességi szűrést a sorrendiség felállításával nélkül köteles elvégezni az adásvételi szerződés és az elfogadó jognyilatkozat tekintetében, annak érdekében, hogy bármelyik okirat vonatkozásában megállapítható-e az Fftv. 23. § (1) bekezdésében felsorolt megtagadási okok egyike, vagy akár több is, az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadását eredményező körülmény. Az Fftv. az adásvételi szerződés jóváhagyásának megtagadási jogkövetkezményét fűzi ahhoz, ha az elfogadó jognyilatkozat hibában szenved. Ugyanez vonatkozik a szerződő félre is, a mezőgazdasági igazgatási szervnek az adásvételi szerződés jóváhagyása tárgyában kell döntenie, a 23. § (1) bekezdésben felsorolt megtagadási okokat az érintett – a vevő, elfogadó nyilatkozatot benyújtó személy – tekintetében egyaránt kell vizsgálni.³¹

3.2. A vevő által megjelölni elmulasztott elővásárlási jogosultság hatása a szerződés érvényességére

A másik ügyben a szerződés adataiból következően egyértelműen helyben lakó vevőnél nem került megjelölésre a Fftv. 18. § (1) d) pontja,³² mint az elővásárlásra okot adó körülmény.

³⁰ Gyulai Törvényszék 9. Kf.25.190/2016/9. sz. határozata.

³¹ BH 11803 6. oldal (14) bekezdés utolsó sorai.

³² Helyben lakó földműves.

Ezért az adott szerződésre egy olyan személy alapított elővásárlási igényt, aki elővásárlási jogát a 18. § (1) e)³³ pontjára alapozta. Az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv jogerős határozatában az elővásárlási jognyilatkozatot tett vevővel támogatta a szerződést. Hivatkozott arra, hogy a szerződés eredeti vevője elővásárlási jognyilatkozatot nem tett, és hogy van-e ilyen jellegű jogosultsága, azt nem kell vizsgálnia.

A jogerős döntés ellen eredeti szerződés vevője élt kereseti kérelemmel. Beadványában előadta, hogy jogszabályt sértett az eljáró mezőgazdaság igazgatási szerv, mikor határozatában nem vette figyelembe, hogy a felek között létrejött eredeti szerződés nem felelt meg a Fétv. 13. § (3) bekezdésében foglalt a szerződés anyagi érvényességi kellékeként megfogalmazott alábbi igénynek: *„Az adásvételi szerződésben rögzíteni kell azt is, hogy a vevő elővásárlásra jogosult-e. E jogosultság fennállása esetén meg kell jelölni a szerződésben azt is, hogy a jogosultság mely törvényen, és az ott meghatározott sorrend mely ranghelyén áll fenn. A szerződésen alapuló elővásárlási jog esetén ennek tényét kell rögzíteni az adásvételi szerződésben.”*

Ebben az esetben a fennálló elővásárlási jog rögzítésének kihagyása a szerződésből olyan kellékhány, ami miatt az eredeti szerződés nem felel meg a Fétv. feltételeinek, így jogszabálysértő. Ez a jogszabálysértés pedig nem orvosolható olyan módon, hogy az eredeti vevőnél gyengébb elővásárlási joggal rendelkező jogosulttal hagyja jóvá a szerződést a mezőgazdasági igazgatási szerv.

A jogerős ítéletben³⁴ az eljáró Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát fogadta el megalapozottnak. Arra hivatkozott, hogy ha nem jelöli meg a vevő elővásárlási jog gyakorlására való igényét, akkor annak fennállását nem a szerződés egészének érvényességi kellékeként kell értékelni, hanem úgy, hogy ha fenn is áll az elővásárlási joga, akkor azt nem kell figyelembe venni.

Véleményem szerint ez a jogértelmezés jelen ügyben téves. Az eredeti vevő elővásárlási jogosultságának megjelölése és a szerződésben történő feltüntetése a Fétv. 13. § alapján olyan anyagi jogi jellegű tartalmi elem, melynek feltüntetése minden ilyen jellegű szerződés kötelező eleme. Ha a szerződés ezeket az elemek közül valamelyiket nem tartalmazza,³⁵ ezeknek hatósági általi észlelésétől egy esetben sem lehet eltekinteni.

³³ Olyan földműves, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van.

³⁴ A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi bíróság 11. K.27.145/7. számú ítélete.

³⁵ Fftv. 13. § (1) természetes személy személyi azonosítóját a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény hatálya alá tartozó természetes személyek esetében, a személyi azonosítóval nem rendelkező személy esetében a 2/A. §-ban meghatározott belső egyedi azonosító számot, feltéve, ha arról tájékoztatást kapott, állampolgárságát, lakcímét; (2) a szerző fél tagja a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarának (a továbbiakban: Kamara), akkor az (1) bekezdésben foglaltakon túl a tagsági azonosító számát is tartalmaznia kell a szerződésnek.

(3)Az adásvételi szerződésben rögzíteni kell azt is, hogy a vevő elővásárlásra jogosult-e. E jogosultság fennállása esetén meg kell jelölni a szerződésben azt is, hogy a jogosultság mely

Ha például a szerződésből a szerződő állampolgársága marad ki, minden esetben elutasítás a mezőgazdasági igazgatási szerv határozata, abban az esetben is, ha a felek állampolgársága nem kétséges. Jelen ügyben a mezőgazdasági igazgatási szervnek is egyértelmű volt, hogy az eredeti vevő helyben lakó. Ezt azonban, mint elővásárlási jogot keletkeztető körülményt hivatalból nem lehet figyelembe venni. A tényről, a helyben lakó státustól, és a felek valamint a szerződést készítő ügyvéd azon hibájáról, hogy ez a tény a szerződésben nem szerepel, szintén nem lehet eltekinteni. Maga a szerződés ilyen hibája, nem csak a felekre hat ki. A jelen ügyben a megfelelően megjelölt elővásárlási jog gyakorlására okot adó körülmény – a helyben lakó vevő – feltüntetése, távol tartotta volna a jelen ügyben, az olyan földművest, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van. Az ügyben tehát, az eljáró hatóság határozatával pótolta az eredeti vevő elővásárlási jognyilatkozatát, azonban a valósággal ellentétes tartalommal. Értelmezésem szerint csak az a vevői nyilatkozat vezethetett volna a fenti hatósági jogértelmezéshez, ha az eredeti vevő úgy nyilatkozik, hogy elővásárlási jogosultsággal nem rendelkezik. Minden egyéb esetben az elővásárlási jogra okot adó körülmény fel nem tüntetése olyan ügyvédi műhiba, mely az eredeti vevő érdekein kívül sérti a többi elővásárlásra jogosult azon érdekét, hogy az eredeti vevőhöz képest csak erősebb elővásárlási jogát kívánja gyakorolni a jegyző előtti eljárásban.

Kutatásom további részében a szerződés semmisségét és létre nem jött jellegét elbíráló polgári peres döntéseket kívánom elemezni. A kutatás későbbi részeiben arra is kitérek, van-e különbség az elővásárlási és elő-haszonbérleti jogok gyakorlásában az irányadó bírósági gyakorlat alapján, és van-e különbség az egyes bírói fórumokon az egybefoglalt vételár és az egybefoglalt haszonbérleti díj megítélésében.

törvényen, és az ott meghatározott sorrend mely ranghelyén áll fenn. A szerződésen alapuló elővásárlási jog esetén ennek tényét kell rögzíteni az adásvételi szerződésben.

Anna PETRASOVSKY*
Establishing the protection of natural resources by the state
in 19th century natural law**

1. Introduction

Protection of natural resources by the state and the liability and sanctioning system that have followed from this are considered as one of the necessary reflections given by the modern civilisation to the phenomena of the increasingly industrialised and technologized society. The increasing demand for services and market economy approach regards natural resources as natural capitals that are motivated by profit maximisation going parallel with cost minimisation. Nowadays it can be seen that all this results in a degree of exploiting natural resources that threatens the adequate quality of life not only of the future, but of the current generations. As a consequence terms and endeavours in the international scene such as sustainable development, intergenerational justice, protection of the future generations emerged which indicate that the economic development in the long term are unrealistic without guaranteeing protection, safeguard and preservation of natural environment giving living conditions of mankind. The first paragraph of article P) of the New Fundamental Law of Hungary is also based in the same concept¹ by stating that „*Natural resources, in particular arable land, forests and the reserves of water, biodiversity, in particular native plant and animal species, as well as cultural assets shall form the common heritage of the nation; it shall be the obligation of the State and everyone to protect and maintain them, and to preserve them for future generations.*” The wording of Fundamental Law suggests that primarily the state is in a position to guarantee effectively the liability and sanctioning system connected to the protection of natural resources and, moreover it requires the joint efforts of society as a whole.

The 19th century natural law can be marked as a milestone in the historical progress towards this recognition by elaborating a human-centred model based on environmental ethics emphasising the harmony between man and nature that lies upon the coherent interrelation of society, economy and environment.

* dr. jur., PhD, habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Legal History, jogpetra@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ See the United Nation General Assembly Resolution A/RES/70/1. of September 2015 on „*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*” which contains an action plan to be carried out globally for the years 2015 to 2030, setting targets for balanced et sustainable development of societies and economies and for the protection of environment. Bak Klára: Fenntarthatóság – A természetvédelem szabályai, in: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00007/pdf/EPA02687_jogi_tanulmányok_2016_012-020.pdf (25.09.2017)

2. The 19th natural law outlining a society based on ethical liability

The theoretical issues of jurisprudence were determined by the various concepts of natural law until the first half of 19th century. Natural law following the new approach coming into recognition since the 17th century in the field of sciences also tried to utilise the results of exact sciences for philosophical thinking, and support its own positions by rational arguments. To emphasize the rational basics of jurisprudence, in the 18-19th centuries the natural law was spreading under the name of law of reason² and became a synonym for the theory of jurisprudence as a science. This name based on Immanuel Kant's critical reason concept compared to the previous, strictly based on rationalism natural law did not claim the omnipotence of reason, but rather its possible mistakes that can be corrected following a formal logic. The law of reason doctrine, due to Kant's work – who with the so called '*moral turnaround*' guided the natural law out of the trend, which derived the source of rights from man's instincts and tendencies – argued that '*the sources of rights are provided by their ethical justification*' and they can be concluded by pure reason.³ According to Kant's theory of knowledge the man who in his physical existence is determined by the law of nature is still able to control himself as a rational being, and as a consequence he is ethically responsible for his actions.⁴

This new legal philosophy trend reflecting Kant's conception has hardly taken root in Hungarian legal philosophy. The expansion of initially '*hated*' Kantian thoughts⁵ started with a change of approach ongoing in Austria, when Karl Anton Martini's⁶ concept, favoured in royal circles was officially replaced by views of Franz Zeiller and Franz Egger⁷ adapting the Kantian doctrine at the University of Vienna. It was Mihály Szibeniszt,⁸ who first adapted this new critical theory of reason within the natural law

² The name of Law of Reason has occurred at Adam Friedrich Glafey (1723) who was a follower of Thomasius, but "*it is mainly used since Kant, and characterises the trend of reason of science contrary to historical or theological jurisprudence*" Pauler Tivadar: *Bevezetés az észjogtanba*, Pest, Emich Gusztáv, 1852, 6. and Merio Scattola: *Scientia iuris and ius naturae: The Jurisprudence of the Holy Roman Empire in the seventeenth and eighteenth centuries in: Damiano Canale, Paolo Grossi, Hasso Hofmann (edit): Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, Volume 9., History of the Philosophy of Law in the Civil Law World, 1660-1900. London, Springer, 2009, 23.*

³ Balogh Zsolt: *Alapjogok – Általános rész*, in: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (edit.): *Alkotmányjog – Alapjogok*, Budapest, Pázmány Press, 2015, 13.

⁴ Bayer József: *A politikai gondolkodás története*, Budapest, Osiris, 1998, 157.

⁵ Szabadfalvi József: *A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei, Werbőczy Istvántól Somló Bódogig*, Budapest, Gondolat, 2011, 33.

⁶ See Carl Anton Martini: *Positiones de iure civitatis in usum auditorii Vindobonensis*, Vindobonae, Typis Ioann. Thom. nobilis de Trattern, 1779.

⁷ See Francisci Nobilis de Zeiller: *Jus naturae privatum, Editio Germanica tertia Latine reddita a Francisco Nobili de Egger*, Viennae, apud Car. Ferdinandum Beck, MDCCCXIX (1819)

⁸ See *Institutiones juris naturalis conscriptae per Michaelem Szibeniszt Tomus II. Jus naturae sociale complectens*, Eger, 1821.

and he gave way to such philosophers as Antal Virozsil,⁹ Imre Csatskó,¹⁰ István Bánó,¹¹ writing their theories in Latin.¹² At the end of the 19th century the theoretical summary of law of reason can be found in several works of Tivadar Pauler,¹³ who himself shared its principles but dealt with law of reason mainly in a historical way. The same approach may also be recognized in the views of Ferenc Deák and József Eötvös on state.¹⁴

3. The State as a natural guarantee space for subsistence

The new version of natural law deduced the necessity of protecting natural resources by state from its complex purpose described by itself. This complexity contains all relevant functions that ensure the physical and mental health of people living in territory of state at the highest level. Natural law interprets the state as a natural guarantee space of subsistence and takes all necessary measures, i.e., all sovereign rights, to ensure the quality of it.

According to Aristotle the natural law admits that humans are *zoon politikon* (ζῷον πολιτικόν) and motivated by instincts, they call for higher level forms of association. It is based on the recognition that such co-operations of people are able to guarantee the sustainment of human existence at a higher level of security. Primarily the state is considered as the space where this security can be provided most properly, what is more it can be created by the way nature offers it. Natural law stresses that the immediate purpose of the state is aimed at establishing security (*securitas*) that both refer to ensuring subsistence and free practice of rights. People in order to achieve effectively their common goal creating a state (*status, civitas*) establish public power (*imperium*).¹⁵

⁹ See Virozsil Antal: *Epitome juris naturae seu universae doctrinae juris philosophicae*, Pest, Typis Josephi Beimel, 1839.

¹⁰ See Csatskó Imre: *Bevezetés a' természeti jogba és a' tiszta általános természeti jog*, Győrött Streibig Lipóld' betűivel, 1839.

¹¹ See Bánó István: *Elementa Jurisprudentiae naturalis secundum vestigia celeberrimorum Franc. nob. de Zeiller, ac de Egger aliorumque de jurisprudentia meritissimorum virorum conscripta a Stephano Banó, Claudiopoli Typis Lycei Regii*, 1836.

¹² Latin quotations are interpreted and translated by author of this essay.

¹³ Pauler Tivadar: *Bevezetés az ésjogtanba*, Pest, Emich Gusztáv, 1852., *Az ésjogtudomány fejlődése 's jelen állapotja*, Buda, Tudománytár, 1843., *Ésjogi előtan*, Budapest, Emich Gusztáv, 1873, *Ésjogi alaptan*, Pest, Emich Gusztáv, 1864.

¹⁴ Petrasovszky Anna: Eötvös József a Szibenliszt tanítvány, in: Varga Norbert (edit.), *VI. Szegedi Jogtörténeti Napok: báró Eötvös József születésének 200 évfordulója alkalmából*, Szeged, 2014, 151.

¹⁵ „Primarius. Quia sola haec securitas jam consilium Civitatem condendū tamquam naturae, et rationi perfecte conforme, proponit.” [...] „Securitas vero tantum per Civitatem, [...] obtinetur.” „Proximus, Quamprimum enim Civitas adest, naturale immediatum consecrarium est, jura omnium secura reddi, cum omnium vires ob hunc finem uniantur, et per communem constiuit Civitatem [...]” Szibenliszt 1821, 46.

The Kantian law of reason defines the state as a community of citizens (*societas civilis*) united under common legal power.¹⁶ This common legal power, i.e., public power, also called state power (*imperium*), by virtue of which a particular person or persons acting on behalf of community define the legal means necessary to achieve the purpose of the state and that power entitles to enforce them. They involve such measures that because of their considerable power in the interest of common security allow the governing all the subjects¹⁷ (*gubernatio civitatis*).¹⁸

For the statehood the starting point is the society as a whole. As an interpretation of natural law the exerciser of state power (*imperans*) shall enforce the wish of all persons creating the state, this way representing the whole community.¹⁹ Therefore the measure and way of the exercising power are determined by the principle of purpose limitation. This, on the one hand, allows the exercise as many rights as necessary to achieve the purpose of the state.²⁰ On the other hand, it imposes the obligation on the exerciser of state power to promote the aim of the state by all means, govern in a manner appropriate to the purpose of the state and exercise the sovereign rights given.²¹

The security of subsistence as the immediate objective for establishing the state is aimed at the common good considered as happiness and welfare (*summum bonum*). Since the modern state concept that emerged by the 16-17th century the originally virtue ethical term *summum bonum* has gained an interpretation with an economic approach.

¹⁶ Kautz Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*, Budapest, Franklin-Társulat, 1876. 3. For definition of state see more: „*unio juridica plurium personarum sui juris sub eodem communi imperio securitatis causa uniant, Civitatem constituere [...]*” Szibenliszt 1821, 46. „*State is a society united under a common public power to ensure the legal position and promote intellectual and material improvement*” Pauler Tivadar: *Jog- és államtudományok encyklopédiája*, Pest, Athenaeum, 1871, 11.

¹⁷The term „*subditus*”, i.e., subject of the state, refers to the subordinate relationship between citizens and administration of state. Natural law outlining the legal institutions of private law uses expression “*persona*”.

¹⁸ „*Civitatis essentialia Imperium civile [...] est jus media ad finem Civitatis jure valido determinandi, et exequendi [...], h. e. actiones omnium subditorum ad communem securitatem pro arbitrio dirigendi, et cum haec directio in suo exercitio etiam Civitatis gubernatio vocetur.*” Szibenliszt 1821, 66., see more: Zeiller, Franz Edlen von – Egger, von Franz: *Das natürliche öffentliche Recht, nach den Lehrsätzen des seligen Freyherrn C. A. von Martini vom Staatsrechte, mit beständiger Rücksicht auf das natürliche Privat-Recht des k. k. Hofrathes Franz Edlen von Zeiller/von Franz Egger*, Band 2., Wien, Triest, 1810, 49.

¹⁹ „*Inde patet:1) Subjectum imperii civilis voluntatis omnium membrorum, in Civitate unitorum, organum, et interpretem esse, totamque Civitatem repaesentare.*” Szibenliszt 1821, 66.

²⁰ „*2) Eum tot juribus gaudere, quot necessaria sunt ad finem Civitatis assequendum.*” Szibenliszt 1821, 66.

²¹ „*ideo dicere possumus officium Imperantis esse: quantum possibile, fini conformiter Civitatem gubernare. [...]* quoad possibile fini conforme exercitum majestaticorum esse supremum Imperantium civilium officium” Szibenliszt 1821, 210., See more: Martini 1779, 84. and Zeiller-Egger 1810, 291.

By the law of reason school the system of eudaemonism²² was regarded as a basis for discussion which was elaborated in Germany from the national economic trends, the key principle of which referred to ‘promoting public wellbeing’.²³ The theory of eudaemonia – unlike profit-oriented utilitarianism – maintains that the economic activity should be principally aimed at commonwealth, which means human fulfilment, at both individual and collective levels. According to Christian Wolff’s philosophy dating back to Aristotle, Saint Thomas Aquinas, and stemming from the English and French theories of contract then adopting the state theory of enlightenment to the absolutism, the aim of the state is to ensure the common happiness and welfare.²⁴ This aim embodied in the commonwealth shall be served also by the state so as to ensure the fulfilment of individual needs by regulating the living conditions as far as possible.²⁵

4. Dual tool system of the implementation of commonwealth (*summum bonum*)

Ensuring the most favourable living conditions impose additional obligations on the State which can be described along two lines. It is stipulated as general obligation for the leadership of State (*imperans*) to make every effort 1) to preserve the State, 2) to increase its values and valuables. In order to achieve this, relevant measures should be chosen that are suitable for the implementation of this goal and the obstacles counteracting it shall be removed. It must seek to make use of both its capacity and intellectual authority in accordance with the will of its citizens, continuously increase

²² Expression “*eudaemonia*” used by ancient philosophy for description of happiness, and with the concept of *summum bonum* meaning „the highest good” was the one of the key elements of the Christian virtue ethics. Since the 18th century it was an ethical conception according to which the aim of moral action shall be considered as happiness. Viczián János, Diós István (edit): *Magyar Katolikus Lexikon*, in: <http://lexikon.katolikus.hu/E/eudaimonizmus.html> (2017.10. 26)

²³ Kautz Gusztáv: *Az államigazgatás és igazgatási jog alapfogalmai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és birodalmára, Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*, Pest, Ráth Mór, 1871. 157., Eckhart Ferenc: *A bécsi udvar gazdaságpolitikája Magyarországon 1870-1815*, Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1958, 190-197.

²⁴ „*Imperantis officium est, imprimis virtutes tam intellectus, quam voluntatis subditorum suorum excolere, potentiam, gloriamque suae Civitatis in dies propagare, tum pericula interitus, ac perfectionis impedimenta amoliri.*” Szibenliszt 1821, 211., See more Zeiller-Egger 1810, 291.

²⁴ Csizmadia Andor: *Az abszolutizmus magyarországi jogtörténetéről*, in: Kovács Kálmán (edit.): *A magyar politikai és jogi gondolkodástörténetből, XVIII-XIX. század, Jogtörténeti értekezések, 12. szám*, Budapest, ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék kiadványai, 1982, 23-24.

²⁵ Szabó Imre: *A burzsoá állam- és jogbölcsélet Magyarországon*, Budapest, Akadémiai, 1980, 34., See more Pruzsinszky Sándor: *Természetjog és politika a XVIII. századi Magyarországon Batthyány Alajostól Martinoviczig*, Budapest, Napvilág, 2001. 11., Timothy J. Hochstrasser: *Natural law theories in early Enlightenment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. 175-176.

the assets and reputation of state, eliminate the dangers threatening the state and last, but not least remove the barriers to fulfilment of citizens.²⁶

In order to fulfil this duty set out in general terms natural law grants two authorities for the exerciser of stat power. 1) By the virtue of the police power of the state (*ius polittiae*) the governance of state is obliged to maintain the safety of public order in the interest of having prosperous agriculture, trade and industry as profitable sector. For the sake of the common good it does not give a platform to the arbitrary enforcement of private interests, the dominant economic position, and withdraw the licence from the ones who taking unfair advantage, etc.²⁷ 2) By the virtue of the state assets management (*ius circa bona civitatis*) governance of state should ensure that the common goods in accordance with its intended use will be allocated for the purpose of the state. It should guarantee that the extent of private assets will not exceed the threshold hindering the achievement of the goal of the state. Public burden shall be properly imposed on its citizens lest their financial and wealth resources be exhausted.²⁸ In accordance with the principle of equitable distribution of tax burden the taxes and contributions shall be defined in proportion with the quality and quantity of the financial abilities of subjects. I.e., in alignment with capacity of national economy and possibility of state and society it shall create an economic and legal environment which is able to ensure the best condition for its citizen's prosperity.

5. The Police Power of the State (*ius polittiae*)

The creating the well-being of citizens presupposes the ensuring the set of instruments by which the goal can be achieved. It requires the state to create a social atmosphere which is based on harmonious relationship between social and natural resources and thus it is capable of getting the best out of its citizens, i.e., the resources of nation. In the field of developing capacity and potential of population the natural law imposes responsibilities on the state within the police power (*ius polittiae*). Accordingly, the *ius polittiae* is aimed at defining and using instruments by which citizens are able to protect and increase their assets and which can grant them appropriate way of life.²⁹ At the same time it also serves the security of state and removing the counteracting obstacles.³⁰ Thus this authority affects those things, assets and circumstances on which the way of life and physical-psychological well-being of citizens depend.

²⁶ „Imperantis officium est, imprimis virtutes tam intellectus, quam voluntatis subditorum suorum excolere, potentiam, gloriamque suae Civitatis in dies propagare, tum pericula interitus, ac perfectionis impedimenta amoliri.” Szibeniszt 1821, 211., See more Zeiller-Egger 1810, 291.

²⁷ „Circa jus polittiae obligatur sanam instituere polittiam, ut nimirum agricultura, commercia, opificia, et artes lucrativae promoveantur in Civitate” Szibeniszt 1821, 214., See more Martini 1779, 86. and Zeiller-Egger 1810, 293-294.

²⁸ „Circa jus in bona Civitatis tenetur Imperans bona Civitatis publica juxta naturam eorundem ad finem Civitatis applicare” Szibeniszt 1821, 218.

²⁹ Martini 1779, 36., Szibeniszt 1821, 158.

³⁰ „Haec notio convenit cum recentiorum notione, qui Polittiam definiunt, esse complexum remediorum, quibus securitas [...] promovetur.” Szibeniszt 1821,158-159., See more Zeiller-Egger 1810, 206-214., and Virozsil 1939, 323., 329-335.

The law of reason version of natural law in the spirit of eudaemonism borrows the approach from the Aristotelian and Aquinas virtue ethics that interprets the distribution of wealth in a specific target-instrument system. The hierarchy of wealth/goodness taken by Aquinas in the *Summa Theologiae* uses the category of the honest, the useful, the pleasant good³¹ to which the natural law applies *res necessariae, res utiles, res incundariae*. Accordingly, the *ius politiae* refers to securing power concerning the basic needs for living (*ius politiae respectu rerum necessariorum*), the ensuring the useful goods (*ius politiae respectu rerum utilium*), and last, but not least to the spending a pleasant pastime (*ius politiae respectu rerum incundarium*). Certain state potentials are designed to promote the abovementioned tasks, others to remove obstacles of those.³²

The 18-19th century law of reason does not identify the notion of *ius politiae* with the concept according to which the sole responsibility of policing is to eliminate risks threatening the peace and security in the strict sense and as a consequence later it was referred to as police science.³³ In fact, the state has only indirect means (*remota media*) for this, so *ius politiae* involves procuring the general welfare in all spheres of life as well as the security of supply, i. e. the safety of socio-economic environment.³⁴ In the field of ensuring the basic needs for living (*ius de vitae necessariis prospiciendi*) the state has a duty to organize and deliver secure food supply, to guarantee decent living conditions and protection thereof, that is to say to prevent all events which may endanger them. This includes organizing and providing adequate health care (*ius sanitatem curandi*) such as measures that are aimed at optimal patient care, the provision of medicines and health services and medical care, epidemiological measures, such as destruction of harmful food, etc., the public price control applied in order to make the value of basic goods and services available and affordable (*ius rerum pretia levia reddendi*); Also included are measures which seek to safeguard the consumers not to be misled and deceived (*ius defraudationibus occurendi*), and the regulation of weights and measure as well as currencies (*ius definiendi pondera et mensuras atque monetam suo nomine cudendi*). With regard to the latter precautions in order to ensure the citizens not being damaged in their monetary transactions.³⁵

In the area of measures to ensure the useful goods, it is important to develop the agriculture (*ius agriculturam promovendi*), provide the use of supports (*praemia*) for encouraging the improvement of agriculture, and emphasize that it is desirable to apply fines on factors counteracting it.

³¹ Aquinói Szt. Tamás: *A Summa Theologiae kérdései a jogról*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 29., See more Baritz Sarolta Laura: *Új bort új tömlőbe? Önerdek, piac és profit az utilitarizmus és erényetika tükrében*, in: <http://docplayer.hu/37345269-Baritz-sarolta-laura-uj-bort-uj-tomlokbe-onerdek-piac-es-profit-az.html> (2017. 10. 27.)

³² „Ex notione juris Politiae colligitur, tria in eodem jura fundamentalia contineri: 1) Jus Politiae respectu rerum necessariorum, 2) respectu utilium, 3) respectu jucundarium, seu voluptarium, et singulorum horum circa media ordinanda, et impedimenta removenda sui peculiaris finis versatur.” Szibenliszt 1821, 158-159.

³³ Kautz 1871, 107. and Giuseppe Campesi: *A Genealogy of Public Security: The Theory and History of Modern Police Powers*, Abingdon, Routledge, 2016, 101.

³⁴ Korbuly Imre: *Magyarország közjoga illetőleg a magyar államjog rendszere*, Eggenberger-féle Könyvkereskedés (Hoffmann és Molnár), Budapest, 1884, 320.

³⁵ Szibenliszt 1821, 159-160., Zeiller-Egger 1810, 208-210.

In relation to the support of industrial production (*ius opificia perficiendi*) the state has to take into consideration the need to produce a broader range of products. It is advised that, from among a varied range of craft and industrial products the state supports ones that are specific to their region (*ius curandi ut opificia naturae territorii accomodata exigantur*). In support of commerce (*ius commercia promovendi*) the *ius politiae* affects equally domestic and foreign trade. It is necessary in particular to designate the market days (*nundinae*) and the fixed market locations (*emporia*) including the permanent sites of import-export commercial activity (*loca perpetua mercium importationi, et exportationi destinata*). Further, natural law stresses the important role of the state in carrying out market surveillance lest bona fide citizens suffer disadvantage in their market transactions (*ne negotiatorum fraudibus locus fiat*), and so as to prevent fraud (*ius perimendi artes vanas*). Measures under the *ius politiae* ensuring that the public spends its time in pleasurable ways aims at the general welfare of citizens (*ius civium iucunditati*). These measures aim to guarantee citizens' moral character, social relationships, intellectual life and recreation and leisure at a high level. To this end, it co-ordinates appropriate support based on both public and private initiative, provided that it serves suitable entertainment, cultural learning, physical exercise, and leisure opportunities.³⁶ The tasks relating to this cover the three areas of responsibility: that is, the pursuit of knowledge (*cura scientiarum*), the improvement of morals (*cura morum*) and healthy demographics, i.e., the achievement of population growth (*magna populatio*). The aim of the state in regard to population policy and carrying out the administrative agenda related to population is to promote population increase. This includes measures that foster the increase in the number of children and their education and the removal of obstacles to this.

In virtue of *ius politiae*, the state, by ensuring security, provides an environment in which citizens have the right to optimum physical and psychological health. This means ensuring socio-economic conditions which, inter alia, ensure access to resources; their fair distribution; mitigation of poverty; bridging the gap between certain social groups; the organization of health care; reducing crime, and the transmission of cultural and civilized values to the next generation.

6. The state assets management (*ius circa bona civitatis*)

Besides raising the intellectual, cultural and economic standard of living to the highest level, it is important to improve the quality of management of natural resources – which are finite goods – so that they are sustained for future generations. Natural resources constitute a part of national wealth, so their conservation and preservation is in the interest of the community as a whole – that is, it is in everyone's interest. Natural law has to do with defining these values to be protected and the principles of responsible management by those concerned with them. It is the latter's responsibility to make an inventory of the state's assets (*ius circa bona civitatis*) and to ensure their effective management by the state.

³⁶ Szibeniszt 1821, 161., Zeiller-Egger 1810, 211-214.

The goods are defined on the basis of categories borrowed from virtue ethics and by natural law as described in the *ius politiae*; they are those honest, useful, and pleasing goods that appear in the case of *ius circa bona civitatis* from an economic point of view. Natural law regards them as the source of goods and services produced in the economy. The key to their characterization is the extent to which they are covered by state power, and by what principles, and to what extent, they are at the state's disposal. According to eudaemonism, the natural law claims that economic goods shall be directed to the public good. Thus, under the notion *bona in civitate* it should be understood as goods suitable for realizing the purposes of the state. Therefore, natural law interprets natural resources as assets forming part of *bona civitatis*, and as being at the disposal of the state authorities. It takes into account its nature and the principles relating to the way in which the state exercises its power in the management of these assets.

Natural law interprets the assets on state territory (*bona in civitate*) in the broadest sense as *things*, thereby excluding persons from its scope. The property law centred approach distinguishes between goods in someone's ownership (*bona propria*), and free-standing goods, temporarily belonging to no-one (*bona iacentia*), also called ownerless goods (*bona adespota*). The distinction between public (*bona publica*) and private goods (*bona privata*) has a substantial impact on the exercise of *ius circa bona civitatis*.

The further differentiation is also important for the exercise of state power. So, among public goods it distinguishes on the one hand, goods that, whilst they belong to the community, they are still used by individuals, such as rivers, river banks, mountains, certain roads, etc. On the other hand, there are goods that are not used by individuals, but that belong to all citizens and are also known as the patrimonial wealth of the state (*patrimonium civitatis*), such as public buildings, public spaces, highways etc. This latter group of goods is allocated to the category that is generally referred to as treasury wealth (*bona Camerae*); it is known in monarchical states as crown wealth (*bona coronalia*), and in republics as national wealth (*bona nationalia*).³⁷

The state is not indifferent to the sphere of private property, to which assets of single individuals and small companies belong. Such single individuals include the ruler in a monarchy where he or she owns certain goods not on the basis of power. Among goods belonging to legal persons – i.e. moral persons as they are referred to in natural law – are self-governing bodies, such as universities, cities, and villages.³⁸ Natural law calls the sum total of public and private goods: national wealth (*nationale dominium*).

³⁷ „Haec etiam bona Camerae, in monarchicis Civitatibus bona coronalia, in rebus publicis bona nationalia appellantur” Szibenliszt 1821, 177., See more Martini 1779, 57., Zeiller-Egger 1810, 215-216., and Virozsil 1839, 366.

³⁸ „Privata bona vel sunt singularium, vel societatum minorum, prout ad personas physicas, quo etiam bona Imperantis, non jure imperii obtenta, accenseri debent, vel morales pertinet [...]” Szibenliszt 1821, 177. See more Martini 1779, 57. and Zeiller-Egger 1810, 215-216.

This name is used owing to the fact that the owner of the territory and wealth of the state is genuinely considered to be the people in the nation as a whole.³⁹ With respect to this wealth, ownership rights are exercised by the ruler of the state (*rector civitatis*) both because the legitimate authority is vested in him and because he is the state's function to ensure the common welfare of the nation as a whole.⁴⁰ However, the 19th century natural law rebuts the presumption of Hobbes that the *rector civitatis*, i.e., the ruler would be the beneficial owner of *bona civitatis* and the subjects would possess them by *precarium*.⁴¹ According to the counter-arguments in the state of nature, as everyone had the right to everything, one cannot be said to have anything definitively. The Law of Reason School therefore recognises the title of ownership solely based on authorization in law, even if the legal approval took place through the ruler.⁴²

6.1. Exercise of state authority over its national wealth

The extent of state authority over its national wealth is determined by the purview of the state over all goods that can promote or even hinder the aim of the state. Therefore, in virtue of its territorial sovereignty (*ius territorii*), it has regard equally to public and private goods. From the *ius circa bona civitatis* an additional power is derived, i. e., the financial power of the state (*ius financiae*), also known to natural law as financial authority (*potestas financialis*), involving the right to decide the disposition of assets accumulated in the state.⁴³ The state, having the right to own property, is generally entitled to manage its assets, on the one hand, and on the other, to manage property belonging to no one. Having the right to its own property (*ius domini*), property of which it enjoys exclusive possession, it may also obtain benefit from the revenue from these assets. In this case the management of the assets shall be exercised in the name of the citizens, to whom the assets actually belong, and who are represented by the exercises of the public power (*imperans, rector civitatis*).⁴⁴

³⁹ „Complexus omnium bonorum in Civitate publicorum et privatorum constituit nationale dominium sensu lato” Szibenliszt 1821, 178., See more Martini 1779, 57., and Zeiller-Egger 1810, 216.

⁴⁰ „Interim Rector Civitatis tum, quia in omnia exercet imperium, tum quia totam nationem, ut talem, h. e. ut conjunctionem ad finem securitatis, jure repraesentat, etiam dominus territorii appellatur”. Szibenliszt 1821, 178. See more: Zeiller-Egger 1810, 216.

⁴¹ Hobbes, Thomas: *Leviatan*, Budapest, Kossuth, 1999., 270. és 333.

⁴² „Nam fundamentum Hobbesii, ex quo id asseruit, falsum est, falsum quippe est, in statu naturali fuisse jus omnium ad omnia, proinde neminem dominium habuisse ad aliquid, sed id solum per Imperantem legum auctoritate assignatum fuisse.” Szibenliszt 1821, 178., See more Martini 1779, 60., Zeiller-Egger 1810, 228-229., and Virozsil 1839, 371.

⁴³ „Jus Imperantis in bona Civitatis est essentielle majestaticum [...] Hic jus majestaticum in bona Civitatis est jus iisdem finem Civitatis promovendi. Ex jure circa bona Civitatis fluit jus financiae (potestas financialis), seu jus sumptum necessariis ad consequendum finem Civitatis ex bonis Civitatis colligendi.” Szibenliszt 1821, 178-179., See more Zeiller-Egger 1810, 216-217., and Martini 1779, 60.

⁴⁴ „Vi juris circa bona propria publica Imperanti competit jus domini, i. e. jus exclusivum possidendi, emolumentum percipiendi, et disponendi sensu stricto (§ 85. J. E.), sed tantum nomine populi, cujus haec bona sunt, et cujus ille repraesentans est, habitoque semper respectu ad peculiarem naturam horum bonorum, et ad finem Civitatis, unde omnia jura majestatica mensuram suam accipiunt.” Szibenliszt 1821, 180.,

It is in the nature of public goods that the body which exercises state power shall possess it exclusively as its own so as to be able to protect citizens from all kinds of harm. From these assets it may benefit only to the necessary extent for its own purposes. The primary aim of public goods is to provide and preserve the security of the state. A further aim is the public benefit and only when this is taken account of can the exerciser of state power allocate resources for its own purposes to the extent necessary. The remainder of resources shall be made available to the public, bearing in mind the need for equal access.⁴⁵ The use of some public goods denied to citizens in certain cases is in the patrimonial nature of state asset-management and relates to the territorial authority (*ius territorii*) of the state. In this case also the aim of the state is a decisive fact, as it derives from the need for the body exercising state power to be allowed to allocate a certain part of public goods for its own purpose in a manner compatible with the aim of the state. Moreover, after careful overall deliberation, so not arbitrarily, it is able to dispose of them such public goods by other means, for example it may sell them.⁴⁶ In this respect, the state is granted the above financial power, i.e., it will be able to allocate certain amounts to public expenditure from revenue in normal cases, and from part of the capital in public goods in special cases.⁴⁷

As regards the ownerless assets (*bona iacentia*) on state territory the body exercising public power as the representative of the nation has the exclusive right to take possession of them; this right can be exercised, on the one hand, in favour of the community, or, on the other hand, of individuals. As a result of exercising this right of possession on behalf of the community the assets shall include goods held in common as well as assets held by private individuals.⁴⁸

6.2. Financial law and power on regal revenues (*ius financiae et potestas financiae regaliae*)

As regards the ownerless assets (*bona iacentia*) on state territory the state has the financial power in a special manner which is embodied in the rights over regal incomes, i.e., in the financial management by the state over state benefits.

See more Zeiller-Egger 1810, 216-217., and Martini 1779, 60.

⁴⁵ „*Sic ex natura bonorum publicorum in specie intelligitur, quod Imperans populum in exclusiva possessione, et proprietate eorumdem adversus quemlibet tueri, et cuilibet civi usum eorumdem ad suos privatos fines necessarium, cum aequali reliquorum jure conciliabilem, admittere, debeat*” Szibenliszt 1821, 178-179., See more Martini 1779, 58. and Zeiller-Egger 1810, 218-219.

⁴⁶ „*Sine ex fine Civitatis intelligitur Imperantis esse: 1) ut haec publica bona, in quantum cum fine Civitatis conciliari potest, in sua naturali destinatione conserventur, et eo convertantur: 2) ut, si finis Civitatis exigat, proinde pro ratione necessitatis, non autem pro arbitrio, aliam dispositionem super iisdem faciat, e. g. vendat.*” Szibenliszt 1821, 178-179., See more: Zeiller-Egger 1810, 218-219.

⁴⁷ „*Speciatim circa haec bona, si naturae eorumdem non adversetur, Imperanti competit potestas financiae, h. e. jus in ordinariis casibus emolumenta, in extraordinariis vero ipsam substantiam eorumdem in sumptus publicos convertendi.*” Szibenliszt 1821, 180.

⁴⁸ Szibenliszt 1821, 180-180., See more Zeiller-Egger 1810, 218-219.

In relation to assets whose nature is such that anyone has the right to use and derive profit from them, these shall be open to any individuals; but the profits from them shall be used for the proper functioning of the state.⁴⁹

The variety of items having this exclusive right of use provides different financial revenues under the following heads: hunting rights (*ius venationis*), forestry rights (*ius forestale*), mining rights (*ius montanum*), right to treasure trove (*ius in thesauros*) and right to operate a postal service (*ius postarum*). The state enjoys these rights whenever a private asset is declared to be a state lease.⁵⁰ The general administration (*politica*) can require that the royal revenue, which otherwise falls within the competence of the state for financial purposes, be transferred to management by individuals. In this case, individuals are allowed to enjoy only partial benefits of assets; the share of the resulting benefits can be fixed either in cash or in kind⁵¹ – where royal revenue is concerned the principle of concession applies.

6.3. Principles of managing income derived from public assets

Income derived from public assets originally belonging to all citizens can be realized in two ways: any citizens may immediately obtain their share, however, a decision may be taken according to which the government collects the revenue in order to share it among the citizens. In the latter case it is granted to the government to allocate the income from public assets to public costs.⁵² Natural law, starting from the theory of the social contract, maintains that the purpose of state assets can often be determined in founding treaties (*pacta fundamentalia*). So long as there are no contrary provisions in these treaties, the purpose of the management of public assets shall be regulated by law.⁵³

The purpose of public assets, of their nature, can vary as described by natural law in the following way.⁵⁴ In regard to the finances of the head of state, the purpose of public goods is defined as providing the ruler's lifestyle and reputation. (*ut vitae et dignitati conservandae Imperantis*).

⁴⁹ „Haec potestas semet praecipue exserit, ut finciale-Regalium jus, i. e. jus ex objectis, quibus spectata solum natura eorumdem jus utendi, et fruendi cuilibet etiam singulari civi competisset, emolumenta exclusive percipiendi ad sumtus publicos sufficientes obtinendos” Szibenliszt 1821, 181., See more Zeiller-Egger 1810, 219., Martini 1779, 58.

⁵⁰ Szibenliszt 1821, 179-180., Zeiller-Egger 1810, 21-221., Martini 1779, 59., Virozsil 1839, 367.

⁵¹ „Verum Politica svadet, ut illa regalia, quae non ex aliis rationibus, quam financialibus prae manibus Imperantis sunt, transverantur in privantos, vel eadem in commodum privatorum tantum ad unam partem occupati objecti, in natura vel pecunia praestandam, restringantur.” Szibenliszt 1821, 182-183.

⁵² „Omnia bonorum publicorum in Civitate emolumenta originaliter ad omnia Civitatis membra pertinet, et quidem vel ita, ut quilibet civis suam ratam ex iisdem immediate accipere queat, vel ut regimen omnia emolumenta exclusive percipiat, ac inter subditos subdividat”. Szibenliszt 1821, 182-183.

⁵³ „et si eatenus per pacta fundamentalia nihil determinatum fuisset, legibus regiminis destinationem bonorum publicorum stabiliend”. Szibenliszt 1821, 182-183.

⁵⁴ The names are based on the former Roman distinction between the private and imperial treasury of the Emperor. James Macdonald: *A Free Nation Deep in Debt, The Financial Roots of Democracy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2006, 105.

This category is specific to monarchies where it relates to immovable assets known as crown assets (*domania*)⁵⁵ income from which as special assets (*praedia*) immediately belongs to the ruler. The public goods are known as assets of state treasury (*bona aerarii*) whose function it is to be allocated to public administration, for the defence of the state.⁵⁶

Based on this classification, according to the nature of state assets, the head of state has three different rights, he has unlimited personal ownership (*ius domini illimitati*) which can be exclusively enjoyed at his or her own discretion. Its unlimited nature means that disposition of them does not fall under administrative regulation (*quia legibus regiminis non subest*); 2) the usufruct rights of the ruler's financial assets (*ius utendi et fruendi in bonis fiscalibus*) according to which income can be accounted as costs to the extent necessary; by exercising this right the ruler may keep account of his or her returns. 3) the management of state treasury (*ius aerarii administrandi*) according to which state assets are allocated to the public costs based on the ruler's decision. In exercising this right – in contradistinction to the foregoing – he may not take his own interest into account, but he must keep the public goals in mind; he must be vigilant in ensuring the integrity of state assets.⁵⁷ Natural law theorists warn that these types of assets are hardly separate, since overlapping goals might cause them to be confused.⁵⁸

6.4. Principles of the management of state over private assets (*ius tributi, ius eminens*)

The management of state assets in reference to private property shall depend on whether or not the amounts necessarily allocated to the purpose of the state are sufficient. According to natural law theorists, there is no rational explanation whereby private property would be limited by the authorities in the event of there being abundant wealth. In this case the ruler is not allowed to exercise financial management of private property. If this is not the case, the management of state assets refers to private property.⁵⁹ This right can only be enforced in a subsidiary manner, and only in those cases where some sort of emergency is created, e.g. due to a scarcity of suitable public goods, in which case the following principles are considered to be relevant in natural law: The extent of contribution to public spending shall correspond to whatever is the necessary extent of expenditure.

⁵⁵ „*Praedia, quorum reditus assignantur Rectori civitatis ad sustentandum se familiamque suam, dicuntur Domania*” Christian Wolff: *Jus naturae methodo scientifica pertractatum, pars octava, sive ultima. De imperio publico seu jure civitatis, in qua omne jus publicum universale demonstratur, et verioris politicae inconcussa fundamenta ponuntur.* Francofurti & Lipsiae, aere societatis Venetae, 1766, 273.

⁵⁶ Szibenliszt 1821, 183., Zeiller-Egger 1810, 222., Martini 1779, 59.

⁵⁷ Szibenliszt 1821, 183., Zeiller-Egger 1810, 222-223., Martini 1779, 59.

⁵⁸ „*Est tamen saepe arduum haec bona ab invicem separare*” Szibenliszt 1821, 84.

⁵⁹ „*Si illud, nulla est justa ratio, ob suam privati ad partem suorum bonorum suppeditandam adstringi, et Imperans potestatem financialem exercere posset; contra si hoc, potestatem financialem jure exercet in bona privata.*” Szibenliszt 1821, 184., See more Zeiller-Egger 1810, 223-224., Martini 1779, 59-60.

Putting this principle into practice natural law points out a paradox whereby, this principle shall be reconciled with another conflicting principle according to which the state has constantly to try to increase the public revenues. With an end of necessary cost claims the obligation to contribute to public costs on account of private property should be removed. Actually, the contribution of citizens shall be adapted to their material condition and since the consumption of citizens depends on the extent of their contribution it is appropriate to impose less demand on the poor, having regard to the means of sustenance. No person on his own, or from his own position, whether native-born or legally resident, has any immunity from the financial power of the state in respect of private assets.⁶⁰ The financial power over private property has a dual nature: on the one hand it can be aimed at the income from private assets, or, on the other hand, at its capital worth. According to natural law the financial power exercised over private assets in the broad sense is considered to be the right of taxation (*ius tributū*). The part of income from private assets allocated to public costs by the state generally may be considered as a tax. Natural law theorists declare that the right of taxation extends only to a part of the income of private assets.⁶¹ The financial power in relation to the capital of private assets is an 'eminent domain' (*dominium eminens*); that is a right covering the private assets (*ius eminens*), and it extends not only, to a part of the revenue deriving from it, but the whole of it; moreover, it relates to the capital itself. This extraordinary (*eminens*) right of the state aims at achieving the goal of the state, fully and effectively.⁶² The reason for this latter right shall be only in an emergency situation, or it might be enforced to gain more benefits which can ultimately only be in the national interest (*ratio status*), i.e., the common wealth; therefore its legal basis must be sought in the public interest as ensuring the welfare of the community. Given that the head of state can use this right only for the public good, once the interest ensured by this extraordinary right has been achieved, those individuals whose assets or personal contributions were covered by this right shall be compensated (*resarcitio damni*).⁶³

⁶⁰ „Ex dato principio, et sine potestatis financialis in bona privata fluunt sequentes ejusdem justi limites: 1) mensura praestationum cum necessitate erogationum congruat; [...] 2) Cessante necessitate erogationum praestationes quoque aboleri debent; [...] 3) Praestationes sint pro ratione facultatum civium, [...] 4) Quatenus pro mensura praestationum consumptio civium eligitur, eatenus rebus ad vitam necessariis, velut pani, carni, lignis, quam minima onera, contra iis, quae soli commodati, et voluptati inserviunt, graviora imponantur, [...] In se, et natura sua nulli civi, sive sit persona physica, sive moralis competit immunitas a potestate financiali quoad sua bona” Szibeniszt 1821, 185-186., See more Zeiller-Egger 1810, 224-226., Martini 1779, 60

⁶¹ „Modus, quo potestas financialis in bona privata exerceri potest est duplex: nempe vel quoad quaedam solum consecraria, vel quoad ipsam horum substantiam [...]. Si potestas financialis in consecraria bonorum privatorum exerceatur, jus tributū sensu lato nominari potest.” Szibeniszt 1821, 186., See more Zeiller-Egger 1810, 226. Martini 1779, 60-61., Virozsil 1839, 371.

⁶² „Alter modus potestatem financialem exercendi in bona privata est, si in ipsam substantiam horum exerceatur; qui dominium eminens dicitur, h. e. jus ex privatis bonis subditorum non tantum proportionatam partem consecrariarum, sed omnia consecraria, immo ipsam substantiam ad consecutionem finis Civitatis applicandi.” Szibeniszt 1821, 188., See more Zeiller-Egger 1810, 230. Martini 1779, 62., Virozsil 1839, 375. p., Hugo Grotius: *A háborús és béke jogáról*, Book I., Budapest, Pallas Stúdió/Attraktor, 1999. 32.

⁶³ „Conditiones, sunt quibus justum exercitū juris eminentis agnoscitur, sunt sequentes: 1) Exercitū juris eminentis tantum propter finem Civitatis fiat; [...] 2) Si super bonis, vel personalibus praestationibus unius, vel

7. Closing remarks

The nation states established by the 17th and 18th Centuries, based on practice settled over the two centuries, have provided opportunities to develop the principles concerning the effective functioning of the state, the achievement state goals by the authorities, regulation of the activities of public power, and, in general, the nature of public instruments. The 19th Century saw the natural law establish a comprehensive system of these principles enabling universal statements to be made on the nature of the state. In addition, Latin terms in these work are used corresponding to the age on the base of a monarchical state system, tendencies can already be seen that resonate with the requirements of today's rule of law. 19th Century natural law reflects such requirements, by now common knowledge, as sustainable development, a harmonious relationship between man and nature featuring the protection of natural resources by the state as an essential condition of the survival of humanity.

aliquorum pro bono Civitatis per Imperantem disponatur, iis, qui praecipuo onere gravati fuerunt, simul ac Civitatis admittit, resarcitio damni fieri debet; [...] 3) In solo statu necessitatis, vel majoris cujusdam utilitatis reperitur sufficiens ratio, ex qua jus eminens intelligi possit, quae ratio justificata, seu principium juris hujus cum ratio status appellatur, dicere possumus, jus eminens in ratione status fundari.” Szibenliszt 1821, 189-191., see: Zeiller-Egger 1810, 230, Martini 1779, 63. Virozsil 1839, 379-383.

PETRASOVSZKY Anna*
A természeti erőforrások állami védelmének megalapozása a 19. századi
természetjogban**

1. Bevezetés

A természeti erőforrások állami védelme valamint az erre épülő felelősségi és szankciós rendszer a modern civilizáció egyik szükségszerű válasza az egyre nagyobb iramban iparosodott-technológizált társadalom jelenségeire. A szolgáltatások iránti igények növekedése és a piacgazdasági szemlélet a természeti erőforrásokat természeti tőkeként kezeli, amelyet a profit maximalizálása és az ezzel párosuló költség-minimalizálás vezérel. Napjainkra már látható, hogy mindez a természeti erőforrások oly mértékű kiaknázásához vezethet, amely nemcsak a jövő, de a jelen generáció megfelelő életminőségét is veszélyezteti. Ennek hatására jelentek meg nemzetközi szinten olyan fogalmak és törekvések, mint a fenntartható fejlődés, a nemzedékek közötti igazságosság, a jövő nemzedékek védelme, amelyek jelzik, hogy a gazdasági felemelkedés hosszú távon elképzelhetetlen az emberiség életfeltételeit adó természeti környezet védelme, megóvása, megőrzése nélkül. Magyarország Alaptörvénye P) cikkének első bekezdése ugyanebbe a koncepcióba illeszkedik,¹ amennyiben kimondja, hogy: „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Az Alaptörvény megfogalmazása utal arra, hogy a természeti erőforrások védelméhez kapcsolódó felelősségi és szankciós rendszert hatékonyan elsődlegesen az állam képes garantálni, emellett teljes társadalmi összefogást sürget.

* dr. jur., PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék, e-mail: jogpetra@uni-miskolc.hu

** A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ Lásd pl. legújabban: Az ENSZ Közgyűlés A/RES/70/1. számú 2015 szeptemberében meghozott határozatával elfogadta a „Világunk átalakítása:2030 Agenda a fenntartható fejlődésért” („Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”) programot, amely 2015-2030 közötti időszakra olyan, globális mértékben megvalósítandó cselekvési tervet tartalmaz, amely a társadalmak, a gazdaságok tartós, kiegyensúlyozott fejlődésére irányuló és a környezet védelmét szolgáló célkitűzéseket fogalmazott meg. Bak Klára: Fenntarthatóság – A természetvédelem szabályai in: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00007/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2016_012-020.pdf (2017.09.25)

Ehhez a felismeréshez vezető történelmi úton a 19. századi etikai megalapozottságú természetjog mérőföldkönek számít egy olyan emberközpontú környezetetikai modell kidolgozásával, amely – az ember és természet közötti harmonikus kapcsolatot hangsúlyozva – a társadalom-gazdaság-környezet összefüggő viszonyán alapszik.

2. Az erkölcsi felelősségen alapuló társadalom képét felvázoló 19. századi természetjog

A jogtudomány elméleti kérdéseit a 19. század első feléig döntően a természetjog különféle koncepciói határozták meg. A tudományban a 17. század óta teret nyert szemléletváltást követve a természetjog is igyekezett az egzakt természettudományok eredményeit a bölcséleti gondolkodásban felhasználni, saját megállapításait egzakt módon, racionális észérvekkel alátámasztani. A *iusprudentia* racionális alapjait még inkább hangsúlyozandó természetjog a 18-19. században az észjogtan, észjogtudomány elnevezést² vette fel, és az elméleti jogtudomány szinonimájává vált. Az elnevezés Immanuel Kant kritikai észjogi irányzatára alapozva az előző, szigorú értelemben vett racionalizmuson alapuló természetjoghoz képest nem az ész mindenhatóságát hirdette, hanem azt, hogy annak esetleges tévedéseit egy formális logika mentén képes korrigálni. Az észjogtan Kant munkásságának köszönhetően – aki egy úgynevezett '*morális fordulattal*' kivezette a természetjogot abból az irányvonalból, amely az ember hajlamaiból, ösztöneiből vezette le a jogok forrását, – azt hangoztatta, hogy '*a jogok forrása erkölcsi igazolhatóságukban rejlik*', melyek a tiszta ész által kikövetkeztethetők.³ A kanti ismeretelmélet szerint az ember, akit bár testi lényként a természet törvényei determinálnak, mégis képes arra, hogy racionális lényként önmagát irányítsa, ezáltal tetteiért erkölcsileg is felelős.⁴

A természetjognak ez a kritikai észjogtudományként számon tartott változata nehezen vert gyökeret a magyar jogbölcséleti gondolkodásban. A kezdetben '*gyűlölt*' kantiánus gondolatok térhódítása⁵ az Ausztriában végbemenő irányváltásnak volt köszönhető, amikor a bécsi egyetemen – az udvari körökben korábban közkedvelt – Karl Anton Martini⁶ koncepcióját hivatalosan is a kantiánus felfogást befogadó Franz

² Az észjogtan elnevezés már Adam Friedrich Glafeynál (1723), Thomasius követőjénél is előfordul, "*de főleg Kant óta használtatik és egyszersmind a tudomány észleges irányát, ellentétben a történeti és hittani jogiskolával jellemző*" Pauler Tivadar: *Bevezetés az észjogtanba* Pest, Emich Gusztáv, 1852, 6, és Damiano Canale, Paolo Grossi, Hasso Hofmann (szerk): *Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, Volumen 9.*, London, Springer, 2009, 23.

³ Balogh Zsolt: *Alapjogok – Általános rész*, in: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*, Budapest, Pázmány Press 2015, 13.

⁴ Bayer József: *A politikai gondolkodás története*, Budapest, Osiris, 1998, 157.

⁵ Szabadsfalvi József: *A magyar jogbölcséleti gondolkodás kezdetei*, Werbőczy Istvántól Somló Bódogig, Budapest, Gondolat, 2011, 33.

⁶ Carl Anton Martini: *Positiones de iure civitatis in usum auditorii Vindobonensis*, Vindobonae, Typis Ioann. Thom. nobilis de Tratterm, 1779.

Zeiller és Franz Egger⁷ nézetei váltották fel. A természetjogon belül ezt az újfajta kritikai észjogi irányvonalat Magyarországon úttörőként Szibenliszt Mihály⁸ igyekezett meghonosítani, hogy aztán többek között olyan jogbölcseleőknek adja át a 'stafétát', mint Virozsil Antal,⁹ Csatskó Imre,¹⁰ Bánó István,¹¹ akik műveiket még latin nyelven írták.¹² A 19. század végén az észjog magyar nyelvű elméleti összefoglalásával – az észjoggal zömében historikus jelleggel foglalkozó, de annak elveit szintén valló – Pauler Tivadar számos művében¹³ találkozhatunk. De ezt az észjogi szemléletmódot fedezhetjük fel Deák Ferenc és Eötvös József államról vallott nézetei között is.¹⁴

3. Az állam a létfenntartás természetes garanciális közege

A természeti erőforrások állami védelmének szükségszerűségét a természetjog észjogi változata az állam rendeltetésének – általa felvázolt – komplex jellegéből vezeti le. E komplexitás tartalmazza mindazon funkciókat, amelyek biztosítják az állam területén élők legmagasabb szintű testi és lelki egészségét. Az államot lényegében a létfenntartás természetes garanciális közegeként értelmezi, amely minőséget minden állami eszközzel – azaz a felségjogaival – igyekszik védelemben részesíteni.

A természetjog – Arisztotelész óta – vallja az ember *zoon politikon* (ζῷον πολιτικόν) mivoltát, és azt, hogy az ember társulásra való ösztönös késztetése miatt további magasabb szintű társulási formákra is igényt tart. Ez azon a felismerésen alapszik, hogy az ilyen együttműködések *az emberi lét fenntartását nagyobb biztonságban tudják garantálni*. Elsődlegesen pedig az állam az a közeg, ahol ez a biztonság a legmegfelelőbbben, sőt maga a természet által felkínált módon létrehozható. A természetjog hangsúlyozza, hogy biztonság megteremtése (*securitas*) – ami egyszerre jelenti a létfenntartás és a jogok szabad gyakorlásának biztosítását – az államnak

⁷ Francisci Nobilis de Zeiller: *Jus naturae privatum, Editio Germanica tertium Latine reddita a Francisco Nobili de Egger*, Viennae, apud Car. Ferdinandum Beck, MDCCCXIX (1819)

⁸ *Institutiones juris naturalis conscriptae per Michaelem Szibenliszt Tomus II. Jus naturae sociale complectens*, Eger, 1821.

⁹ Virozsil Antal: *Epitome juris naturae seu universae doctrinae juris philosophicae*, Pest, Typis Josephi Beimel, 1839.

¹⁰ Csatskó Imre: *Bevezetés a' természeti jogba és a' tiszta általános természeti jog*, Győrött, Streibig Lipóld' betűivel, 1839.

¹¹ Bánó István: *Elementa Jurisprudentiae naturalis secundum vestigia celeberrimorum Franc. nob. de Zeiller, ac de Egger aliorumque de jurisprudentia meritissimorum virorum conscripta a Stephano Banó*, Claudiopoli Typis Lycei Regii, 1836.

¹² A dolgozatban felhasznált latin nyelvű szövegrészek a tanulmány szerzőjének fordításán alapuló értelmezések.

¹³ Pauler Tivadar: *Bevezetés az észjogtanba*, Pest, 1852., *Az észjogtudomány fejlődése 's jelen állapota*. Tudománytár, Buda, 1843., *Észjogi előtan*, Budapest, 1873., *Észjogi alaptan*, Pest, 1854.

¹⁴ Petrasovszky Anna: Eötvös József a Szibenliszt tanítvány, in: Varga Norbert (szerk.): *VI. Szegedi Jogtörténeti Napok: báró Eötvös József születésének 200 évfordulója alkalmából*, Szeged, 2014, 151.

a közvetlen célja. A polgárok e közös céljuk hatékony elérése érdekében *államot* (*status, civitas*) alkotva *közhatalmat* hoznak létre.¹⁵

A kantianus észjog az államot az emberek egy közös joguralom alatt történő társulásaként (*societas civilis*) definiálja.¹⁶ Ez a közös joguralom nem más, mint a *közhatalom*, vagy más néven állami főhatalom (*imperium*), aminek erejénél fogva egy a közösség nevében eljáró konkrét személy vagy személyek meghatározzák azokat az érvényes jogrend szerinti eszközöket, amelyek az állam céljának megvalósításához szükségesek, s mely feljogosít ezek foganatosítására. Ezek olyan szükségszerű intézkedéseket jelentenek, amelyek saját hatalmuknál fogva a közös biztonság érdekében valamennyi alattvaló¹⁷ kormányzását (*gubernatio civitatis*) teszik lehetővé.¹⁸

Az államélet számára a társadalom egésze a kiindulópont. Az államhatalom gyakorlójának a természetjog értelmezésében valamennyi államot alkotó személy akaratát érvényre kell juttatnia, hogy ezáltal is az egész közösséget képviselje.¹⁹ Éppen ezért hatalomgyakorlás mértékét és módját a célhoz kötöttség elve szabja meg. Ez egyfelől annyi jogosultság gyakorlását engedi meg, amennyi az állam céljának eléréséhez szükséges.²⁰ Másfelől az államhatalom gyakorlója számára azt a kötelezettséget is előírja, hogy az állam célját minden lehetséges módon mozdítsa elő, az állam céljának megfelelő módon kormányozzon, gyakorolja a számára biztosított felségjogokat.²¹

A létfenntartás biztonsága mint az államhatalmat létrehozó közvetlen cél a nép jólétének biztosítására, a *közjóra* (*summum bonum*), a közboldogságra irányul. A 16-17. századra körvonalazódott modern államkoncepció térnyerése óta az eredetileg erényetikai *summum bonum* kifejezés gazdasági szempontú értelmezést is nyert.

¹⁵ „Primarius. *Quia sola haec securitas jam consilium Civitatem condendi tamquam naturae, et rationi perfecte conforme, proponit.*” [...] „*Securitas vero tantum per Civitatem, [...] obtinetur.*” „Proximus, *Quamprimum enim Civitas adest, naturale immediatum consecrarium est, jura omnium secura reddi, cum omnium vires ob hunc finem uniantur, et per communem constituunt Civitatem [...]*” Szibenliszt 1821, 46.

¹⁶ Kautz Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*, Budapest, Franklin-Társulat, 1876. 3. Az állam definíálásáról lásd még: „*unio juridica plurium personarum sui juris sub eodem communi imperio securitatis causa uniant, Civitatem constituere [...]*” Szibenliszt 1821, 46. „*Az állam a jogállapot biztosítására és a szellemi és anyagi tökélyesedés előmozdítására közös főhatalom alatt szervezett társaság*” Pauler Tivadar: *Jog- és államtudományok enciklopédiája*, Pest, Athenaeum, 1871, 11.

¹⁷ Az alattvaló (*subditus*) kifejezés – tkp. az állam alanya – a közjogi jogviszonyok aláfölerendeltségére utal. A természetjog magánjogi intézményeinek tárgyalásakor a *persona* szót használja.

¹⁸ „*Civitatis essentielle Imperium civile [...]* est jus media ad finem Civitatis jure valido determinandi, et exequendi [...], h. e. actiones omnium subditorum ad communem securitatem pro arbitrio dirigendi, et cum haec directio in suo exercitio etiam Civitatis gubernatio vocetur.” Szibenliszt 1821, 66., Lásd még Zeiller, Franz Edlen von – Egger, von Franz: *Das natürliche öffentliche Recht, nach den Lehrsätzen des seligen Freyherrn C. A. von Martini vom Staatsrechte, mit beständiger Rücksicht auf das natürliche Privat-Recht des k. k. Hofrathes Franz Edlen von Zeiller/von Franz Egger*, Band 2. Wien, Triest, 1810, 49.

¹⁹ „*Inde patet:1) Subjectum imperii civilis voluntatis omnium membrorum, in Civitate unitorum, organum, et interpretem esse, totamque Civitatem repaesentare,*” Szibenliszt 1821, 66.

²⁰ „*2) Eum tot juribus gaudere, quot necessaria sunt ad finem Civitatis assequendum?*” Szibenliszt 1821, 66.

²¹ „*ideo dicere possumus officium Imperantis esse: quantum possibile, fini conformiter Civitatem gubernare. [...]* quoad possibile fini conforme exercitum majestaticorum esse supremum Imperantium civilium officium” Szibenliszt 1821, 210., Lásd még Martini 1779, 84. és Zeiller-Egger 1810, 291.

A nemzetgazdasági irányzatok közül a természetjogi észjog a Németországban kidolgozott *eudaimonizmus*²² rendszerét tekintette vitaalaprak, aminek központi elve, célja és motiváló tényezője „*a nép jólétének általános előmozdítása*”.²³ Az eudaimonia-elmélet – ellentétben a haszonelvű utilitarizmussal – azt vallja, hogy a gazdasági tevékenység legfőbb célja a közjó, amely az emberi kiteljesedést jelenti egyéni és közösségi szinten egyaránt. Az Arisztotelészig, Aquinói Szent Tamásig visszanyúló, valamint az angol és francia szerződéselméletekből kiinduló, majd a felvilágosodás államfilozófiáját az abszolutizmushoz igazító Christian Wolff nevével fémjelzett filozófia szerint az állam célja a közjó, a közboldogság biztosítása.²⁴ Ezt a közjóban megtestesülő célt kell tehát az államnak is szolgálnia oly módon, hogy „*az egyéni szükségletek kielégítését az életviszonyok lehető legteljesebb szabályozásával biztosítja*”.²⁵

4. A summum bonum megvalósításának kettős irányultsága

A legkedvezőbb életfeltételek biztosítása az állammal szemben további kötelezettségeket támaszt, amelyek általánosságban két irányvonal mentén jellemezhetőek. Általános kötelességként fogalmazódik meg, hogy az állam vezetése (*imperans*) minden erejével törekedjen arra, hogy: 1) az államot megőrizze, 2) annak értékeit gyarapítsa. Ennek érdekében olyan eszközöket kell megválasztania, amelyek alkalmasak a cél elérésére, az ez ellen ható akadályokat pedig el kell hárítania. Arra kell törekednie, hogy mind erejét, mind pedig szellemi tekintélyét állampolgárai akaratának megfelelő módon kamatoztassa, az állam vagyonát és hírnevét folyamatosan növelje, hárítsa el az államra pusztítólag ható veszélyeket, s nem utolsó sorban küszöbölje ki a polgárai kiteljesedését gátló tényezőket.²⁶

²² Az ókori filozófia az *eudaimonia* kifejezést használta a boldogság leírására, ami a szintén ókorból származó *summum bonum* legfőbb jó fogalommal együtt a keresztény erényetika központi fogalma. A 18. század óta olyan erkölcsfilozófiai felfogást jelent, amely szerint az erkölcsi cselekvés célja a boldogság. Viczián János, Diós István (szerk): *Magyar Katolikus Lexikon*, in: <http://lexikon.katolikus.hu/E/eudaimonizmus.html> (2017.10.26)

²³ Kautz Gusztáv: *Az államigazgatás és igazgatási jog alapfonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és birodalmára, Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*, Pest, Ráth Mór, 1871, 157. Eckhart Ferenc: *A bécsi udvar gazdaságpolitikája Magyarországon 1870-1815*, Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1958, 190-197.

²⁴ Csizmadia Andor: *Az abszolutizmus magyarországi jogtörténetirőii*, in: Kovács Kálmán (szerk.): *A magyar politikai és jogi gondolkodástörténetből, XVIII-XIX. század, Jogtörténeti értekezések, 12. szám*, Budapest, ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék kiadványai, 1982, 23-24.

²⁵ Szabó Imre: *A burzsoá állam- és joghölcsélet Magyarországon*, Akadémiai, Budapest, 1980, 34. Lásd még Pruzsinszky Sándor: *Természetjog és politika a XVIII. századi Magyarországon Batthyány Alajostól Martinovicsig*, Budapest, Napvilág, 2001, 11., Timothy J. Hochstrasser: *Natural law theories in early Enlightenment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 175-176.

²⁶ „*Imperantis officium est, imprimis virtutes tam intellectus, quam voluntatis subditorum suorum excolere, potentiam, gloriamque suae Civitatis in dies propagare, tum pericula interitus, ac perfectionis impedimenta amoliri.*” Szibenliszt 1821, 211. Lásd még Zeiller-Egger 1810, 291.

Ahhoz, hogy az államfenség gyakorlója ennek az általánosságban megfogalmazott kötelezettségének eleget tudjon tenni, a természetjog két jogkört biztosít számára. 1) Az állam rendészeti jogköréből (*ius polítiae*) adódóan köteles a közrend épségét fenntartani annak érdekében, hogy a mezőgazdaság, a kereskedelem, az ipar és a művészetek nyereséget termelő ágazatként prosperáljanak. A közjó érdekében ne engedjen teret az egyéni érdekek önkényes érvényesítésének, a gazdasági erőfölénynek, a tisztességtelen haszonra szert tevők engedélyét vonja be, stb.²⁷ 2) Az állam vagyonkezelői jogköréből (*ius circa bona civitatis*) eredően az államfenség gyakorlója köteles az állami közvagyonot annak természetes rendeltetése szerint az állam céljára fordítani. Ügyelnie kell arra, hogy a magánvagyon mértéke ne haladja meg azt a határt, amely már az állam céljának elérését akadályozná. Polgáraitra helyzetüknek megfelelően rójon közterhet, nehogy vagyoni lehetőségeik kimerüljenek. Az arányos közterherviselés elvéhez híuen az adókat, járulékokat a kötelezettek vagyoni képességeinek minőségével és mennyiségéhez arányosan kell meghatározni.²⁸ Azaz a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja polgárai boldogulásához.

5. Az állam rendészeti jogköre (*ius polítiae*)

A polgárok jólétének (*summum bonum*) megteremtése feltételezi e cél eszköztrendszerének biztosítását. Az államtól tehát olyan társadalmi atmoszféra kialakítását követeli meg, ami a társadalmi és természeti erőforrások harmonikus kapcsolatán alapul, és ezáltal az állam polgárai, azaz a nemzetben rejlő erők, képességek legjobbját képes kihozni. A népességben rejlő erők, képességek fejlesztése terén a természetjog az államnak közrendészeti jogkörén (*ius polítiae*) belül rendel feladatokat. Ennek megfelelően a *ius polítiae* olyan eszközök meghatározására és alkalmazására irányul, amelyek segítségével a polgárok képesek tulajdonukat megvédeni, gyarapítani, és amelyek számukra megfelelő életvitelt biztosíthatnak.²⁹ Ez pedig egyben az állam biztonságának védelmét, az ez ellen ható erők elhárítását is szolgálja.³⁰ Így e jogkör érinti azon dolgokat, javakat és körülményeket is, amelyekről a polgárok életvitele, testi-lelki kiteljesedése függ.

A természetjog észjogi változata az *eudaimonizmus* szellemében az Arisztotelészi-Aquinói Szt. Tamási erényetikából kölcsönzi azt a szemléletet, amely a javak felosztását egy sajátos cél-eszköztrendszerben értelmezi.

²⁷ „*Circa jus polítiae obligatur sanam instituere polítiam, ut nimirum agricultura, commercia, opificia, et artes lucrativae promoveantur in Civitate*” Szibenliszt 1821, 214., Lásd még Martini 1779, 86. és Zeiller-Egger 1810, 293-294.

²⁸ „*Circa jus in bona Civitatis tenetur Imperans bona Civitatis publica juxta naturam eorundem ad finem Civitatis applicare*” Szibenliszt 1821, 218.

²⁹ Martini 1779, 36., Lásd még Szibenliszt 1821, 158.

³⁰ „*Haec notio convenit cum recentiorum notione, qui Polítiam definiunt, esse complexum remediorum, quibus securitas [...] promovetur.*” Szibenliszt 1821, 158-159. Lásd még Zeiller-Egger 1810, 206-214., Virozsil 1939, 323., 329-335.

Aquinói Szt. Tamás *Summa Theologiae*-jában felállított javak hierarchiája „a hasznosság egy további jó elérésének eszköze” elv mentén a tisztas, hasznos és gyönyörködtető javak kategóriáját alkalmazza,³¹ amelyet a természetjog *res necessariae*, *res utiles*, *res incundariae* fogalmakkal ad vissza. Ennek megfelelően a *ius politiae* az életvitel alapvető szükségleteire (*ius politiae respectu rerum necessariorum*), a hasznos dolgok biztosítására (*ius politiae respectu rerum utilium*) és nem utolsósorban a lakosság szabadidejének kellemes eltöltését célzó jogkörre (*ius politiae respectu rerum incundarium*) vonatkozik. Az egyes állami eszközök a fenti feladatok előmozdítását hivatottak elősegíteni, más eszközöknek pedig ezek akadályait kell elhárítaniuk.³²

A 18-19. századi észjog a *ius politiae* fogalmát nem azonosítja a felfogással, amely szerint a rendészet kizárólagos feladata azon veszélyek elhárítása, amelyek szoros értelemben a biztonságot fenyegetik, s amit ilyen értelemben később a *rendőrijog tudományának* neveztek.³³ Az államnak ugyanis erre vonatkozóan csak közvetett eszközök (*remota media*) állnak rendelkezésére, így a közrendészet az észjog szerint kiterjed az élet valamennyi területén megvalósítandó *közjólét előmozdítására*, az *ellátásbiztonság garantálására* is, azaz magára a társadalmi-gazdasági környezet biztonságos mivoltára.³⁴

Az *életségjeltek biztosítása* terén (*ius de vitae necessariis prospiciendi*) az állam feladata az élelmiszerellátás biztonságos megszervezése, lebonyolítása, a megfelelő életkörülmények megteremtése és ezek védelme, megőrzése, azaz az ezeket veszélyeztető események megakadályozása; a megfelelő egészségügyi ellátás megszervezése (*ius sanitatem curandi*), így pl. az optimális betegellátást célozzák, például az orvosi- és gyógyszerellátás biztosítása, járványügyi intézkedések, káros élelmiszerek megsemmisítése stb.; a hatósági ármegállapítás, amely a szolgáltatások értékének megfizethetővé tételét célozzák (*ius rerum pretia levia reddendi*). Olyan intézkedések megtétele, amelyek a lakosság megtévesztését, becsapását igyekeznek megelőzni (*ius defraudationibus occurrendi*), és amelynek keretében a mérték- és súlyrendészet, azaz a mérő egységek, súlymértékek és a pénzegységek meghatározásának joga (*ius definiendi pondera et mensuras atque monetam suo nomine cudendi*). Ide tartoznak még azok az óvintézkedések is, amelyek arra irányulnak, hogy a lakosságot megóvják attól, hogy pénzügyleteik során bárminemű károsodást szenvedjenek.³⁵

³¹Aquinói Szt. Tamás: *A Summa Theologiae kérdései a jogról*, Szent István Társulat, Budapest 2011, 29., Lásd még Baritz Sarolta Laura: *Új bort új tömlőkbe? Önérdék, piac és profit az utilitarizmus és érénytika tükrében*, in: <http://docplayer.hu/37345269-Baritz-sarolta-laura-uj-bort-uj-tomlokbe-onerdek-piac-es-profit-az.html> (2017-10-27)

³² „Ex notione juris Politiae colligitur, tria in eodem jura fundamentalia contineri: 1) Jus Politiae respectu rerum necessariorum, 2) respectu utilium, 3) respectu jucundarium, seu voluptarium, et singulorum horum circa media ordinanda, et impedimenta removenda sui peculiaris finis versatur.” Szibenliszt 1821, 158-159.

³³ Kautz 1871, 107., Lásd még Giuseppe Campesi: *A Genealogy of Public Security: The Theory and History of Modern Police Powers*, Abindon, Routledge, 2016, 101.

³⁴Korbuly Imre: *Magyarország közigazgatásának és államjogi rendszere*, Eggenberger-féle Könyvkereskedés (Hoffmann és Molnár), Budapest, 1884, 320.

³⁵ Szibenliszt 1821, 159-160., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 208-210.

A hasznos termelő tevékenységek védelme érdekében történő intézkedések terén fontos a mezőgazdaság fejlesztése (*ius agriculturam promovendi*), a mezőgazdálkodás ösztönzésére támogatások (*praemia*) igénybevételének biztosítása, és annak hangsúlyozása, hogy célszerű élni az ez ellen ható tényezőkkel szembeni bírságolás (*poenae*) eszközével. Az ipari termelés támogatása (*ius opificia perficiendi*) terén az államnak azt a szempontot kell figyelembe vennie, hogy minél változatosabb termékek készüljenek. E változatos ipari és kézműves termékek közül pedig azt célszerű támogatni, amely az adott tájegységre jellemző (*ius curandi ut opificia naturae territorii accomodata exigantur*). A kereskedelem támogatása (*ius commercia promovendi*) során az állam közrendészeti jogköre kiterjed mind a belföldi kereskedelemre, mind a külföldre irányulóra. Konkrét feladatként a vásártartási napok (*nudinae*) meghatározását, az állandó piacok (*emporía*), a kereskedelmi import és export tevékenységek állandó helyeinek (*loca perpetua mercium importationi, et exportationi destinata*) kijelölését szabja meg. Ezen túl a természetjog hangsúlyozza, hogy az államnak fontos szerepe van a piaci hatósági felügyelet ellátásában, annak érdekében, hogy a jóhiszemű lakosok kárt ne szenvedjenek a piaci ügyletek során (*ne negotiatorum fraudibus locus fiat*), valamint a kontár mesterségek üzésének megakadályozásában (*ius perimendi artes vanae*).

A polgárok jólétét célozza a *ius politiae* szabadidő eltöltését biztosító intézkedések köre (*ius civium incunditati*). Ezek az intézkedések a polgárok erkölcsi jellemének, társas kapcsolatainak, szellemi életének és szórakozási, kikapcsolódási formáinak színvonalas garantálását célozzák, amelyekhez kapcsolódik mind a közösségi, mind pedig a magán kezdeményezésen alapuló, e célokat szolgáló építkezések kellő arányú támogatása, feltéve, hogy ezekben tisztességes szórakozásra, művelődésre, testedzésre, kikapcsolódásra nyílik lehetőség.³⁶ Az ide kötődő közrendészeti feladatok három területet, a tudomány (*cura scientiarum*), az erkölcs (*cura morum*) és a népesedés, pontosabban a magas népesedési ráta elérését (*magna populatio*) kitűző feladatkörben ellátandó intézkedéseket foglalják magukba. A népesedési politika és a népesedéssel kapcsolatos közigazgatási teendők ellátása terén az állam célja a népesség növekedésének előmozdítása. Így olyan intézkedések megtétele, amelyek a gyermekek számának növekedését, neveltetésüket segíti elő, és felszámolja az ezt akadályozó tényezőket.

Az állam *ius politiae* jogköre a béke és biztonság megteremtésével garantálja azt a környezetet, ahol az állam területén élők testi és lelki egészséghez való joguk a legmagasabb szinten kiteljesedhet. Ez megfelelő gazdasági, társadalmi feltételek biztosítását jelenti, amelyhez többek között hozzátartozik az erőforrásokhoz való hozzáférés, azok elosztása, a szegénység enyhítése, az egyes társadalmi csoportok közötti szociális szakadék áthidalása, az egészségügyi ellátás megszervezése, a bűnözés visszaszorítása, a kulturális-civilizációs értékek jövő nemzedék számára történő továbbadása.

³⁶ Szibenliszt 1821, 161., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 211-214.

6. Az állam vagyonkezelői jogköre (*ius circa bona civitatis*)

A legmagasabb szintű életfeltételek szellemi, kulturális és gazdasági bázisa mellett fontos tényező a természeti erőforrásokkal mint véges javakkal való olyan minőségű gazdálkodás, amely lehetővé teszi, hogy azok a jövő nemzedékek számára is fennmaradjanak. A természeti erőforrások a nemzeti vagyon részét képezik, hiszen azok óvása, fenntartása, megőrzése az egész állami közösség, azaz mindenki érdeke. E védendő értékek meghatározásával és az ezekkel történő felelős gazdálkodás alapelveivel a természetjog az állam területén fellelhető javak és a rájuk vonatkozó állami vagyonkezelői jogkör (*ius circa bona civitatis*) mibenlétének leírásakor foglalkozik.

Azok javak, amelyeket a természetjog a *ius politiae* állami jogkör esetében még az érényetikából kölcsönözött kategóriák mentén az életfeltételek alapvető, hasznos és gyönyörködtető dolgáiként csoportosít, a *ius circa bona civitatis* jogkör esetében már gazdasági szempontú értelmezésben jelennek meg. Úgy tekint rájuk, mint a gazdaság által előállított javak és szolgáltatások forrásaira. Tipizálásuk koordinátája pedig az, hogy az államhatalom milyen mértékben terjed ki rájuk, milyen elvek szerint rendelkezhet velük. A természetjog az eudaimonizmus elve alapján vallja, hogy a gazdasági javaknak a közjót kell szolgálniuk. A *bona in civitate* fogalma alatt így a természetjog olyan javakat ért, amelyek az állam céljának megvalósítására alkalmas eszközökként szolgálhatnak. A *bona civitatis* körébe tartozó javakként hasznosítható természeti erőforrások feletti rendelkezést a természetjog éppen ezért állami jogkörként értelmezi, annak jellegét és a gyakorlására vonatkozó elveket az állam vagyonkezelői jogkörének (*ius circa bona civitatis*) tárgyalása során vizsgálja.

Az állam területén fellelhető javakon (*bona in civitate*) a természetjog legtágabb értelemben hangsúlyosan dolgokat ért, ezzel is kifejezve azt, hogy ide személyek nem tartoznak. A tulajdonjogon alapuló megközelítés a valaki uralma alatt lévő javak (*bona propria*), illetve az úgynevezett elfekvő (*bona iacentia*), vagy más néven uralom alatt nem álló (*bona adespota*) javak között tesz különbséget. A *ius circa bona civitatis* gyakorlását alapvetően befolyásolja a közjavak (*bona publica*) és képező magánjavaknak (*bona privata*) közötti különbségtétel.

Szintén az állami jogkör gyakorlása szempontjából fontos a közjavak további differenciálása. Így a közjavak körében egyfelől olyan javakat különböztet meg, amelyek bár mindenki tulajdonát képezik, mégis egyes személyek használatában állnak, mint például a folyók, folyópartok, hegyek, utak stb. Másfelől olyan dolgokat, amelyek nem állnak az egyes személyek használatában, de valamennyi polgárt megilletik az állam úgynevezett patrimonális vagyonaként (*patrimonium civitatis*) nevez meg. Ilyennek tekinti a középületeket, köztelkeket, tavakat, bányakincseket. A javaknak ezt a kategóriáját sorolja ahhoz, amit általában kincstári vagyonnak (*bona Camerae*) hívnak, illetve amelyek a monarchikus államokban a korona-javak (*bona coronalia*), a köztársaságokban pedig nemzeti vagyon (*bona nationalia*) elnevezéssel ismertek.³⁷

³⁷ „Haec etiam bona Camerae, in monarchiis Civitatibus bona coronalia, in rebuspublicis bona nationalia appellantur” Szibenliszt 1821, 177., Lásd még Martini 1779, 57., Zeiller-Egger 1810, 215-216., Virozsil 1839, 366.

Az államhatalom szempontjából nem közömbös a magánvagyon köre, ahová az egyes emberek, illetve a kisebb társaságok javai tartoznak. E természetes személyek közé tartozik egy monarchia uralkodója is abban az esetben, amikor bizonyos javakkal nem hatalmi jogon rendelkezik. A jogi személyek – természetjogi megfogalmazás szerint erkölcsi személyek – javai közé az önkormányzattal rendelkező testületek vagyona tartozik, mint amilyen például az egyetemek, a városok, a falvak javai.³⁸ A természetjogi észjog az egy államban fellelhető köztulajdon és magánvagyon összességét tág értelemben nemzeti tulajdonnak (*nationale dominium*) nevezi. Ezt az elnevezést pedig abból kifolyólag használja, hogy az állam területének, javainak tulajdonosa nem más, mint maga a nép, azaz az egész nemzet.³⁹ E vagyon tekintetében a tulajdonosi jogokat az állam irányítója (*rector civitatis*) gyakorolja, mert ő az, aki legitim módon gyakorolja a közhatalmat, másrészt pedig az állami célként megfogalmazott közjó hatékony biztosítása érdekében ő képviseli a teljes nemzetet.⁴⁰ A 19. századi észjog mindemellett cáfolja azt a hobbes-i feltételezést, miszerint az állam irányítója, azaz az uralkodó az állam területének tényleges tulajdonosa lenne, és ehhez képest az alattvalók az uralkodó javait csak *precarium* jelleggel birtokolnák.⁴¹ A cáfolatban megfogalmazott ellenérv szerint a természeti állapotban – abból kifolyólag, hogy ott mindenkinek joga volt mindenre – senkiről sem volt állítható, hogy ő bárminek is végérvényesen a tulajdonosa lenne. Az észjog tehát a tulajdonosi címet kizárólagosan az állam törvényeinek felhatalmazása folytán ismeri el, még akkor is, ha a törvényi elismerés az uralkodó közreműködésével történt is.⁴²

6.1. Az állam saját nemzeti vagyona feletti jogkörgyakorlás (*ius circa bona civitatis*)

Az állam saját nemzeti vagyona feletti jogkör terjedelmét az állam célja határozza meg, és érinti mindazon javakat, amelyek képesek az állam célját előmozdítani, vagy éppenséggel azt akadályozni, éppen ezért és a területi felségjogból (*ius territorii*) adódóan közjavakon és magánjavakon egyaránt fennállhat. Az állam vagyonkezelői jogköréből további jogkörként a pénzügyek irányításának a joga (*ius financiaie*) származik, amelyet a természetjog más néven pénzügyi hatalomnak (*potestas*

³⁸ „*Privata bona vel sunt singularium, vel societatum minorum, prout ad personas physicas, quo etiam bona Imperantis, non jure imperii obtenta, accenseri debent, vel morales pertinet [...]*” Szibenliszt 1821, 177. Lásd még Martini 1779, 57. és Zeiller-Egger 1810, 215-216.

³⁹ „*Complexus omnium bonorum in Civitate publicorum et privatorum constituit nationale dominium sensu lato*” Szibenliszt 1821, 178., Lásd még Martini 1779, 57. és Zeiller-Egger 1810, 216.

⁴⁰ „*Interim Rector Civitatis tum, quia in omnia exercet imperium, tum quia totam nationem, ut talem, h. e. ut conjunctionem ad finem securitatis, jure repraesentat, etiam dominus territorii appellatur*”. Szibenliszt 1821, 178. és lásd Zeiller-Egger 1810, 216.

⁴¹ Thomas Hobbes: *Leviatan*, Budapest, Kossuth, 1999, 270. és 333.

⁴² „*Nam fundamentum Hobbesii, ex quo id asseruit, falsum est, falsum quippe est, in statu naturali fuisse jus omnium ad omnia, proinde neminem dominium habuisse ad aliquid, sed id solum per Imperantem legum auctoritate assignatum fuisse.*” Szibenliszt 1821, 178., Lásd még Martini 1779, 60., Zeiller-Egger 1810, 228-229., Virozsil 1839, 371.

financialis) nevez, s amely az államban felhalmozódott vagyoni eszközök hova fordítására irányuló döntés, rendelkezés jogát jelenti.⁴³

A vagyonkezelés általánosságban az államhatalmat egyrészt saját vagyonán fennálló jogként, másrészt az uratlan javak feletti jogként illeti meg. Saját vagyonán fennálló jogként voltaképpen tulajdonjogot (*ius domini*) gyakorol, amely kizárólagos birtoklásban, a javakból származó bevételek hasznainak szedésében nyilvánul meg. Ekkor a vagyonkezelést kizárólag a nép, a nemzet nevében gyakorolja, akié tulajdonképpen ténylegesen ez a vagyon, s akit e téren az államhatalom gyakorlója (*imperans, rector civitatis*) képvisel.⁴⁴

A közvagyon természetéből adódik, hogy az államhatalom gyakorlója e vagyont kizárólagosan és sajátjaként oly módon birtokolhatja, hogy ezáltal képes legyen az állam polgárait minden sérelemmel szemben megvédeni. E vagyonból a polgárok hasznáival szemben saját céljaira csak szükséges mértékben fordíthat. A közvagyon elsődleges célja ugyanis az állam biztonságának megteremtése és védelme, mindemellett pedig további cél a polgárok közösségének használata, s csak ez után következhet az, hogy az államhatalom gyakorlója saját céljaira szükséges mértékben eszközöket igényelhesse a közvagyonból. Az ezen kívül fennmaradó javakat az egyenlő jogosultság figyelembe vételével a köz rendelkezésére kell bocsátania.⁴⁵ A közvagyon bizonyos részének a polgárokat kizáró esetleges állami használatára az állami vagyonkezelés patrimonialis jellegéből adódik, mely az állam területi felségjogával (*ius territorii*) függ össze. Ekkor szintén az állam célja az irányadó, ugyanis az állam céljából következik, hogy az államfelség gyakorlója a közvagyonból bizonyos részt az állam rendeltetésével összeegyeztethető módon saját céljaira elkülönítsen és arra fordítson, sőt kellő megfontolás után – tehát nem önkényes döntése alapján – a közvagyonnal más módon is rendelkezhet, például értékesítheti azt.⁴⁶

⁴³ „*Jus Imperantis in bona Civitatis est essentiale majestaticum [...] Hic jus majestaticum in bona Civitatis est jus iisdem finem Civitatis promovendi. Ex jure circa bona Civitatis fluit jus financiales (potestas financiales), seu jus sumptuum necessariis ad consequendum finem Civitatis ex bonis Civitatis colligendi.*” Szibenliszt 1821, 178-179., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 216-217., és Martini 1779, 60.

⁴⁴ „*Vi juris circa bona propria publica Imperanti competit jus domini, i. e. jus exclusivum possidendi, emolumentum percipiendi, et disponendi sensu stricto (§ 85. J. E.), sed tantum nomine populi, cujus haec bona sunt, et cujus ille repraesentans est, habitoque semper respectu ad peculiarem naturam horum bonorum, et ad finem Civitatis, unde omnia jura majestatica mensuram suam accipiunt.*” Szibenliszt 1821, 180., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 216-217., és Martini 1779, 60.

⁴⁵ „*Sic ex natura bonorum publicorum in specie intelligitur, quod Imperans populum in exclusiva possessione, et proprietate eorundem adversus quemlibet tueri, et cuilibet civi usum eorundem ad suos privatos fines necessarium, cum aequali reliquorum jure conciliabilem, admittere, debeat.*” Szibenliszt 1821, 178-179., Lásd még Martini 1779, 58. és Zeiller-Egger 1810, 218-219.

⁴⁶ „*Sine ex fine Civitatis intelligitur Imperantis esse: 1) ut haec publica bona, in quantum cum fine Civitatis conciliari potest, in sua naturali destinatione conserventur, et eo convertantur: 2) ut, si finis Civitatis exigat, proinde pro ratione necessitatis, non autem pro arbitrio, aliam dispositionem super iisdem faciat, e. g. vendat.*” Szibenliszt 1821, 178-179., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 218-219.

Az államot e téren a már említett *pénzügyi hatalom* illeti meg, azaz rendes esetekben az államvagyon hasznáiból, különleges esetekben pedig annak tőkerészből saját döntése alapján állami közköltségekre pénzt fordíthat.⁴⁷

Az államban elfekvő, uratlan javak (*bona iacentia*) felett az államfelség gyakorlóját a nemzet képviselőjeként megilleti e vagyon okkupálásának kizárólagos joga, mely jogot egyrészt a közösség, másrészt az egyes személyek érdekében gyakorolja. A közösség érdekében gyakorolt okkupációs jog révén az ilyen vagyontárgyak a közvagyonba sorolandók, az egyes személyek érdekében gyakorolt okkupációs jog következtében pedig az ezzel érintett vagyontárgyak a magánvagyon részét fogják képezni.⁴⁸

6.2. A regálé jövedelmeken fennálló pénzügyi jog és hatalom (*ius financiae et potestas financialis regalium*)

Az állam területén lévő elfekvő, uratlan javak tekintetében az államot speciális módon illeti meg a pénzügyi hatalom, amely a regálé bevételek, azaz az állami haszonvétel feletti pénzügyi jogosultságban testesül meg. E jog olyan vagyontárgyakon áll fenn, amelyekkel kapcsolatban a használat és a gyümölcsoztetés joga azok természetéből adódóan bárkit, tehát magánszemélyeket is megillette, de az azokból származó nyereséget kizárólag az állam megfelelő működtetésére kell fordítani.⁴⁹

E kizárólagos haszonvételi jogkörbe tartozó tárgyak változatos természete különféle pénzügyi bevételeket jelent a következő jogcímenek: vadászati jog (*ius venationis*), erdészeti jog (*ius forestale*), bányászati jog (*ius montanum*), a kincstalálás joga (*ius in thesauros*), a postáztatás joga (*ius postarum*). E jogok olyan esetben is megilletik az államot, amikor egy magántulajdonban lévő vagyont állami haszonbérletnek nyilvánítanak.⁵⁰ Az általános igazgatás (*politica*) a gyakorlatban megkívánhatja, hogy a regálé jövedelmek, amelyek egyébként pénzügyi megfontolásból tartoznak állami hatáskörbe, magánszemélyek kezelésébe is átkerülhessenek. Ekkor azonban a magánszemélyek az okkupált vagyontárgyaknak csak részbeni hasznát szedhetik, amely haszonból történő részesedést mind természetben, mind pedig pénzben meg lehet állapítani⁵¹ – tehát a regálék tekintetében koncessziós elv érvényesül.

⁴⁷ „*Speciatim circa haec bona, si naturae eorundem non adversetur, Imperanti competit potestas financialis, b. e. jus in ordinariis casibus emolumenta, in extraordinariis vero ipsam substantiam eorundem in sumptus publicos convertendi.*” Szibenliszt 1821, 180.

⁴⁸ Szibenliszt 1821, 180-180., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 218-219.

⁴⁹ „*Haec potestas semet praecipue exserit, ut financiae-Regalium jus, i. e. jus ex objectis, quibus spectata solum natura eorundem jus utendi, et fruendi cuiuslibet etiam singulari civi competisset, emolumenta excludere percipiendi ad sumtus publicos sufficientes obtinendos.*” Szibenliszt 1821, 181., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 219., és Martini 1779, 58.

⁵⁰ Szibenliszt 1821, 179-180., Zeiller-Egger 1810, 21-221., Martini 1779, 59., Virozsil 1839, 367.

⁵¹ „*Verum Politica suadet, ut illa regalia, quae non ex aliis rationibus, quam financialibus prae manibus Imperantis sunt, transverantur in privantos, vel eadem in commodum privatorum tantum ad unam partem occupati objecti, in natura vel pecunia praestandam, restringantur.*” Szibenliszt 1821, 182-183.

6.3. A köztvagyonból származó hasznok kezelésének elvei

A köztvagyonból származó hasznok eredendően az állam valamennyi polgárát megilletik, amely kétféle módon érvényesülhet: egyfelől bármely polgár közvetlenül megszerezheti a köztvagyonból ráeső részt, de megállapodhatnak úgy is, hogy kizárólagosan a kormányzat szedi a hasznot, amelyet aztán szétoszt az alattvalók között. Ez utóbbi esetben az államszereplő gyakorlóját illeti meg az a jog, hogy a köztvagyon hasznait közköltségekre fordítsa.⁵² A természetjog a klasszikus társadalmi szerződéselméletek alaptételéből kiindulva vallja, hogy az állam köztvagyonának célját legtöbbször ki lehet kötni az állam létrehozására irányuló alapszerződésekben (*pacta fundamentalia*). Amennyiben ezekben ilyen kikötés nincs, akkor a köztvagyon kezelésének célját törvényekben kell meghatározni.⁵³

A köztvagyon rendeltetése annak jellegzetességéből adódóan többféle lehet, amelyet a természetjog a következőképpen vázol fel.⁵⁴ *Uralkodói kincstári vagyonról (bona fisci)* akkor beszélünk, ha a köztvagyon célját az uralkodó életkörülményeinek, tekintélyének biztosításaként (*ut vitae et dignitati conservandae Imperantis*) határozzák meg. Ez a kategória a monarchiákra jellemző, amelyen belül, ha az uralkodói kincstári vagyon ingó dolgokból áll, akkor ezt *korona jószágoknak (domania)* nevezik⁵⁵, melyekből származó jövedelmek mintegy különvagyonként (*praedia*) közvetlenül az uralkodó tulajdonát képezik. *Államkincstári vagyon (bona aerarii)* elnevezéssel illetik azt a köztvagyon, amelynek célját úgy határozzák meg, hogy az ebből származó javakat a közügyek intézésére, az állam védelmére kell fordítani.⁵⁶

E kategóriákból kiindulva az uralkodót az állam javainak jellegéhez igazodva három különböző jog illeti meg: 1) saját vagyonán korlátlan tulajdonjog (*ius domini illimitati*), amiről az uralkodó saját döntése alapján kizárólagosan rendelkezhet, korlátlansága pedig abban nyilvánul meg, hogy az ezzel való rendelkezés joga nem esik az állam igazgatását meghatározó törvények alá (*quia legibus regiminis non subest*); 2) az uralkodói kincstári vagyon feletti haszonélvezeti jog (*jus utendi et fruendi in bonis fiscalibus*), amely szerint e jövedelmeket saját, szükséges mértékű fenntartási költségeire fordíthatja, s e jog gyakorlásakor a saját hasznát veheti figyelembe; 3) az államkincstár igazgatásának joga (*ius aerarii administrandi*), amikor az uralkodó döntése folytán az állami köztvagyon közcélokra való felhasználása történik.

⁵² „*Omnia bonorum publicorum in Civitate emolumenta originaliter ad omnia Civitatis membra pertinet, et quidem vel ita, ut quilibet civis suam ratam ex iisdem immediate accipere queat, vel ut regimen omnia emolumenta exclusive percipiat, ac inter subditos subdividat*” Szibenliszt 1821, 182-183.

⁵³ „*et si eatenus per pacta fundamentalia nihil determinatum fuisset, legibus regiminis destinationem bonorum publicorum stabilirentur*” Szibenliszt 1821, 182-183.

⁵⁴ Az elnevezések a császár magán és birodalmi közkincstár római kori megkülönböztetésén alapulnak. James Macdonald: *A Free Nation Deep in Debt, The Financial Roots of Democracy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2006, 105.

⁵⁵ „*Praedia, quorum reditus assignantur Rectori civitatis ad sustentandum se familiamque suam, dicuntur Domania*” Christian Wolff: *Jus naturae methodo scientifica pertractatum, pars octava, sive ultima. De imperio publico seu jure civitatis, in qua omne jus publicum universale demonstratur, et verioris politicae inconcussa fundamenta ponuntur*, Francofurti & Lipsiae, aere societatis Venetae, 1766, 273.

⁵⁶ Szibenliszt 1821, 183., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 222. és Martini 1779, 59.

E jog gyakorlásakor – ellentétben az előzőekkel – nem követheti a saját hasznát, hanem minden tekintetben a közcélokot kell szem előtt tartania, a közjavak épsége felett éberem kell őrködni.⁵⁷ A természetjogi szerzők figyelmeztetése szerint e javakat gyakran nehéz egymástól elkülöníteni, mivel a célok közötti átfedések miatt ezek könnyen összemosódnak.⁵⁸

6.4. A magánvagyonna kiterjedő vagyonkezelői jogkör (ius tributi, ius eminens) gyakorlásának elvei

Az állam magánvagyonra érintő vagyonkezelői jogkörét az határozza meg, hogy a közjavakból az állam céljára szükséges módon fordítható összegek elegendőek-e vagy sem. Ha elegendőek, akkor a természetjogi szerzők szerint nincs ésszerű magyarázata annak, hogy az államfenség gyakorlója saját, bőséges vagyona mellett korlátozza a magánvagyonra. Ekkor tehát magánjavak felett pénzügyi hatalmat nem gyakorolhat. Ellenkező esetben viszont az állam pénzügyi hatalom a magánvagyonna kiterjedő módon is gyakorolható.⁵⁹ E jog azonban csak másodlagosan érvényesülhet, kizárólag akkor, ha valamiféle szükséghelyzet áll elő, azaz ha a közvagyon csak szűkösen áll rendelkezésre, mely esetben a természetjog a következő elvek követését tartja mérvadónak: A közköltségekhez való hozzájárulás mértékének meg kell egyeznie a költségráfordítás szükséges mértékével. Ezen elv gyakorlati alkalmazásakor a természetjog egy paradoxonra hívja fel a figyelmünket, ugyanis a fenti elvet egy másik olyan, az előzővel szembenálló alapelvvel kell összeegyeztetni, amelynek alapján egy államnak folytonosan törekedni kell az állami bevételek növelésére. A költségráfordítás szükségességének megszűnésével meg kell szüntetni a magánvagyonnól történő hozzájárulás kötelezettségét. Egyébiránt a hozzájárulást a polgárok anyagi lehetőségeihez kell mérni, és mivel a polgárok fogyasztása a hozzájárulás mértékétől függ, célszerű, ha az alapvető létfenntartási cikkek terén a szegényekre a lehető legkevesebb terhet rakódjék. Önmagában vagy saját természetéből adódóan senkit – legyen az természetes vagy jogi személy – nem illet meg immunitás a magánvagyonna kiterjedő állami pénzügyi hatalommal szemben.⁶⁰

⁵⁷ Szibenliszt 1821, 183., lásd még Zeiller-Egger 222-223., Martini 1779, 59.

⁵⁸ „*Est tamen saepe arduum haec bona ab invicem separare?*” Szibenliszt 1821, 84. p.

⁵⁹ „*Si illud, nulla est justa ratio, ob suam privati ad partem suorum bonorum suppeditandam adstringi, et Imperans potestatem financialem exercere possit; contra si hoc, potestatem financialem jure exercet in bona privata.*” Szibenliszt 1821, 184., vö.: Zeiller-Egger 1810, 223-224. pp. Martini 1779, 59-60.

⁶⁰ „*Ex dato principio, et sine potestatis fincialis in bona privata fluunt sequentes ejusdem justis limites: 1) mensura praestationum cum necessitate erogationum congruat; [...] 2) Cessante necessitate erogationum praestationes quoque aboleri debent; [...] 3) Praestationes sint pro ratione facultatum civium, [...] 4) Quatenus pro mensura praestationum consumtio civium eligitur, eatenus rebus ad vitam necessariis, velut panis, carni, lignis, quam minima onera, contra ius, quae soli commodati, et voluptati inserviunt, graviora imponantur, [...] In se, et natura sua nulli civi, sive sit persona physica, sive moralis competit immunitas a potestate finciali quoad sua bona?*” Szibenliszt 1821, 185-186., Lásd még Zeiller-Egger 224-226. Martini 1779, 60

A magánvagyon terén gyakorolható állami pénzügyi hatalom kettős természetű, egyfelől irányulhat a magánvagyon jövedelmeire, másfelől pedig magára a vagyon állagára, azaz a tőkerészre. A természetjog megállapítása szerint, ha az állami pénzügyi hatalmat a magánvagyon jövedelmeivel szemben gyakorolják, akkor ez tág értelemben vett adókivetési jogosultságot (*ius tributi*) jelent. A magánvagyon jövedelmeinek azon része ugyanis, amelyet az állam a közköltségekre fordít, általánosságban adónak (*tributum*) minősül. A természetjogi szerzők leszögezik, hogy az adókivetés joga a magánvagyon jövedelmeinek csak egy részére terjedhet ki.⁶¹ A magánvagyon tőkerészére irányuló pénzügyi hatalom magát a kisajátítási jogot (*dominium eminens*) jelenti, amely az alattvalók magánvagyonán fennálló olyan jogosultság (*ius eminens*), amely nemcsak az abból származó hasznok, jövedelmek egy részére, hanem teljes egészére kiterjed, sőt vonatkozik magára a vagyon állagára is. Az államnak ez a kivételes, rendkívüli (*eminens*) joga szintén az állam céljának helyes és hatékony elérését célozza.⁶² Ez utóbbi jog gyakorlásának indoka kizárólag szükséghelyzet lehet, esetleg nagyobb haszon elérése érdekében történhet, ami végső soron nem lehet más, mint az államérdek (*ratio status*), azaz a közjó, jogalapja tehát a közérdekben, a közösség jólétének biztosításában keresendő. Tekintettel arra, hogy a hatalomgyakorló kizárólag az állam érdekében élhet e joggal, mihelyt az állam e rendkívüli joggal biztosított érdeke már nem áll fenn, azoknak a személyeknek, akiknek vagyonával vagy személyes hozzájárulásával szemben e jogot érvényesítették, kártalanítás (*resarcitio damni*) jár.⁶³

7. Zárszó

A 17-18. század folyamán megszilárdult nemzetállamok lehetőséget teremtettek arra, hogy e két évszázad alatt kipróbált gyakorlat alapján kikristályosodjanak azok az elvek, amelyek egy állam hatékony működtetésére, az ezekhez rendelt állami funkciókra, a közhatalom tevékenységének jogi szabályozására, összességében a közjogi jogintézmények mibenlétére vonatkoznak.

⁶¹ „*Modus, quo potestas financialis in bona privata exerceri potest est duplex: nempe vel quoad quaedam solum consecraria, vel quoad ipsam horum substantiam [...]. Si potestas financialis in consecraria bonorum privatorum exerceatur, jus tributii sensu lato nominari potest.*” Szibenliszt 1821, 186.p, Lásd még Zeiller-Egger 1810, 226., Martini 1779, 60-61., Virozsil 1839, 371.

⁶² „*Alter modus potestatem financialem exercendi in bona privata est, si in ipsam substantiam horum exerceatur, qui dominium eminens dicitur, h. e. jus ex privatis bonis subditorum non tantum proportionatam partem consecratorum, sed omnia consecraria, immo ipsam substantiam ad consecutionem finis Civitatis applicandi.*” Szibenliszt 1821, 188., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 230. Martini 1779, 62., Virozsil 1839, 375., Hugo Grotius: *A háború és béke jogáról*, I. kötet, Budapest, Pallas Stúdió/Attraktor, 1999. 32.

⁶³ „*Conditiones, sunt quibus justum exercit juris eminentis agnoscitur, sunt sequentes: 1) Exercitium juris eminentis tantum propter finem Civitatis fiat; [...] 2) Si super bonis, vel personalibus praestationibus unius, vel aliorum pro bono Civitatis per Imperantem disponatur, iis, qui praecipuo onere gravati fuerunt, simul ac Civitatis admittit, resarcitio damni fieri debet; [...] 3) In solo statu necessitatis, vel majoris cuiusdam utilitatis reperitur sufficiens ratio, ex qua jus eminentis intelligi possit, quae ratio justificata, seu principium juris hujus cum ratio status appellatur, dicere possumus, jus eminentis in ratione status fundari.*” Szibenliszt 1821, 189-191., Lásd még Zeiller-Egger 1810, 230, Martini 1779, 63. Virozsil 1839, 379-383.

A 19. századi természetjog ezen elveket foglalta rendszerbe, azzal a szándékkal, hogy az állam természetéről egyetemes megállapításokat fogalmazzon meg. Azzal együtt, hogy a saját korukra jellemző monarchikus államberendezkedés talaján állva használják a latin nyelvű terminológiákat, jól kiolvashatók azon tendenciák, amelyek a mai kor jogállami követelményeivel csengenek össze. A 19. századi természetjog egész szemléletében tükröződnek olyan, napjainkban köztudatba emelt igények, mint a fenntartható fejlődés, az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat, ami az emberiség fennmaradásának alapvető feltételeként jeleníti meg a természeti erőforrások állami védelmét.

János Ede SZILÁGYI*
European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and
forestry lands**

The law regime and jurisprudence of the European Union (EU) is a very important framework for the regulation of the transfer of Hungarian agricultural and forestry lands. Here¹ we wish to emphasize that there is a difference on the grounds of

* dr. jur., PhD, habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.

¹ Hungarian agricultural law, constitutional law and European law literature prepared for analysing land sales: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és Jog*, 2015/10, 13-19; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71; Bányai Krisztina: A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog (JAEL)*, 2016/20, 16-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (edit.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55; Fodor László: Kis hazai

földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* conference, County Court of Miskolc, 14th October 2016; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (edit.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (edit.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *JAEL*, 2014/16, 111-127; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258; Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 11-166; Korom Ágoston – Gyenci Laura: The compensation for agricultural land confiscated by the Benes decrees in the light of free movement of capital, in: Láncoș Petra et al (edit.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hague, Eleven International Publishing, 2015, 289-306.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198; Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 121-135; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidung und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15,

the nature between regulations on the use and on the ownership of lands in the European Union's legislation on agricultural and forestry lands (hereafter lands). There are plenty of EU regulations on the use of lands and there are much less on the ownership of lands, and these even bear many problems of interpretation. Nevertheless, it does not reduce the importance of the EU legislation on the ownership of lands in the codification process of the member states. In view of this nature we discuss more in detail the *problem of ownership* bearing more interpretation difficulties.

1. The prelude of the EU-conform transformation of the Hungarian legislation on land transfer

I. We experienced the difference between the two fields of legislation already at the beginning of the process of our accession to the European integration. While based upon the European Agreement (proclaimed in Hungary by Act 1994 I) expressing our intention to accede in the field of the use of lands the *obligation of national treatment* prevailed from the beginning in connection with the citizens of the European Community, in the field of the acquisition of land the situation was different. The European Agreement settling several questions between Hungary and the European Community (hereafter European Union) the problem of the acquisition of ownership of land was determined in connection with the right of establishment of Community enterprises and citizens. The problem as to the *right of establishment* arose at the determination of the starting date from when on the right of establishment for the Community enterprises and citizens must be ensured in the country wishing to accede. The ownership, sale, long-term lease or right to lease of real estates, land and natural resources were on a so-called 'permanent list' meaning that Hungary was not obliged to enter into force the obligation of national treatment for EU enterprises and citizens *till the date when Hungary became full member of the EU*.²

101-102; Orlovits Zsolt (edit.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65; Papik Orsolya: "Trends and current issues regarding member state's room to maneuver of land trade" panel discussion, *JAEL*, 2017/22, 132-145, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.

² Cf. Prugberger Tamás: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994:LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-277.

II. At the end of the accession procedure (2003) when signing the accession treaty the content of the European Agreement was slightly changed. On the one hand since in the Accession Treaty the problem of acquiring the ownership of lands was regulated in the framework of the *free movement of capital* instead of the right of establishment, on the other hand – similarly to other joining countries in 2004 and later – as Hungary succeeded to negotiate a further exemption period (*derogation during a transitional period*) until the full introduction of the obligation of national treatment.³ Before reviewing the details we think it is important to mention that in case of the member states acceded before 2004 (hereafter old member states) this field was not mentioned in the accession treaty, that is this field of regulation became *as it were a permanent part of the Accession Treaty* just in case of the countries acceding in 2004 or later (hereafter new member states or newly acceded states).

According to the Accession Treaty and point 3 of its Annex X on the free movement of capital, Hungary succeeded in negotiating certain derogations in the following fields of acquisition of immovable: (a) acquisition of real estates not qualifying as agricultural lands by nationals of other Member States and (b) acquisition of agricultural lands (arable lands by the Hungarian terminology then in force) by natural persons not living in Hungary or not being Hungarian citizens as well as by legal persons.

Notwithstanding the obligations under the Treaties on which the European Union is founded, Hungary may maintain in force for seven years from the date of accession the prohibitions laid down in its legislation existing at the time of the signature of this Act on the acquisition of agricultural land by natural persons who are non-residents or non-citizens of Hungary and by legal persons. This part of the Accession Treaty is rather similar to the derogation rules of the other acceding countries, but the derogation rules of Hungary were exceptional compared with the transitional derogation rules of the other acceding countries in 2004 and 2007 namely it even pertained to legal persons (later similar regulations were accepted for Croatia). This is why we have frequently heard about foreigners' *legal* acquisition of land in new member states – having derogations as well – during the derogation period typically through their stake in a native legal person, while in Hungary the acquisition of land by

³ On the transitional and after accession regulation of other new member states see Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-61; Anna Bandlerová – Loreta Schwarczová – Pavol Schwarcz: Acquisition of Agricultural Land by Foreigners – The Case of Slovakia, in: Bandlerová, Anna – Bohátová, Zuzana – Bumbalová, Monika (edit.): *Legal aspects of sustainable agriculture*, Nitra, Slovak University of Agriculture, 2012, 63-72; Anna Bandlerová – Jarmila Lazíková: Purchase and Lease Contracts of Agricultural Land – Case of Slovakia, in: Flavia Trentini (coord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirão Preto, Altai Edicoes, 2014, 65-84; Franci Avsec: Agricultural contracts in Slovenia, in: Flavia Trentini (coord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirão Preto, Altai Edicoes, 2014, 189-202; Pawel Gala – Teresa Kurowska – Dorota Lobos-Kotowska: *National report – Poland*, 2015, free access; Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II, in: Roland Norer (edit.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 175-292.

foreigners, except a few cases, was typically (but not exclusively) *illegal*. These transactions were generally called as 'pocket contracts'⁴ basically meaning fraudulent contracts.

Even during this seven years period there was a possibility for citizens of other member states to acquire the ownership of Hungarian arable land. According to this method, citizens of another Member State who want to establish themselves as self-employed farmers and who have been legally resident and active in farming in Hungary for at least three years continuously, shall not be subject to the provisions of the preceding subparagraph or to any rules and procedures other than those to which nationals of Hungary are subject to. Adopting this rule from the Accession Treaty and completing it, this possibility was ruled in details till May 2014 in the operative Hungarian Land Law (Act 1994 LV, Land Law Act). Here we must note that there were only a few cases applying this possibility to get ownership, especially after the year 2010.⁵

Annex X of the Accession Treaty offered a possibility to extend the seven years derogation period: If there is sufficient evidence that upon expiry of the transitional period there would be serious disturbances or a threat of serious disturbances of the agricultural land market of Hungary, the Commission, at the request of Hungary, shall decide upon the extension of the transitional period for up to a maximum of three years. According to the decision of the Parliament⁶ Hungary made an attempt to extend the seven years moratorium since – among other reasons – (a) the EU's agrarian support for Hungary reached the first time the average support for the old member states in 2013, (b) the average land prices in Hungary still substantially lagged behind the land prices of the majority of the old member states, threatening with serious disturbances on the agricultural land market after 2011, (c) the settling of assets starting at the change of the regime (i.e. 1989/1990) had not finished by that time (and not even by now!). The Committee finally agreed to the extension of the land moratorium⁷ till the 30th April 2014, besides the above-mentioned reasons some people think that the Committee was influenced by the fact that at the beginning of 2011 Hungary was the sequential president of the Council of European Union, although the fact that other newly acceding states received similar derogations contradicts to this supposition.

⁴ In connection with analysis of pocket contracts see the study of István Olajos and his co-worker classifying the types of the pocket contracts and the possible criminal law steps. This study had a codification effect, namely a compulsory declaration in connection with the land acquiring maximum hectare 300. Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10. Cf. Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *JAEL*, 2016/20, 16-27, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Kocsis 2015, 241-258; etc.

⁵ Oral communication from Simon Attila under-secretary Ministry of Rural Development, Miskolc 11th November 2011, at Conference on Wine as Subject of Legal Aid, organized by Miskolc Committee of Hungarian Academy of Science, Faculty of Law of University of Miskolc, etc.

⁶ 2/2010. (II.18.) Act of Parliament on the necessity of the extension of the prohibition of acquisition of lands for non-Hungarian natural and legal persons.

⁷ See: Decision 2010/792/EU (20.12.2010) of EU Committee.

III. Under these circumstances the legislator had to create the conception of a new land law regime before the expiry of the moratorium.⁸ The Hungarian legislator could use mainly three legal sources when working out the legal bases of this conception. On the one hand the primary and the secondary sources of law of the EU (at the rules of acquiring the ownership of land mainly the primary sources of law), on the other hand the jurisdiction of the Court of Justice of the EU (CJEU), thirdly, the national law of land transfer of the earlier acceded countries, the latter serving as concrete examples of a regulatory model. As an introduction the following can be told on these three sources of law: (a) The *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)* has an enhanced importance among the primary sources of law, but the rules and regulations in it on acquiring ownership of land are principles and objectives (as the free movement of capital and persons, Common Agricultural Policy, i.e. the objectives of the CAP) where the details are missing, that is they are too general. (b) Although the *jurisdiction of CJEU* interprets the above-mentioned principles of the TFEU, but in the field of acquiring ownership of land the number of concrete cases is small, and it can be seen that the jurisdiction of the CJEU is continuously changing. It means that even if one knows the jurisdiction of the CJEU, it is not evident how to apply the principles of the TFEU. (c) The *national regulation of the earlier acceded member states* serve as model for the newly acceded countries, but it is worth emphasizing that – due to the differences in the legal systems of different countries – it is impossible to copy the regulation of other countries without any changes, i.e. the ruling of a new member state using a model is necessarily different from the regulation of the chosen countries' regulation,⁹ on the other hand it is not a must that the chosen countries' regulation complies with the EU law. This latter case may happen for several reasons. For example the EU Commission has never investigated the law and regulation of the country serving as the model, or the regulation has never been at the, or if all this has happened, in the meantime the jurisdiction of the CJEU has changed.¹⁰

We are investigating in this study only two of the three potential sources mentioned above namely the primary law-sources of the EU and the jurisdiction of the CJEU. After that in view of these we investigate the infringement procedures and preliminary rulings regarding Hungary, and discuss the European Parliament's report of utmost importance on the transfer of land.

⁸ See: Ministry of Rural Development: *Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében*, 30 May 2012, free access.

⁹ One has to be careful when applying the former jurisdiction of EU to a present case, „since the laws and regulations on acquisition of ownership of lands of different member states differ in their forms and aims”; Point 23 of Case C-370/05. proposition of Advocate General (day of review: 3 October 2006). See: Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 15.

¹⁰ For similar reasons speaks Ágoston Korom of estate political uncertainties; Korom (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2013, 22-23.

2. The EU's legal provisions and jurisprudence on the acquisition of the ownership of land

In the followings we shortly review the legal framework and the respective jurisdiction which highly constrains the freedom of the member states in ruling their own land transfer conditions.

2.1. The rules and regulations of the EU's negative and positive integration model

From the point of view of the regulation of land transfer both the primary and secondary sources of EU law have relevance (e. g. the rules and regulations in the framework of the Common Agricultural Policy). On the other hand, from the point of view of the rules and regulations of land transfer relations concerning the *acquisition of the ownership of land* in a member state the primary law sources are important¹¹ – even if not exclusively (see later) – such as (a) the TFEU (see later), (b) the *Charter of Fundamental Rights* of the EU with regard to the human rights (especially the right to property), (c) and the earlier mentioned *Accession Treaties* (e.g. the transition rules ensuring the derogation). In the next part of this paper we deal with the primary sources of law more which are more difficult to legally interpret. We have to keep in mind that even when applying primary law sources for the land transfer regime one has to rely on the jurisdiction of the CJEU; i.e. we can formulate the followings just through an *interpretation filter*, or in a better case: by the help of it. Before going into the details, we have to emphasize in advance, that EU law restricts the margin of appreciation of the Member States only in forming their land transfer law and regulation with regard to the Member States or State Parties of the EU and the European Economic Area and any other state enjoying similar treatment under an international agreement, while there are no restrictions when they apply for citizens or legal persons of countries outside this area. This means that the member states' land transfer rules may contain strong restrictions concerning the latter group of persons. The CJEU jurisdiction concerning the norms on the acquisition of land ownership underlines of the primary source of law especially the following regulations of TFEU: general prohibition of discrimination (Art. 18 TFEU), freedom of establishment, which is part of the freedom of movement (Art. 49 TFEU), free movement of capital (Art. 63 TFEU), aims of the Common Agricultural Policy (Art. 39 TFEU), the rules and regulations with regard to the system of property.¹² We remark on the latter that although on the basis of the wording of this act the rulings of the TFEU and the EU Treaty are *not to infringe the system of property ownership*, but the respective jurisdiction of the

¹¹ Cf.: Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog*, 1997/12, 724.; Korom 2009, 7-16.

¹² See especially: *Fearon* case (182/83); *Greek* case (305/87); *Konle* case (C-302/97); *Jokela* case (C-9/97 and C-118/97); *Reisch* case (C-515/99 and C-527/99-C-540/99); *Salzmann* case (C-300/01); *Ospelt* case (C-452/01); *Burtscher* case (C-213/04); *Festersen* case (C-370/05); *Libert* case (C-197/11 and C-203/11).

CJEU slightly changed (complemented) it declaring that although the member states are entitled forming their property ownership independently but when determining these regulations they cannot bar out the economic freedoms provided by the EU, in our case the free movement of capital and persons.¹³ Therefore, at the CJEU the member states cannot refer to Art. 345 TFEU in order to exonerate from the restrictions of the EU law on the regulation of land property.

Analysing these TFEU regulations Ágoston Korom concluded that the EU law determines the margin of appreciation of the member states to form their own rules and regulations for land transfer as the point of intersection of the positive and the negative integration rules.¹⁴ As an explanation of the previous statement Ágoston Korom calls the free movement of persons and capital a *negative integration rule*. In his opinion these and the other two freedoms – the freedom of goods and services – (Korom calls the four freedoms together as 'economical constitutionality of the EU') are the basis of the EU's law and order even today, and '*focus to the elimination of obstacles of movement of production factors and mainly the obstacles set up by the member states*'.¹⁵ It implies as a main rule that the European institutions – including the CJEU as well – consider every act of the member states - thought to be an obstacle of these freedoms – as an infringement of the EU law,¹⁶ just to begin with. Oppositely, *the positive integration form* means the creation of an earlier non-existent *above-nations institution*, a typical example of it is the creation of Common Agricultural Policy.¹⁷ In the jurisdiction on land transfer of the CJEU especially one of the objectives of the common agricultural policy, "fair standard of living for the agricultural community" was treated as a satisfactory reference to legally create law on the land-transfer by the member states. That is this positive integration norm (Art 39 TFEU) that serves as a basis for the member states to get derogation for the negative integration regulations, (Art 49, 63 TFEU) when they introduce restrictions in their land transfer.¹⁸

In connection with the previously mentioned situation, it is important to note that the CJEU's interpretation that *agricultural land belongs to the movement of capital* is reinforced by a secondary law source, namely directive 88/361 EEC.¹⁹ On the basis of the CJEU jurisdiction²⁰ the nomenclature of the movement of capital in Supplement 1 of the same directive implies that investments in real estate of nationals of another member state not living in the state belong to the category called movement of capital.

¹³ See Point 7 of *Fearon* case and Points 37, 38 of *Konle* case.

¹⁴ Korom (edit.) 2013, 14. Cf.: Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.

¹⁵ Korom (edit.) 2013, 12.

¹⁶ Korom (edit.) 2013, 14.

¹⁷ Korom (edit.) 2013, 14.

¹⁸ Korom draws this conclusion especially analysing cases *Ospelt* and *Festersen*; Korom (edit.) 2013, 14.

¹⁹ 88/361/EEC Council directive (24 June 1988) on fulfilment of the Treaty, on fulfilment Art 67 of the Treaty. This directive overruled the former council directive 60/921/EEC.

²⁰ See: Case C-386/04, *Centro di Musicologia Walter Stauffer versus Finanzamt München für Körperschaften* case (Point 22 of verdict 14 September 2006)

The directive declares the „Purchase of buildings and land and the construction of buildings by private persons for gain or personal use” as an investment in real estates. This category also involves rights of usufruct, usufruct, easements and building rights. The more detailed interpretation of the regulations of TFEU is explained in the coming part of the paper when analysing the jurisdiction of the EU.

2.2. The case-law of the Court of Justice of the European Union

I. The jurisdiction in land transfer of CJEU with special regard to purchasing land can be summarized as follows:

I.1. The CJEU strictly watches so that national law shall not discriminate EU citizens on the basis of their nationality.²¹

I.2. According to the interpretation of CJEU, a national law or regulation on the free movement of persons and free movement of capital fill the requirements of EU law just if in addition to satisfying the obligation of national treatment it also serves legal public interest objectives, and the restrictive national regulation cannot be replaced by another regulation less restrictive on the free movement of capital... In the jurisdiction of CJEU *such legal public interest objectives are* for example (a) maintaining a permanent population,²² (b) prevent speculation, (c) reaching the objectives of CAP, or even (d) ensuring that agricultural property be occupied and farmed predominantly by the owners.²³ With certain restrictions, the CJEU accepts even ensuring that agricultural property be occupied and farmed predominantly by the owners.²⁴ It is not a coincidence, but rather the appearance of the jurisdiction of CJEU that the preamble of the Land Transfer Act names objectives likes this and similar objectives.

The existence of a public interest objective is not only sufficient to introduce a legal regulation on the purchase of agricultural land. The given measure must be proportional and satisfy the commutability requirement, this latter – as we hinted earlier – means that a restrictive measure satisfies the EU prescriptions if it cannot be exchanged by a restrictive measure less limiting the free movement of capital.

²¹ An example of this is the earlier mentioned Greek case, where the Committee considered as prejudicial – namely infringement of the general prohibition of discrimination – the national regulations of the Greek Republic prohibiting acquisition of land on the borders. The importance of the case is underlined by the fact that the regulation concerned 55% of the area of the state.

²² It is important to note that the expression „local community” may be interpreted in several different ways when the EU law is applied. There are some (for example the present Hungarian government) who mean by this a homogenous, born at that area population, and there are others (for example the representatives of the European Community who think that this is not involved in the category. For a detailed discussion see Szilágyi 2017. Furthermore we agree with the critical statement of Csilla Csák’s saying „*even though the preserving local communities could be admitted by the European Law as a public interest, the applied measures fail when coming to the filter of proportionality*”; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 52.

²³ See for example: Point 3 *Fearon* case Point 40 *Konle* case; Point 34 *Reisch* case; Point 44 *Salzmann* case; Points 38-39 *Ospelt* case; Points 27-28, 33 *Festersen* case.

²⁴ See *Ospelt* case.

The CJEU admits measures as legal ones as: (a) the procedure of prior authorisation for the acquisition of agricultural land,²⁵ (b) the system of prior declaration,²⁶ (c) the provision for a higher tax on the resale of land occurring shortly after acquisition,²⁷ (d) the requirement of a substantial minimum duration for leases of agricultural land.²⁸ The jurisdiction of CJEU clearly reflects in the choice of some law-institution of the new Hungarian law-regime and substantially determines its conception – supplementing it with some Hungarian speciality (for example the full ban for legal persons to purchase the property of land). We can regard as a speciality of the Hungarian land transfer that the *residence requirement*²⁹ – *de jure* banned by the jurisdiction of CJEU – was *de facto* substituted by a strict hierarchy of the pre-emption rights...

II. As a closure of the review of jurisdiction of CJEU we think it is important to note that at the CJEU a substantial part of the cases connected with the ownership of land was born in preliminary ruling.³⁰ Till the EU Commission began to investigate the land transfer regime of the member states acceded in 2004 and subsequently (see later) it was not typical to make infringement procedures in land transfer cases. Perhaps this may be the reason for the rise of the suspicion that the infringement procedures initiated by the EU Commission exclusively against new member states are of discriminative nature.³¹

3. The Hungarian infringement procedures and preliminary rulings

In the following part of this study we analyze firstly the infringement procedures brought against Hungary; then the strictly connected preliminary rulings (more precisely their joint case).

²⁵ Point 57 *Burtscher* case; Points 41-45 *Ospelt* case.

²⁶ The judgement of legality of this measure arose at CJEU in connection with an Austrian „pocket treaty; *Burtscher* case, Points 44., 52-54., 59-62. A detailed discussion is in Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 279-280.

²⁷ *Festersen* case, Point 39.

²⁸ *Festersen* case, Point 39.

²⁹ The *Jokela* case investigates the residence requirement in relation with complementary subsidies for handicapped regions. See *Festersen* case, Points 26., 30-33., 41-43., and cases *Fearon* and *Libert*.

³⁰ The Greek case can be mentioned as an exception, where infringement procedure happened. Another infringement procedure was started in the Vorarlberg province case, but this ended without judgement. (N^o 2007/4766. violation of law); See: Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Paul Richli (edit.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Párizs, L'Harmattan, 2013, 375-376.

³¹ Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban, in: Gellén Klára (edit.): *Honori et Virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 266-267; Szilágyi 2017.

3.1. The Hungarian infringement procedures

In connection with the Hungarian infringement procedure cases, first we have to underline that the EU Commission started infringement procedures because of the ruling of land transfer not only against Hungary. The Hungarian land transfer ruling entered into force in 2014 fits into the evolution of law, into which also the East-Central European states acceded after 2003 got into. As we have hinted earlier, from 2004 for the states like the Czech Republic, Romania, Poland, the Baltic states, from 2007 Bulgaria and Romania, from 2012 Croatia it became possible (fixed in their respective Accession Treaties in 2003, 2005 and 2012) to preserve a transitional period for their national rulings effective when signing the Accession Treaty, rulings which limited the purchase of agricultural and forestry land for nationals of other countries. This transitional period most frequently was 7 years (it was longer in the case of Poland). In case of some countries it made possible (provided the EU Commission assent to it) to extend this period with typically 3 years, (here Bulgaria and Romania were the exceptions, their Accession Treaty did not include the possibility to extend the originally seven years transition period).

When the transitional period (fixed in the Accession Treaty) expired, the European Commission launched a comprehensive investigation on the ruling of land transfer of the new member states.³² Since during the investigation the Commission experienced that the land transfer rulings of the new member states may contain some non-EU conform limiting measures in connection with the free movement of capital and persons (the basic economic freedom), therefore, after the corresponding pilot procedures, finally, in 2015 decided to launch infringement procedures against some new member states such as Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia. “These new national rules contain several provisions which the Commission considers to be a restriction to the free movement of capital and freedom of establishment. This may in turn discourage cross-border investment... The main concern in Bulgaria and Slovakia is that buyers must be long-term residents in the country, which discriminates against other EU nationals. Hungary has a very restrictive system which imposes a complete ban on the acquisition of land by legal entities and an obligation on the buyer to farm the land himself. In addition, as in Latvia and Lithuania, buyers must qualify as farmers.”³³

³² In connection with the transitional regulations *László Fodor* early emphasized – in my opinion properly –: „It is a double standard applied against the new member states. Its pseudolatry nature is hidden among other things that the subsidies given to equalize the price of the lands during these 7 years were much lower than had been for the earlier member states.” Fodor 2010, 124.

³³ European Commission: Press release: Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land, IP/16/1827, 26th May 2016, Brussels.

Returning to the infringement procedures launched against Hungary in connection with the land transfer regime, first we have to fix that at present there are two procedures in progress. Firstly, the European Commission launched a procedure in a well-limited segment of the land transfer regime – namely: in the subject of *ex lege* extinction of usufructuary rights by contract made between non-close members of the same family (henceforward usufruct case)³⁴ –, then launched an infringement procedure in the subject of the land transfer regime as a whole³⁵ (as it was mentioned earlier, similarly to the procedures against other states; henceforth: comprehensive case). Owing to its system-level approach, this latter case – the *comprehensive* case – is important, therefore, we summarize its most important relations based on the scientific publication³⁶ of *Tamás Andréka* and *István Olajos* (since in the present stage of the procedure, the documents are not public).

In the comprehensive case it is worth emphasizing that in the case launched by the European Commission there are some Hungarian measures where Hungary succeeded to make accepted her reasoning that those measures comply with the EU law. Finally, this way among other measures the following ones fell out from the infringement procedure (a) the procedural role of local commissions, (b) land acquisition limit of farmers and land possession limit of farmers and agricultural producer organizations, (c) the system of pre-emption right and the right of first refusal, and (d) the regulation on the term of leasehold.³⁷ All these – now EU-conform qualified – measures are very important elements of the Hungarian land transfer regime. At the same time the European Commission in the infringement procedure – even now in progress – questions the objectivity and EU-conformity of the following measures: (a) complete ban on the acquisition of land by domestic and foreign legal entities, (b) proper degree in agricultural or forestry activities, (c) proper agricultural or forestry practice abroad, (d) obligation on the buyer to farm the land himself, (e) impartiality in prior authorisation for the sale of lands.³⁸ Among the questioned requirements especially the complete ban on the acquisition of land by legal entities can be considered as a keystone of the present Hungarian land transfer regime.

³⁴ In Andréka – Olajos 2017, 410-424, the authors discuss the usufruct case (2014/2246. violation of law) in details. In the excellent technical paper *Tamás Andréka* and *István Olajos* sum up their presentations for more hundred interested listeners on the special process of state-owned lands, on the altered role of participants in the land transfer process and on infringement procedures in connection with land transfer. In connection with certain Hungarian legal consequences of the usufruct case see. 25/2015. (VII.21.) Constitutional Court decision on the financial rules of the ceased usufruct and easement rights, in which the CC found negligence against the constitution.

³⁵ 2015/2023. violation of law.

³⁶ Andréka – Olajos 2017.

³⁷ Andréka – Olajos 2017, 422.

³⁸ Andréka – Olajos 2017, 422.

In connection with the complete ban on the acquisition of land by legal entities we emphasize that: (a) the present land transfer regime regards not only the acquisition of land by foreign entities, but except some cases domestic legal entities as well, (b) the complete ban on legal entities regards the acquisition of land only but not the use of land.

The restriction on legal entities became part of the Hungarian land transfer law regime in 1994, prior to the new Hungarian land law regime and since then it was a part of it, one might say, it was one of the individual speciality of the Hungarian land transfer regime in the region. (One could find something similar in Croatia only). *Tamás Andréka* and *István Olajos* summarize the significance of the institution as follows: “aim of this institution is to avoid the uncontrollable chain of ownership which would be in contradiction with keeping the population preserving ability of the country, since it would be impossible to check land maximum and the other acquisition limits”.³⁹ In this sense – in our opinion – if the Hungarian legislator was forced to drop the ban on land acquisition, then several other measures, accepted as legal by the European Commission, would become „penetrable” (one might say a hole comes into being in the strict net of regulations), that is this law institution not just one of the basic law institutions of the Hungarian land transfer regime, but a sort of conceptual framework, spirit of the law regime. So far Hungary succeeded in preventing foreigners from directly acquiring land (the official data treat dual citizens as domestic natural persons), but we have no data on the (indirect) acquisition of land through domestic legal entities. Its accident knock-off would cause vital reconsideration of the new land transfer regime. In case of a CJEU judgement the case would establish a precedent⁴⁰ even at the Union level.

3.2. Preliminary ruling procedures on usufruct cases

Some legal disputes began at the Hungarian courts in the subject of (the so-called) usufruct cases in connection with the Hungarian infringement procedures and there were some debates resulting in preliminary rulings at the CJEU. By the summer of 2017, on the basis of these cases, came the Advocate General’s opinion heavily reflecting the negative integration model mentioned earlier.⁴¹

The basis of the preliminary ruling procedure was the submission of requests in national “proceedings between ‘SEGRO’ Ltd. and the Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (Vas Region Administrative Department – Sárvár District Property Registry, Hungary) and between Mr Günter Horváth and the Vas Megyei Kormányhivatal (Vas Region Administrative Department, Hungary), concerning

³⁹ Andréka – Olajos 2017, 422.

⁴⁰ In the *Ospelt* case a Liechtenstein foundation, i.e. a legal person’s right to acquire property was limited by an Austrian (namely *Vorarlberg*) regulation. The CJEU declared this regulation as non-EU conform, but the theoretical foundations of this case are so different that the application to the Hungarian land transfer regime is not simple.

⁴¹ C-52/16 and C-113/16 joint case, Opinion of advocate general Saugmandsgaard Øe, 2017. 31 May (hereafter: Opinion of Advocate General).

decisions on the cancellation of the registration in the property register of the usufructuary rights in agricultural land held by SEGRO and by Mr Horváth. Those cancellation decisions were based on national legislation prescribing the extinction of the usufructuary rights and rights of use in productive land in the absence of proof that those rights were created between close members of the same family.”⁴² In the opinion of the Advocate General, the legislation and the cancellation decisions taken on the basis thereof are contrary to the free movement of capital. In fact, the requirement that such rights must have been created between close members of the same family gives rise to effects which are indirectly discriminatory against nationals of other Member States and cannot be justified by any of objectives put forward by the Hungarian Government.”⁴³ In connection with this Advocate General opinion we think it is important to underline the following remarks.

On the one hand, we call the attention to the fact that the Advocate General refers only to the relevant regulations belonging to the negative integration model, and suggests the judgement of the case in this regard. This means that the Advocate General in forming his opinion neglects the regulations of the positive integration model occurring in the jurisprudence of CJEU. This is a proof that the Advocate General treats agricultural lands exclusively as commercial goods. On this sort of direction of interpretation, an officer of the Ministry of Agriculture *Tamás Andriéka* remarked that if the jurisdiction of CJEU in cross-border land-acquisition considers exclusively the regulations of the negative integration model (excessively negative integration model), in ten years time no Member State can maintain its restricting rules concerning land-acquisition. We ourselves fully share this interpretation.

On the other hand, after analyzing the reasons of the opinion of the Advocate General we got the impression that the Advocate General mixed up two Hungarian legal instruments; namely the *usufructuary rights /haszonélvezet/* were mixed up with the legal instrument of *lease /haszonbérlet/*, and this was the reason why he considered the Hungarian regulation as if the disputed regulations had been formulated on *lease*. And this is why from Hungarian jurisprudential point of view his opinion seems to be so unsubstantiated on the statement of indirect discrimination, since in Hungary the parties of usufructuary rights are typically relatives. This situation was judged by the Advocate General as indirect discrimination that is a situation “the existence of indirect discrimination must be found where even though a condition imposed by national legislation does not establish a formal distinction by reference to origin, it is more easily satisfied by nationals of the Member State concerned than by those of other Member States.”⁴⁴ In our opinion this is a complete misinterpretation of usufructuary rights.

⁴² Points 2-3 in Opinion of Advocate General

⁴³ Point 4 in Opinion of Advocate General

⁴⁴ Points 71-81 in Opinion of Advocate General

4. The importance of the European Parliament on land concentration

If we consider the preliminary ruling opinion of the Advocate General on land-transfer as reflecting his standpoint on the excessively negative integration model, we can call the European Parliament's *report*⁴⁵ on land concentration might be considered as a document strengthening the standpoint of the positive integration model. In this report of utmost importance the European Parliament called the attention to the followings: (a) "land is on the one hand property, on the other a public asset, and is subject to social obligations";⁴⁶ (b) "land is an increasingly scarce resource, which is non-renewable, and is the basis of the human right to healthy and sufficient food, and of many ecosystem services vital to survival, and should therefore not be treated as an ordinary item of merchandise";⁴⁷ (c) "sufficient market transparency is essential... and should also extend to the activities of institutions active on the land market"⁴⁸; (d) "the sale of land to non-agricultural investors and holding companies is an urgent problem throughout the Union, and whereas, following the expiry of the moratoriums on the sale of land to foreigners, especially the new Member States have faced particularly strong pressures to amend their legislation, as comparatively low land prices have accelerated the sale of farmland to large investors";⁴⁹ (e) "farmland areas used for smallholder farming are particularly important for water management and the climate, the carbon budget and the production of healthy food";⁵⁰ (f) "there is a substantial imbalance in the distribution of high-quality farmland, and whereas such land is decisive for the quality of food, food security and people's wellbeing";⁵¹ (g) "small and medium-sized farms, distributed ownership or properly regulated tenancy, and access to common land... encourage people to remain in rural areas and enable them to work there, which has a positive impact on the socio-economic infrastructure of rural areas, food security, food sovereignty and the preservation of the rural way of life";⁵² (h) "farmland prices and rents have in many regions risen to a level encouraging financial speculation, making it economically impossible for many farms to hold on to rented land or to acquire the additional land needed to keep small and medium-sized farms viable";⁵³ (i) "differences among the Member States in farmland prices further accentuate concentration processes";⁵⁴ (j) There are several statements in the report

⁴⁵ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30. (hereafter: EP 2017) On the predecessors of this report see Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka Enikő: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *JAEL*, 2017/22, 160-162, doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160

⁴⁶ EP 2017, point G.

⁴⁷ EP 2017, point J.

⁴⁸ EP 2017, point P.

⁴⁹ EP 2017, point Q.

⁵⁰ EP 2017 point, S.

⁵¹ EP 2017, point T.

⁵² EP 2017, point V.

⁵³ EP 2017, point AB.

⁵⁴ EP 2017, point AC.

concerning speculation⁵⁵ and misuses⁵⁶; (k) “limited companies are moving into farming at an alarming speed; whereas these companies often operate across borders, and often have business models guided far more by interest in land speculation than in agricultural production”.⁵⁷

All these taken into consideration, the European Parliament, (a) “recognises the importance of small-scale family farms for rural life”, and “considers that local communities should be involved in decisions on land use”.⁵⁸ (b) The European Parliament “calls for farmland to be given special protection with a view to allowing the Member States, in coordination with local authorities and farmers' organisations, to regulate the sale, use and lease of agricultural land in order to ensure food security...”⁵⁹ (c) Furthermore the European Parliament – among other things – calls the European Committee (c1) to establish an observatory service for the collection of information and data on the level of farmland concentration and tenure throughout the Union”;⁶⁰ (c2) “to report at regular intervals to the Council and Parliament on the situation regarding land use and on the structure, prices and national policies and laws on the ownership and renting of farmland, and to report to the Committee on World Food Security (CFS)...”⁶¹

Summary

In our opinion it can be established that the European Union regulations on the acquisition of land, especially the acquisition of arable land and their application in practice raise several interpretation problems and in some cases those even need development as well, with special regard to the 2017 report of the European Parliament. Concerning these developments Hungary's vital interest is the more emphasized appearance of the positive integration model in the jurisdiction or as much as possible in the EU law.

⁵⁵ “...the purchase of farmland has been seen as a safe investment in many Member States, particularly since the 2007 financial and economic crisis; ... farmland has been bought up in alarming quantities by non-agricultural investors and financial speculators, such as pension funds, insurance companies and businesses; ... land ownership will remain a safe investment even in the event of future inflation, EP 2017, point AJ; “ the creation of speculative bubbles on farmland markets has serious consequences for farming, and whereas speculation in commodities on futures exchanges drives up farmland prices further” EP 2017, point AL.

⁵⁶ “a number of Member States have adopted regulatory measures to protect their arable land from being purchased by investors; ... cases of fraud have been recorded in the form of land purchases involving the use of 'pocket contracts', in which the date of the conclusion of the contract is falsified; ... at the same time, large amount of land has been acquired by investors” EP 2017, point AK.

⁵⁷ EP 2017, point AQ.

⁵⁸ EP 2017, point 18.

⁵⁹ EP 2017, point 38.

⁶⁰ EP 2017, point 2.

⁶¹ EP 2017, point 8.

After the closure of the manuscript of the present article, the European Commission presented its document 'Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law'⁶² in Brussels on 14th November 2017. In connection with this topic, the Commission's Interpretative Communication has an extraordinary importance. The detailed assessment of this interpretative communication needs a separate article. In advance, it is worth noticing that as to the restriction of the acquisition of agricultural land by legal persons no departure is to be seen from the point of view of the European Commission as represented in the infringement procedure against Hungary in the comprehensive case.

⁶² No. 2017/C 350/05, published in the Official Journal of the European Union on 18.10.2017.

SZILÁGYI János Ede*
Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek
forgalmának szabályozása**

A magyar mezőgazdasági és erdőgazdasági földforgalom szabályozása szempontjából különösen fontos szabályozási keretet jelentenek az Európai Unió (EU) jogi előírásai és bírósági gyakorlata. Ennek kapcsán¹ mindenekelőtt hangsúlyozni

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ A földforgalom elemzésére készült agrárjogi, alkotmányjogi és európai jogi magyar nyelvű irodalom: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71.; Bányai Krisztina: A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog (JAEL)*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31.; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55.; Fodor László: Kis hazai

földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *JAEL*, 2014/16, 111-127.; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 11-166.; Korom Ágoston – Gyenei Laura: The compensation for agricultural land confiscated by the Benes decrees in the light of free movement of capital, in: Láncoș Petra et al (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hague, Eleven International Publishing, 2015, 289-306.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55.; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrscommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011

kívánjuk, hogy az európai uniós jog mezőgazdasági és erdőgazdasági földre (továbbiakban: föld) vonatkozó szabályait tekintve a szabályozás jellege alapján különbség van a földhasználatra és földtulajdonlásra vonatkozó szabályok között. Előbbi kapcsán meglehetősen sok szabályt találunk, utóbbi, földtulajdoni szabályozás kapcsán viszont már jóval kevesebb és több értelmezési problémát magában hordozó az uniós jogi előírás. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy csekélyebb jelentőségű lenne a földtulajdonszerzéssel kapcsolatos uniós jogi normák szerepe a tagállamok jogalkotására. E szabályozási jellegre tekintettel jelen tanulmányban részletesebben a több értelmezési nehézséget felvető *tulajdoni kérdéskörrel* fogunk foglalkozni.

1. A magyar földforgalmi szabályozás EU-konform átalakításának előzményei

I. A két szabályozási terület közötti különbséget már az európai integrációhoz történt csatlakozási folyamatunk elején is megtapasztalhattuk. Amíg ugyanis a csatlakozási szándékunkat kifejezni hivatott Európai Megállapodás alapján, amelyet Magyarországon a 1994. évi I. törvénnyel hirdetett ki, a földhasználat esetén már a kezdetektől élt a *nemzeti elbánás elve* az Európai Közösség tagállamainak állampolgárai kapcsán, addig földtulajdonszerzés vonatkozásában már más volt a helyzet. A Magyarország és az Európai Közösség (későbbi elnevezésével: Európai Unió) között számos kérdést rendező Európai Megállapodásban a földtulajdonlás kérdése a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedésével kapcsolatban került meghatározásra. A kérdéskör a *letelepedés szabadsága* kapcsán akképpen merült fel, hogy a csatlakozni kívánó országban mely időponttól kell biztosítani a 'nemzeti elbánás' elvét a közösségi vállalatok és állampolgárok tekintetében. Az ingatlanok, a föld és természeti erőforrások tulajdona, eladása, hosszú lejáratú bérlete, illetve bérleti joga egy ún. 'örökös kivételi listán szerepelt', amelynek értelmében Magyarországnak *addig az időpontig, amíg nem vált az Európai Unió rendes tagjává*, nem kellett a termőföldek vonatkozásában bevezetnie az EU vállalatok és polgárok tekintetében a nemzeti elbánást.²

and 2013, *JAEL*, 2013/15, 101-102.; Orlovits Zsolt (szerk.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Papik Orsolya: "Trends and current issues regarding member state's room to maneuver of land trade" panel discussion, *JAEL*, 2017/22, 132-145., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443.; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar posztoszocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlöny*, 2015/3, 148-157.

² V.ö. Prugberger Tamás: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994:LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-277.

II. A csatlakozási folyamat végén (2003-ban), a csatlakozási okmányok aláírásakor aztán némileg változtak az Európai Megállapodásban megfogalmazottak. Egyrészt, mivel a Csatlakozási Okmányban a földtulajdon-szerzésének kérdése immáron nem a letelepedés – hanem a *tőke szabad áramlása* – kapcsán került szabályozásra, másrészt mivel sikerült – hasonlóan más 2004-ben, illetve azt követően csatlakozott országokhoz³ – *további mentességi időt kialakítani* a nemzeti elbánás elvének teljes bevezetéséig. A részletszabályok ismertetése előtt fontosnak tartjuk azt is megemlíteni, hogy a 2004 előtt csatlakozott országok (továbbiakban: régi tagállamok) esetében ez a terület nem szerepelt a csatlakozási okmányokban, vagyis e szabályozási terület a *csatlakozási okmányok mintegy állandósult elemévé* a 2004-ben és azt követően csatlakozott országok (továbbiakban: új tagállamok vagy újonnan csatlakozott országok) esetében vált.

A Csatlakozási Okmány és annak X. mellékletének 3., a tőke szabad mozgására vonatkozó pontja értelmében Magyarországnak a következő, ingatlanok tulajdonszerzésére vonatkozó kérdésekben sikerült bizonyos mentességeket kiharcolnia: (a) a termőföldnek nem minősülő ingatlanok tulajdonjogának megszerzése más tagállami állampolgárok által; (b) mezőgazdasági földterület (akkori magyar terminológiával `termőföldek`) megszerzése nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek által.

Utóbbi – termőföldekre vonatkozó – esetkör kapcsán Magyarország a csatlakozástól számított hét éven keresztül (vagyis 2011-ig) fenntarthatja a Csatlakozási Okmány aláírása időpontjában hatályos jogszabályaiba foglalt, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes személyek, *illetve a jogi személyek* által termőföldek megszerzésére vonatkozó tilalmat. A csatlakozási okmány fenti szövege nagyon hasonlít más tagállamok derogációs szabályaira, Magyarország derogációja unikális volt ugyanakkor a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok átmeneti mentességi szabályozásához képest abban, hogy a jogi személyekre is vonatkozott (később Horvátország esetében is ilyen csatlakozási előírások születtek). Ezért is történhetett az meg, hogy míg más – szintén derogációval bíró – új tagállam esetében gyakorta kaptunk hírt a külföldiek *jogszerű* földszerzéséről a derogációs időszak alatt – tipikusan belföldi jogi személyekben való érdekeltségükön keresztül –,

³ Más újonnan csatlakozott országok átmeneti illetve ezt követő szabályozása kapcsán lásd Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-61.; Anna Bandlerová – Loreta Schwarczová – Pavol Schwarcz: Acquisition of Agricultural Land by Foreigners – The Case of Slovakia, in: Anna Bandlerová – Zuzana Bohátová – Monika Bumbalová (szerk.): *Legal aspects of sustainable agriculture*, Nitra, Slovak University of Agriculture, 2012, 63-72; Anna Bandlerová – Jarmila Lazíková: Purchase and Lease Contracts of Agricultural Land – Case of Slovakia, in: Flavia Trentini (koord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirao Preto, Altai Edicoes, 2014, 65-84.; Franci Avsec: Agricultural contracts in Slovenia, in: Flavia Trentini (koord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirao Preto, Altai Edicoes, 2014, 189-202.; Pawel Gala –Teresa Kurowska – Dorota Lobos-Kotowska: *National report – Poland*, 2015, hozzáférhető; Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II, in: Roland Norer (szerk.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 175-292.

addig Magyarországon a külföldiek földszerzése, bizonyos kivételektől eltekintve, tipikusan (ha nem is kizárólagosan) *jogellenes* földtulajdonszerzést jelenthetett, és ezen ügyletek leggyakrabban `zsebszerződés`⁴ köznapi elnevezés alatt kerültek nevesítésre.

A hét éves moratórium alatt ugyanakkor ismert olyan lehetőség, amely alapján a tagállami állampolgárok mégis megszerzhették egy magyar termőföld tulajdonjogát. Ezen előírás szerint egy másik tagállam azon állampolgárai, akik önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kívántak letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan jogszerűen Magyarországon laktak és folytattak mezőgazdasági tevékenységet, szerezhettek tulajdonjogot magyar termőföld vonatkozásában, és rájuk nem volt alkalmazható más szabály és eljárás, mint amelyet Magyarország állampolgáraitra kellett alkalmazni. A csatlakozási okmány ezen előírását átemelve és kiegészítve e lehetőséget a csatlakozásunktól egészen 2014 májusáig hatályban lévő magyar termőföldtörvény (1994. évi LV. törvény; Tft.) is részletesen szabályozta. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy – különösen 2010-et követően⁵ – e földszerzési lehetőséggel kevesen éltek.

A Csatlakozási Okmány X. melléklete lehetőséget teremtett a hét éves moratórium meghosszabbítására is. A szabályok alapján ugyanis, ha elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy az átmeneti időszak lejártával Magyarországon a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki vagy ennek kialakulása fenyeget, az Európai Bizottság Magyarország kérelmére határozatot hoz az átmeneti időszak legfeljebb három évre történő meghosszabbításáról. Az Országgyűlés döntése⁶ alapján Magyarország kísérletet tett a hét éves moratórium meghosszabbítására, figyelemmel – többek között – arra, hogy: (a) a Magyarország részére nyújtandó uniós agrártámogatás csak 2013-tól kezdve érték el az Európai Unió régi tagállamainak az átlagát; (b) a magyarországi átlagos földárak még mindig jelentősen elmaradtak az Európai Unió tagállamai többségének földáraitól, ami a mezőgazdasági földterületek 2011. utáni piacának súlyos zavarával fenyegetett; (c) a rendszerváltozást követően megindult birtokrendezési folyamatok még nem fejeződtek be addigra (és máig seml).

⁴ A zsebszerződések elemzése kapcsán lásd különösen *Olajos István* és munkatársának tanulmányát, amelyben Magyarországon az első között elemezte a zsebszerződések típusait és az esetleges büntetőjogi fellépés lehetőségeit. A cikk jogalkotási kihatása lett egy kötelező nyilatkozat a 300 hektár vagy 6000 aranykorona tulajdonszerzési maximum kapcsán; *Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, Napi Jogász*, 2001/7, 3-10. V.ö. *Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, JAEL*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; *Kocsis* 2015, 241-258., etc.

⁵ *Simon Attila* VM helyettes államtitkár személyes közlése Miskolcon a MTA-MAB, a Magyar Jogász Egylet és a ME-ÁJK által 2011. november 11-én, a MTA-MAB Székházában szervezett `A magyar bor mint a jogvédelem tárgya` c. konferencián.

⁶ 2/2010. (II.18.) Ogy. határozat a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbításának szükségességéről.

A Bizottság végül hozzájárult⁷ a földmoratórium 2014. április 30. napjáig történő meghosszabbításához; a fenti indokok mellett a Bizottság döntését egyes feltételezések szerint befolyásolhatta az is, hogy 2011 elején Magyarország töltötte be az EU Tanácsának soros elnökségi tisztségét (e feltételezésnek ugyanakkor ellentmond az, hogy más újonnan csatlakozott országok is kaptak ilyen hosszabbítást).

III. A moratórium lejártá előtt azonban a jogalkotónak immáron meg kellett alkotnia egy új földforgalmi rezsím koncepcióját.⁸ E koncepció jogi alapjainak kidolgozása során különösen három forrásból táplálkozhatott a magyar jogalkotó. Egyrészt az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásaira (a földtulajdonszerzés szabályainál főleg az elsődleges jogforrásokra), másrészt az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlatára, harmadrészt pedig a már korábban csatlakozott tagállamok nemzeti földforgalmi jogára, utóbbiakra mint konkrét példaként szolgáló szabályozási modellekre. Ezen három forrásról bevezető jelleggel a következő mondható el: (a) Az Európai Unió elsődleges jogforrásai közül kiemelt jelentősége van az *Európai Unió működéséről szóló Szerződésnek* (EUMSz), azonban az ebben lévő, földtulajdonszerzésre vonatkozó előírások olyan alapelvek illetve célkitűzések (tőke- és személyek szabad mozgása, a Közös Agrárpolitika, vagyis a KAP céljai), amelyek nélkülözik a részleteket, vagyis túlságosan általánosak. (b) Az *EUB joggyakorlata* az előbb említett EUMSz-alapelveket értelmezi ugyan, mindazonáltal a földszerzések témájában meglehetősen kevés konkrét jogeset van, és az is megfigyelhető, hogy az EUB gyakorlata is folyamatosan változik. Ebből következően az EUB joggyakorlatának ismeretében sem mindig egyértelmű, hogy egy új szabályozás kialakításakor miként is kell az EUMSz alapelveit alkalmazni. (c) A *korábban csatlakozott tagállamok nemzeti szabályozása* modellként szolgál az új tagállamok számára, azonban érdemes kiemelni, hogy egyrészt más tagállamok szabályozását – a jogrendszerek különbözősége okán – nem lehet egy az egyben átvenni (vagyis az új tagállamok szabályozása egy modell felhasználásakor szükségképpen különböző lesz a modellül szolgált ország szabályozásától⁹), másrészt pedig koránt sem biztos, hogy a modellül szolgált ország szabályozása megfelel az uniós jognak. Ez utóbbi helyzet több okból is előállhat. Így például, hogy a modellül szolgáló ország szabályozását még sosem vizsgálta az Európai Unió Bizottsága illetve a szabályozása nem került az EUB elé, vagy pedig ha mindez meg is történt, akkor időközben megváltozhatott az EUB joggyakorlata is.¹⁰

⁷ Lásd az EU Bizottság 2010/792/EU (2010.12.20.) határozatát.

⁸ Lásd: Vidékfejlesztési Minisztérium: *Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében*, 2012. május 30., hozzáférhető.

⁹ Az EUB korábbi joggyakorlatának az aktuális ügyre alkalmazása során óvatosságnak kell lennünk „mivel a földszerzésre vonatkozó egyes tagállami jogszabályok formájuk és kitűzött céljaik tekintetében eltérnek egymástól”; C-370/05. sz. ügy főtanácsnoki indítványának (ismertetés napja: 2006. október 3.) 23. pontja. Lásd még Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 15.

¹⁰ Hasonló okokból beszél *Korom Ágoston* "birtokpolitikai bizonytalanságokról"; Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 22-23.

A fent nevesített három potenciális forrás közül tanulmányunk következő részeiben ugyanakkor csak két forrást vesszük sorra, nevezetesen az Európai Unió elsődleges jogforrásait valamint az EUB joggyakorlatát. Ezt követően, illetve ezekre tekintettel sorra vesszük a Magyarországot érintő kötelezettségzegési illetve előzetes döntéshozatali eljárásokat, és az Európai Unió Parlamentjének földforgalomra vonatkozó, meglátásunk szerint óriási jelentőségű jelentésével foglalkozunk.

2. Az EU földtulajdonszerzést érintő jogi előírásai és bírósági joggyakorlata

A következőkben azt a jogi keretrendszert illetve vonatkozó joggyakorlatot tekintjük át röviden, amely nagyban korlátozza a tagállamok szabadságát saját földforgalmi viszonyaik szabályozásakor.

2.1. Az EU negatív és pozitív integrációs modelljének előírásai

Az EU joganyagából a földforgalmi viszonyok szabályozása szempontjából jelentőséggel bírnak mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos jogforrások (pl. a közös agrárpolitika keretében született előírások). A tagállamok földforgalmi viszonyainak *földtulajdonszerzést* érintő előírásai szempontjából ugyanakkor jelentős részben¹¹ – ha nem is kizárólagosan (lásd alább) – az uniós jog elsődleges jogforrásai fontosak, így (a) az *EUMSZ* (lásd alább), (b) az emberi jogok (különösen tulajdonhoz való jog) kapcsán az *Európai Unió Alapjogi Chartája*, (c) illetve a korábban ismertetett *csatlakozási okmányok* (például a derogációt biztosító átmeneti szabályok). Munkánk alábbi részében főleg a jogi értelmezés szempontjából nehezekebb elsődleges jogforrásokkal foglalkozunk. Látni kell azonban, hogy az elsődleges jogforrások földforgalmi rezsimre történő alkalmazása során is az EUB joggyakorlatára támaszkodunk; vagyis eleve már egy *értelmezési szűrön* keresztül – jobb esetben: annak segítségével – fogalmazhatjuk csak meg az alábbiakat. Mielőtt azonban erre rátérnénk, előzetesen hangsúlyoznunk kell, hogy az uniós jog pusztán az EU illetve az Európai Gazdasági Térség tagállamai illetve részes államai (vagy az ezekkel nemzetközi szerződés alapján egy tekintet alá eső államok) tekintetében korlátozza a tagállamok mozgásterét földforgalmi szabályaik kialakításában, ezen államokon kívüli országok állampolgáraival, jogi személyeivel szemben nem. Vagyis utóbbi személyi kör vonatkozásában a tagállamok földforgalmi szabályai jogszerűen tartalmazhatnak széles körű korlátozásokat.

¹¹ V.ö. Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog*, 1997/12, 724.; Korom 2009, 7-16.

Az EUB tagállami földtulajdon-szerzési szabályokra vonatkozó joggyakorlata¹² az EU elsődleges jogforrásai közül az EUMSZ-nek különösen a következő előírásait emeli ki: a diszkrimináció általános tilalma (EUMSZ 18. cikk), a személyek szabad mozgásának részét képező letelepedés szabadsága (EUMSZ 49. cikk), a tőke szabad mozgása (EUMSZ 63. cikk), a közös agrárpolitika céljai (EUMSZ 39. cikk), a tagállamokban fennálló tulajdoni rendre vonatkozó előírások (EUMSZ 345. cikk). Utóbbiról röviden annyit, hogy bár e rendelkezés szövege alapján az EUSz és EUMSZ előírásai „nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”, azonban az EUB vonatkozó gyakorlata némileg árnyalja (kiegészítette) mindezt, kijelentve azt, hogy bár a tagállamok jogosultak tulajdoni viszonyaikat önállóan kialakítani, e viszonyok szabályozása során azonban nem zárhatják ki az EU által biztosított gazdasági szabadságok – témánk szempontjából: tőke- és személyek szabad mozgásának – érvényesülését.¹³ Ebből kifolyólag az EUMSZ 345. cikkére hivatkozással az EU Bírósága előtt a tagállamok nem mentesülhetnek az uniós jog mezőgazdasági föld-szabályozást korlátozó előírásai alól.

Az EUMSZ fenti szabályainak elemzése kapcsán *Korom Ágoston* arra a megállapításra jutott, hogy az uniós jog a tagállamok mozgásterét saját földforgalmi szabályaik kialakítására az ún. negatív- illetve pozitív integrációs szabályok metszéspontjában határozza meg.¹⁴ A fenti kijelentés magyarázataként, *Korom Ágoston negatív integrációs szabályként* nevesíti a személyek- és tőke szabad mozgását. Meglátása szerint ezek és a másik két szabadság – az áruk- és szolgáltatások szabadsága – (a négy szabadságot együtt *Korom* az EU 'gazdasági alkotmányosságaként' aposztrofálja) napjainkban is az EU jogrendjének alapja, amelyek „a termelési tényezők mozgása akadályainak – és főként a tagállamok által támasztott akadályainak – leépítésére irányul.”¹⁵ Ebből következően, mintegy főszabály szerint, az európai intézmények – köztük az EUB is – minden olyan tagállami intézkedést, amely e szabadságok korlátozását jelenti – mintegy kiindulási pontként – az uniós jogba ütközőnek tekint.¹⁶ Ezzel szemben a pozitív integrációs forma egy korábban nem létező, *nemzetek feletti intézményrendszer létrehozását* jelenti, amelynek tipikus példája az EU közös agrárpolitikájának létrehozása.¹⁷ Az EUB földszerzésre vonatkozó joggyakorlatában különösen a közös agrárpolitika egyik célkitűzését, a „mezőgazdasági termelők életminőségének növelését” tekintették olyan hivatkozási alapnak, amelyre hivatkozással a tagállamok jogszerűen alkothatnak földforgalmi előírásokat.

¹² Lásd különösen: 182/83. sz. *Fearon*-ügy; 305/87. sz. *Görög*-ügy; C-302/97. sz. *Konle*-ügy; C-9/97. és C-118/97. sz. *Jokela*-ügy; C-515/99. és C-527/99-C-540/99. sz. *Reisch*-ügy; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy; C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy; C-213/04. sz. *Burtscher* -ügy; C-370/05. sz. *Festersen*-ügy; C-197/11 és C-203/11 sz. *Libert*-ügy.

¹³ Lásd a *Fearon*-ügy 7. pontját; továbbá a *Konle*-ügy 37., 38. pontjait.

¹⁴ *Korom* (szerk.) 2013, 14. V. ö. Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.

¹⁵ *Korom* (szerk.) 2013, 12.

¹⁶ *Korom* (szerk.) 2013, 14.

¹⁷ *Korom* (szerk.) 2013, 14.

Vagyis ez a pozitív integrációs előírás (EUMSZ 39. cikk) az az alap, amelyre hivatkozással a negatív integrációs szabályok (EUMSZ 49., 63. cikkek) alól egy tagállam bizonyos fokig felmentést élvezhet, ha tagállami földforgalmi (földtulajdon-szerzési) viszonyaiban korlátozásokat vezet be.¹⁸

A fentiek kapcsán, fontos megjegyezni, hogy az EUB azon értelmezését, amely szerint a *mezőgazdasági föld a tőkemozgások körébe* tartozik, az uniós jog egyik másodlagos jogforrása is erősítette; nevezetesen a 88/361/EGK irányelv.¹⁹ Az EUB joggyakorlata alapján²⁰ ugyanis ezen irányelv I. mellékletében szereplő tőkemozgások nomenklatúrájából következik, hogy a tőkemozgások körébe tartoznak azok a műveletek, amelyekkel valamely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre. Az irányelv szerint pedig ilyen ingatlanbefektetésnek minősül: „épületek vagy földterület vásárlása, valamint épületek megépítése természetes személyek által nyereségszerzés vagy személyes használat céljából. E kategória magában foglalja a haszonélvezeti, szolgalmi és építési jogokat is.”

Az EUMSZ vonatkozó előírásainak részletesebb értelmezését a soron következő részben fejtjük ki az EUB joggyakorlatának elemzésénél.

2.2. Európai Unió Bíróságának esetjoga

I. Az EUB földforgalomra, különösen földtulajdonszerzésre vonatkozó joggyakorlatát a következőképpen összegezzük.

I.1. Az EUB szigorúan ügyel arra, hogy a nemzeti jog az uniós polgárok között ne tegeyen különbséget állampolgárságuk alapján.²¹

I.2. Az EUB értelmezése szerint a személyek szabad mozgásának és a tőke szabad mozgásának szabályai kapcsán a nemzeti elbánás elvének tiszteletben tartásán túl egy nemzeti jog csak abban az esetben felel meg az EU jogának, ha az jogszerűnek minősített közérdekű célt szolgál, és a korlátozó nemzeti intézkedés nem helyettesíthető a tőke szabad áramlását kevésbé korlátozó intézkedéssel.

¹⁸ Korom különösen az *Ospelt-* és *Festersen*-ügyeket elemezve vonja le ezt a következtetést; Korom (szerk.) 2013, 14.

¹⁹ 88/361/EGK tanácsi irányelv (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról. Ez helyezte hatályon kívül a korábbi, 60/921/EEC tanácsi irányelvet.

²⁰ Lásd C-386/04. sz., *Centro di Musicologia Walter Stauffer* kontra *Finanzamt München für Körperschaften* ügy (2006. szeptember 14-én hozott ítélet) 22. pontját.

²¹ Erre példa a korábban hivatkozott görög-ügy, amelynek során a Bizottság sérelmesnek tartotta – konkrétan az általános diszkriminációtilalomba ütközőnek – a Görög Köztársaság azon nemzeti szabályait, amelyek tilalmazták külföldi állampolgárok számára a határok mentén fekvő ingatlanok megszerzését. Az eset jelentőségét mutatta az a tény, hogy a görög szabályozás az államterület mintegy 55%-át érintette.

Az EUB gyakorlatában ilyen *jogszerűnek minősített közérdekű cél* például (a) a vidéki népesség megtartása²² (b) a spekuláció megakadályozása, (c) a KAP céljainak elérése, vagy éppen az, hogy (d) a föld ahhoz tartozzon, aki képes és szeretné is megművelni.²³ Bizonyos megszorításokkal az EUB ilyenként fogadja el (e) annak biztosítását is, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg.²⁴ Nem tekinthető véletlennek, hanem az EUB joggyakorlatának mintegy törvényi megjelenítésének, hogy a *Fftv preambuluma* ilyen, és ezekhez kapcsolódó célokat nevesít.

Pusztán a közérdekű cél megléte azonban nem elégséges ahhoz, hogy egy adott tagállam a mezőgazdasági földek tulajdonszerzésére vonatkozóan jogszerű korlátozást vezessen be. Az adott intézkedésnek *'arányosnak'* kell lennie illetve meg kell felelnie a *'helyettesíthetőség követelményének'*, amely utóbbi – mint korábban utaltunk rá – azt jelenti, hogy egy korlátozó intézkedés abban az esetben felel meg az uniós előírásoknak, ha nem helyettesíthető a tőke szabad áramlását kevésbé korlátozó rendelkezésekkel. Az EUB olyan intézkedéseket fogad el ilyenként, mint például (a) a mezőgazdasági földek tulajdonjogának átruházása előzetes közigazgatási engedély alapján,²⁵ (b) az előzetes nyilatkozattételi rendszer,²⁶ (c) a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatását,²⁷ (d) a hosszabb minimális időtartam követelményét a mezőgazdasági földek bérleti szerződési esetében.²⁸ Az új magyar földforgalmi rezsim egyes jogintézményeinek megválasztásában az EUB joggyakorlata egyértelműen visszaköszön, és annak koncepcióját – néhány magyar sajátossággal kiegészítve (például a jogi személyek földtulajdon-szerzésének általános tilalmával) – jelentősen meghatározza. A magyar földforgalom egyik sajátosságának tekinthetjük ugyanakkor, hogy az EUB joggyakorlata alapján *de jure* tilalmazott *helyben lakás követelményé*²⁹ a magyar jogalkotó a szigorú elővásárlási sorrenddel mintegy *de facto* helyettesíteni tudta.

²² Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a vidéki népesség alatt az uniós jog egyes alkalmazói nem feltétlenül ugyanazt értik. Vannak (például a jelenlegi magyar kormányzat), akik ezen egyfajta, az érintett területen született, őshonos lakosságot értenek, és vannak (például az Európai Bizottság képviselői), akik nem tartják a kategória fogalmi elemének ezt a fajta területhez kötődést; részleteiben lásd Szilágyi 2017. Továbbá e kérdés cél kapcsán egyetértünk *Csák Csilláék* azon kritikus állításával, amely szerint „*még ha az uniós jog által elismert közérdek lehet is a helyi közösségek megtartása, az alkalmazott intézkedések az arányosság jogelvének szűrőjén buknak el*”; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 52.

²³ Lásd például: *Fearon*-ügy, 3. pont; *Konle*-ügy, 40. pont; *Reisch*-ügy, 34. pont; *Salzmann*-ügy, 44. pont; *Ospelt*-ügy, 38-39. pontok; *Festersen*-ügy, 27-28., 33. pontok.

²⁴ Lásd az *Ospelt*-ügyet.

²⁵ *Burtscher* -ügy, 57. pont; *Ospelt*-ügy, 41-45. pontok

²⁶ Ezen intézkedés jogszerűségének megítélésére az EUB előtt például egy osztrák *'zsebszerződéses'* ügy kapcsán merült fel; *Burtscher* -ügy, 44., 52-54., 59-62. pontok. Az ügy részletes ismertetését lásd: Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 279-280.

²⁷ *Festersen*-ügy, 39. pont

²⁸ *Festersen*-ügy, 39. pont

²⁹ A helybenlakás követelményét hátrányos helyzetű régiók esetén a kiegészítő támogatások viszonylatában taglalja a *Jokela* -ügy. Lásd a *Festersen*-ügy, 26., 30-33., 41-43. pontjait, valamint a *Fearon*- és a *Libert*-ügyeket.

II. Az EUB-joggyakorlat ismertetésének mintegy zárásaként, fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az EUB földtulajdonnal kapcsolatban született ügyeinek jelentős része *előzetes döntéshozatali eljárásban* született meg.³⁰ Vagyis egészen a 2004-ben és azt követően csatlakozott országok földforgalmi rezsimjének EU Bizottság által történő vizsgálatáig (lásd alább), az EU-ban nem volt jellemző *kötelezettségszegési eljárások* indítása a földforgalom ügyében. Talán ezért is lehet az, hogy az Európai Bizottság kizárólag új tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárásai kapcsán felvetődhetett ezen eljárások diszkriminatív jellege.³¹

3. A magyar kötelezettségszegési és előzetes döntéshozatali eljárások

Tanulmányunk jelen részében elsőként a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárásokat, majd pedig az ezekhez szorosan kapcsolódó előzetes döntéshozatali eljárásokat (pontosabban ezek egy egyesített ügyét) elemezzük.

3.1. A magyar kötelezettségszegési eljárások

A magyar kötelezettségszegési eljárások kapcsán elsőként azt kell rögzítsük, hogy az Európai Bizottság nem csak Magyarország nemzeti földforgalmi szabályozása vonatkozásában indított kötelezettségszegési eljárást. A 2014-ben hatályba lépett magyar földforgalmi szabályozás ugyanis illeszkedik abba a jogfejlődésbe, amelybe az EU-hoz 2003-at követően csatlakozott más kelet-közép-európai államok is kerültek. Mint erre korábban utaltunk is, 2004-től olyan országok, mint Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Magyarország, a balti országok, 2007-től Bulgária és Románia, 2013-tól pedig Horvátország számára a 2003-as, 2005-ös és 2012-es uniós csatlakozási okmányaikban rögzítetten lehetővé vált, hogy egy átmeneti ideig fenntartsák a csatlakozási okmányok aláírásakor hatályban lévő olyan nemzeti szabályait, amelyekben korlátozták a mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését a saját állampolgáraikon kívüli más országok állampolgárai számára. Ez az átmeneti időszak leggyakrabban hét év volt (például Lengyelország esetében volt hosszabb). Több ország kapcsán pedig – az Európai Bizottság jóváhagyása esetén – lehetővé tették ezen időszak meghosszabbítását, tipikusan három évvel (kivételek voltak például Románia illetve Bulgária, amelyek esetében már maga a csatlakozási okmányuk sem tette lehetővé az eredeti hét éves időszak meghosszabbítását).

³⁰ Kivételként lehet említeni a görög-ügyet, amelyben kötelezettségszegési eljárásról van szó. Indult ugyan kötelezettségszegési eljárás, de az nem ítélettel ért véget az osztrák *Vorarlberg* tartomány ügyében (2007/4766. sz. jogsértés); lásd erről Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Paul Richli (szerk.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Párizs, L'Harmattan, 2013, 375-376.

³¹ Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et Virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 266-267; Szilágyi 2017.

A csatlakozási okmányokban rögzített átmeneti időszak lejártával³² az Európai Bizottság nekikezdett egy átfogó vizsgálatnak az új tagállamok földforgalmi szabályozása kapcsán. Mivel ennek során úgy tapasztalta, hogy az új tagállamok földforgalmi szabályai több olyan, korlátozó intézkedést is tartalmazhatnak az uniós gazdasági alapszabadságokkal (tőke- és személyek szabad mozgás) kapcsolatban, amelyek nem felelnek meg az uniós jognak, ezért – a megfelelő előkészítő (*pilot*) eljárásokat követően – végül, 2015-ben kötelezettségszegési eljárás megindítása mellett döntött több új uniós tagállammal – így Bulgáriával, Magyarországgal, Lettországgal, Litvániával és Szlovákiával – szemben is. „Az új nemzeti jogszabályok több olyan rendelkezést is tartalmaznak, amelyek a Bizottság véleménye szerint korlátozzák a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát, és ez a határon átnyúló beruházások csökkenését okozhatja... Bulgáriával és Szlovákiával kapcsolatban az a legfőbb probléma, hogy csak a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosok jogosultak a földszerzésre, ami az uniós polgárok hátrányos megkülönböztetését jelenti. A magyarországi rendszer nagyon korlátozó, és teljes mértékben megtiltja a jogi személyek földtulajdonszerzését, valamint kötelezi a vásárlót arra, hogy saját maga gazdálkodik a földterületen. Emellett csak az juthat földhöz, aki – akárcsak Lettországból és Litvániából – mezőgazdasági termelőnek minősül.”³³

Rátérve a magyar földforgalmi rezsim kapcsán indított kötelezettségszegési eljárásokra, azok vonatkozásában elsőként érdemes azt rögzíteni, hogy Magyarországgal szemben jelenleg két eljárás van folyamatban. Elsőként az Európai Bizottság ugyanis a földforgalmi rezsim egy jól körülhatárolt szegmensében indított eljárást – konkrétan: a nem közeli hozzátartozók közötti szerződéssel alapított haszonélvezeti jogok *ex lege* (vagyis a törvény erejénél fogva történő) megszüntetése tárgyában (továbbiakban: *haszonélvezeti-ügy*)³⁴ –, majd pedig kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett a magyar földforgalmi rezsim egészét illetően³⁵ is (a korábbiakban említettek szerint más országokhoz hasonlóan; továbbiakban: átfogó-ügy).

³² Az átmeneti időszakra vonatkozó szabályozás kapcsán Fodor László – meglátásunk szerint helyesen – már korán kiemelte: „*kettős mérce, amit az EU az új tagállamok rovására alkalmaz. Álságos volta többek közt abban rejlik, hogy a földárak felszárkóztatására (is) adott 7 esztendő esélyét a (korábbi tagállamokénál) jelentősen alacsonyabb támogatási szint kikötésével rontja, rontotta.*” Fodor 2010, 124.

³³ Európai Bizottság: *Sajtóközlemény – Pénzügyi szolgáltatások: A Bizottság felszólítja Bulgáriát, Magyarországot, Lettországot, Litvániát és Szlovákiát, hogy tartsák be a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó uniós előírásokat*, IP/16/1827, Brüsszel, 2016. május 26.

³⁴ A haszonélvezeti-ügyet (2014/2246. sz. jogsértés) részletesen bemutatja: Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424. A kiváló szakcikkekben egyébiránt Andréka Tamás és Olajos István az állami földek privatizációjának speciális eljárását, a földforgalmi eljárás szereplőinek megváltozott szerepéről és a földforgalommal kapcsolatban kötelezettségszegési eljárásokról szóló, több száz érdeklődő előtti előadásait foglalják össze. A haszonélvezeti-ügy bizonyos magyar jogi vonatkozásai kapcsán lásd a 25/2015. (VII.21.) ABH-t a megszünt haszonélvezeti és használati jogok elszámolási szabályairól, amelyben az AB alaptörvény elleni mulasztást állapított meg.

³⁵ 2015/2023. sz. jogsértés

Rendszerszintű megközelítése miatt különösen az utóbbi, átfogó-ügy bír jelentőséggel, ezért az alábbiakban annak legfontosabb vonatkozásait foglaljuk össze alapvetően *Andréka Tamás* és *Olajos István* tudományos közleményére³⁶ hagyatkozva (ugyanis az eljárás jelen szakaszában a konkrét anyagok még nem nyilvánosak).

Az átfogó-ügyben elsőként érdemes rögzíteni, hogy az Európai Bizottság által kezdeményezett eljárásban több magyar előírás kapcsán is sikerült Magyarországnak elfogadtatni azon érveit, amely szerint az érintett intézkedések megfelelnek az uniós jognak. Ezáltal került ki a kötelezettségszegési eljárásból végül – több más mellett – (a) a helyi földbizottság eljárásbeli szerepére, (b) a földszerzési- és birtokmaximumra, (c) az elővásárlási- és előhaszonbérleti jogosultsági rendszerre, vagy éppen (d) a haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezések köre.³⁷ Mindezek – az immáron EU-konformnak tekinthető intézkedések – nagyon fontos elemei a magyar földforgalmi rezsimnek. A jelenleg is zajló kötelezettségszegési eljárásban ugyanakkor az Európai Bizottság továbbra is vitatja olyan intézmények uniós jog szerinti jogszerűségét, mint: (a) a jogi személyek szerzőképtelensége és átalakulási tilalma, (b) a földművesek szakismereti követelménye, (c) a külföldön megszerzett gyakorlat el nem ismerhetősége, (d) a személyes művelési kötelezettség, illetve az Európai Bizottság kétségbe vonja (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitását is.³⁸ A kifogásolt kérdések közül különösen a jogi személyek szerzőképtelensége az, amely a jelenlegi magyar földforgalmi rezsim egyik alappillérenek tekinthető.

A jogi személyek szerzőképtelenségével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy (a) a jelenlegi földforgalmi rezsim nem csak a külföldi jogi személyek földtulajdonszerzésére vonatkozik, hanem – bizonyos kivételektől eltekintve – a belföldi jogi személyekre is; (b) a jogi személyekkel kapcsolatos általános korlátozás pusztán a földtulajdonszerzésre vonatkozik, a földhasználatra nem.

A jogi személyek szerzőképtelenségével kapcsolatos korlátozás már az új földforgalmi rezsimet megelőzően, 1994-től a magyar földforgalmi szabályozás része volt, mondhatni a magyar földforgalmi szabályozás egyik egyedi sajátossága a régióban (Horvátországnál találkozhatunk csak hasonlóval). Az intézmény jelentőségét *Andréka Tamás* és *Olajos István* az alábbiakban összegzi: a „cél a gyakorlatban ellenőrizhetetlen összetett tulajdoni láncolat kialakulásának a megakadályozása, ami ellentmondana a vidék népességmegtartó képességének megőrzésére irányuló célnak, ugyanis nem lenne ellenőrizhető a birtokmaximum és az egyéb szerzési feltételek betartása.”³⁹ Ebben az értelemben – megítélésünk szerint –, ha a jogi személyek szerzőképtelenségével kapcsolatos korlátozást a magyar jogalkotónak fel kellene oldania, akkor több más, az Európai Bizottság által egyébiránt jogszerűnek ítélt magyar előírás mintegy „átjárhatóvá válik” (mondhatni a szabályok szigorú hálóján egyfajta nem kívánt rés keletkezik), vagyis e jogintézmény nem pusztán egy a magyar földforgalmi rezsim alapvető intézményei közül, hanem egyfajta koncepcionális váza, szelleme. Magyarországon ugyanis a földek közvetlen külföldiek által történő megszerzését ezidáig sikerült

³⁶ Andréka – Olajos 2017.

³⁷ Andréka – Olajos 2017, 422.

³⁸ Andréka – Olajos 2017, 422.

³⁹ Andréka – Olajos 2017, 422.

megakadályozni (az adatok a kettős állampolgárokat a belföldi természetes személyek között tartják számon), ezzel szemben a közvetett – vagyis a belföldi jogi személyen keresztül történő – földszerzésükről nincsenek adataink. Esetleges kiiktatása az új magyar földforgalmi rezsim jelentős újragondolását vonná maga után. Az ügy egyébiránt uniós szinten is precedens értékű lenne,⁴⁰ ha a kérdésben az EUB végül ítéletet is hozna.

3.2. Előzetes döntéshozatali eljárások a haszonélvezetek ügyében

A magyar kötelezettségzegési eljárások kapcsán említett ún. haszonélvezeti-ügy tárgyában több magyar bírósági jogvita is kezdődött, amelyek közül voltak olyanok is, amelyek az EUB előtt folyó előzetes döntéshozatali eljárásokat is eredményeztek. 2017 nyarára ezen ügyek kapcsán megszületett az a főtanácsnoki indítvány⁴¹ is, amelyben hangsúlyosan tükröződik a fentebb említett ún. negatív integrációs modell.

Az előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező nemzeti alapügyek kérelmének „előterjesztésére az egyrészt a „SEGRO” Kft. és a Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala közötti, másrészt a Günter Horváth és a Vas Megyei Kormányhivatal közötti, a „SEGRO”, illetve G. Horváth javára mezőgazdasági földterületeken bejegyzett haszonélvezeti jogok ingatlan-nyilvántartásból való törlésére vonatkozó jogviták keretében került sor. Az ezen, törlésről szóló határozatok alapjául szolgáló nemzeti szabályozás ugyanis előírja, hogy a termőföldre vonatkozó haszonélvezeti és használati jogok megszűnnek, kivéve, ha bizonyítást nyer, hogy e jogokat közeli hozzátartozók javára alapították.”⁴² A főtanácsnoki vélemény szerint pedig „e szabályozás és az annak alapján hozott törlési határozatok ellentétesek a tőke szabad mozgásával. Ugyanis azon követelmény, amely szerint az ilyen jogokat közeli hozzátartozók között kell létesíteni, közvetett hátrányos megkülönböztetést hoz létre más tagállamok állampolgáraival szemben, és e követelmény a magyar kormány által előadott célkitűzések egyikével sem igazolható.”⁴³ E főtanácsnoki vélemény vonatkozásában a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

Egyrészt, felhívjuk a figyelmet arra, hogy a főtanácsnok a vonatkozó uniós szabályok közül pusztán csak a negatív integrációs modell előírásaira hivatkozik, és azokra tekintettel javasolja az ügy elbírálását. Vagyis a főtanácsnok az EUB joggyakorlatában is feltűnő pozitív integrációs előírásokat lényegében figyelmen kívül hagyja véleménye kialakítása során. Mindez azt jelenti, hogy a mezőgazdasági földeket a főtanácsnok kizárólag, mint kereskedelmi javakat kezeli.

⁴⁰ Az Ospelt-ügynél találkozhattunk azzal, hogy egy liechtensteini alapítvány, vagyis egy jogi személy, tulajdonszerzését korlátozó ausztriai (konkrétan: vorarlbergi) szabályozás uniós jogba ütközését állapította meg az EUB, azonban az ügy annyira más elvi alapokon állt, hogy annak a magyar földforgalmi rezsimre történő alkalmazása nem egyszerű.

⁴¹ C-52/16 és C-113/16 egyesített ügyek, Saugmandsgaard Øe főtanácsnok véleménye, 2017. május 31. (továbbiakban: főtanácsnoki vélemény).

⁴² Főtanácsnoki vélemény, 2-3. pontjai

⁴³ Főtanácsnoki vélemény, 4. pont

Ezen értelmezési irány kapcsán jegyezte meg *Andréka Tamás*, a Földművelésügyi Minisztérium tisztségviselője, hogy amennyiben az EUB joggyakorlata a határon átnyúló földszerzések viszonylatában ezen kizárólagosan a negatív integrációs modell előírásait figyelembe vevő jogértelmezés felé fog elmozdulni, akkor tíz éven belül egyetlen uniós tagállam (beleértve a régieket) sem lesz képes fenntartani a földforgalmat korlátozó nemzeti előírásait. Magunk teljes mértékben oszadjuk ezt az értelmezést.

Másrészt fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra is, hogy a főtanácsnoki vélemény érveinek elemzését követően az a benyomás alakult ki bennünk, mintha a főtanácsnok összetévesztette volna a magyar jogszabályokban szereplő haszonélvezet jogintézményét egy másik jogintézménnyel, nevezetesen a haszonbérleti szerződéssel, és emiatt úgy bírálta el a magyar szabályozást, mintha az a haszonbérleti szerződésekre vonatkozóan fogalmazta volna meg a vitatott előírásokat. Emiatt tűnik magyar jogtudományi szempontból a főtanácsnoki indítványban szereplő közvetett diszkrimináció megállapítására vonatkozó rész annyira megalapozatlannak. Magyarországon ugyanis a haszonélvezeti jogviszony alanyai egymással tipikusan rokoni viszonyban vannak. Ezen helyzetet értékelte ugyanakkor a főtanácsnok közvetett diszkriminációnak, vagyis olyan helyzetként, amit „akkor kell megállapítani, ha a nemzeti szabályozásban előírt valamely feltétel, annak ellenére, hogy formálisan nem tesz különbséget az eredet alapján, az érintett tagállam állampolgárai számára könnyebben teljesíthető, mint más tagállamok állampolgárai számára.”⁴⁴ Meglátásunk szerint ezen értelmezés a haszonélvezeti jog teljes félremagyarázása.

4. Az Európai Parlament földkoncentrációról szóló jelentésének jelentősége

Amennyiben a földforgalmi viszonyok vonatkozásában az előzetes döntéshozatali eljárásban született főtanácsnoki indítványt egy kizárólagosan a negatív integrációs modellt tükröző állásfoglalásnak tekintjük, akkor az Európai Parlament földkoncentráció tárgyában elfogadott *jelentését*⁴⁵ nevezhetjük a pozitív integrációs szemlélet létjogosultságát megerősítő dokumentumnak is. Ezen óriási jelentőségű jelentésében az Európai Parlament a következőkre hívta fel a figyelmet: (a) “a földterület egyrészt tulajdon, másrészt közjó, és társadalmi kötelezettségekkel jár”;⁴⁶ (b) “a föld egyre szűkösebb mértékben rendelkezésre álló, nem megújuló erőforrás, és mivel a föld szolgáltatja az alapot az egészséges és elégséges táplálékhoz jutáshoz fűződő emberi joghoz, és a túléléshez szükséges több ökoszisztéma-funkcióhoz, és mivel ezért nem szabad hagyományos árucikknek tekinteni”;⁴⁷

⁴⁴ Főtanácsnoki vélemény, 71-81. pontjai

⁴⁵ European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30. (továbbiakban: EP 2017) Ennek előzményét képező jelentésekről lásd Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka Enikő: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *JAEL*, 2017/22, 160-162., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160

⁴⁶ EP 2017, G. pont

⁴⁷ EP 2017, J. pont

(c) “alapvetően fontos a piac kellő mértékű... átláthatósága, és... annak a földpiacon tevékenykedő intézményekre is ki kellene terjednie”⁴⁸; (d) “a földterületek nem mezőgazdasági profilú befektetőknek és holdingoknak történő értékesítése sürgető probléma szerte az Unióban, és mivel a külföldiek földszerzésére vonatkozó moratórium lejártá óta különösen az új tagállamokra nagy nyomás nehezedik abban az irányban, hogy módosítsák jogszabályaikat, mivel a viszonylag alacsony földárak miatt a nagybefektetők felvásárolják a földeket”;⁴⁹ (e) “a mezőgazdasági használatban lévő területek különös jelentőséggel bírnak a vízgazdálkodás és az éghajlat, a szén-dioxid-kibocsátási költségvetés és az egészséges élelmiszer előállítás... szempontjából”;⁵⁰ (f) “nagymértékű egyensúlyhiány áll fenn a jó minőségű termőterületek eloszlása terén, és mivel a jó minőségű termőföldek meghatározóak az élelmiszerek minősége, az élelmiszerbiztonság és az emberek jólléte szempontjából”;⁵¹ (g) „a kis- és közepes méretű gazdaságok, széles körű tulajdonlás vagy szilárd földhasználati jogok és a közbirtokokhoz való hozzáférés... arra ösztönzik az embereket, hogy a vidéki régiókban maradjanak és lehetővé teszi számukra, hogy itt dolgozzanak, ami pozitív hatással van a vidék társadalmi-gazdasági infrastruktúrájára, az élelmiszerbiztonságra, az élelmiszer-önrendelkezésre és a vidéki életforma megőrzésére”;⁵² (h) „a mezőgazdasági földterületek árai és bérleti díjai számos régióban olyan szintre emelkedtek, amely ösztönzi a pénzügyi spekulációt, aminek következtében sok mezőgazdasági üzem számára gazdaságilag lehetetlenné vált a bérelt területek megtartása, illetve hogy az életképes kis- és közepes méretű üzem fenntartása érdekében területeket szerezzenek”;⁵³ (i) „a termőföldek tagállamonként eltérő árai tovább fokozzák a területek koncentrációját”;⁵⁴ (j) jelentésben számos megállapítás van a spekulációval⁵⁵ illetve a visszaélésekkel⁵⁶ kapcsolatban; (k) „a részvénytársaságok mezőgazdasági részvétele ijesztő gyorsasággal terjed; mivel e társaságok gyakran határokon átnyúlóan működnek és olyan üzleti modellt követnek, amelyet sokkal

⁴⁸ EP 2017, P. pont.

⁴⁹ EP 2017, Q. pont.

⁵⁰ EP 2017, S. pont.

⁵¹ EP 2017, T. pont.

⁵² EP 2017, V. pont.

⁵³ EP 2017, AB. pont.

⁵⁴ EP 2017, AC. pont.

⁵⁵ „[S]zámos tagállamban – elsősorban a 2007-es pénzügyi és gazdasági válság óta – a termőföldekbe irányuló beruházás biztonságos befektetésnek számít; ... a termőföldet a mezőgazdasági ágazaton kívüli befektetők és pénzügyi spekulánsok, úgymint nyugdíjalapok, biztosítótársaságok és vállalkozások riasztó mennyiségben vásárolják fel”; EP 2017, AJ. pont; “a földpiacon létrejövő spekulációs buborékok a termőföldek piacára nézve komoly következményekkel járnak, és ... a határidős kereskedelemre vonatkozó, nyersanyagokkal kapcsolatos pénzügyi spekuláció tovább emeli a termőföldek árát” EP 2017, AL. pont.

⁵⁶ „[S]zámos tagállam szabályozó intézkedéseket fogadott el, hogy megvédjék termőföldjeiket a befektetők felvásárlásától; ... a földvásárlások során számos visszaélésre derült fény, melyek zsebszerződések formájában valósultak meg, ahol a szerződések megkötésének dátumát meghamisították; ... ugyanakkor a befektetők már sok földterületet felvásároltak”; EP 2017, AK. pont.

inkább a földspekulációk, mintsem a mezőgazdasági termelés iránti érdeklődés vezérel”.⁵⁷

Mindezekre tekintettel az Európai Parlament (a) “úgy véli, hogy a helyi közösségeknek részt kell venniük a földhasználatra vonatkozó döntésekben”.⁵⁸ (b) Az Európai Parlament “kéri, hogy a helyi hatóságok és a mezőgazdasági termelők szervezeteivel együttműködésben biztosítsanak különleges védelmet a mezőgazdasági területeknek annak lehetővé tétele érdekében, hogy szabályozzák a mezőgazdasági földterületek értékesítését, használatát és bérbeadását az élelmezésbiztonság ... érdekében”.⁵⁹ (c) Továbbá az Európai Parlament – többek között – felhívja az Európai Bizottságot, hogy (c1) “hozzon létre a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai szintjére vonatkozó információk és adatok gyűjtésére irányuló megfigyelőszolgálatot Unió-szerte”;⁶⁰ (c2) “rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználatról, az árakkal, valamint a földtulajdonról és a föld bérletéről szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatos helyzetről, valamint arra, hogy tegyen jelentést a Világélelmezés-biztonsági Bizottságnak (CFS)”.⁶¹

Összegzés

Meglátásunk szerint megállapítható az, hogy a földszerzésekre, különösen a mezőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó európai uniós előírások valamint azok alkalmazásának gyakorlata meglehetősen sok értelmezési problémát vetnek fel, illetve – különös tekintettel az Európai Parlament 2017-es jelentésére – adott esetben fejlesztésre is szorulnak. E fejlesztések kapcsán Magyarország alapvető érdeke az lenne, hogy ha – a tanulmányunkban nevesített főtanácsnoki indítvány értelmezéséhez képest – a pozitív integrációs modell a jövőben hangsúlyosabban jelenne meg a joggyakorlatban, illetve – lehetőség szerint – az uniós joganyagban.

Jelen munka kéziratának lezárását követően, 2017. november 14. napján mutatta be az Európai Bizottság Brüsszelben a „Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról” című dokumentumát.⁶² E területen a bizottsági értelmező közlemény rendkívül jelentőséggel bír. E dokumentum részletes elemzése egy önálló tanulmányt indokol. Előjáróban megjegyzendő ugyanakkor, hogy a jogi személyek tulajdonszerzésének korlátozása tárgyában a bizottsági értelmezésben nem tapasztalható jelentős elmozdulás az átfogó-ügyben indult magyar kötelezettségességi eljárás során képviselt bizottsági értelmezéshez képest.

⁵⁷ EP 2017, AQ. pont.

⁵⁸ EP 2017, 18. pont.

⁵⁹ EP 2017, 38. pont.

⁶⁰ EP 2017, 2. pont.

⁶¹ EP 2017, 8. pont.

⁶² 2017/C 350/05. számú, közzétéve az Európai Unió Hivatalos lapjában 2017.10.18.

Barbara TÓTH*
Collective Redress as New Institution of Civil Procedure Code and Its
Applicability to Protect Environment**

The class action was an invention of equity, mothered by the practical necessity of providing a procedural device so that mere numbers would not disable large groups of individuals, united in interest, from enforcing their equitable rights nor grant them immunity from their equitable wrongs.¹

1. Introduction

The right to healthy environment is a fundamental right, so in the case of this right we can apply the necessity-proportionality test. The Constitutional Court has interpreted it in its decision 18/1994. (V.20.), which interpretation is still applicable. In its disposition the Constitutional Court stated that right to healthy environment includes the state is obliged not to decrease the level of environmental protection provided by law. The Fundamental Law contains that anyone who causes damage to the environment shall be obliged to restore it, as an incorporation of the polluter pays principle. This principle could be related to Article P) of Fundamental Law of Hungary, where legislator was drawn up the mandatory liability of protection of environment. The above mentioned decision of Constitutional Court pointed out the obligation of restoration of damage caused to environment arise also from the rules of protection of property. This right is protected by the state by ensuring many measures, like setting up environmental laws or the institution of Vice Commissioner for Fundamental Rights for the Protection of Future Generation.²

It is typical in the case of damages caused to environment, that individual claims are (relatively) limited, small, but on the whole are very significant. In the case of low value claims, when the benefits expected from litigation are not exceeding the attached disadvantages and costs, it is not sure that litigation means a beneficial solution,³ so if the aggrieved parties should be claim one by one that probably would reduce the effectiveness of litigations. By the way of collective redress plaintiff do not

* dr. jur., university assistant, University of Miskolc, Faculty of Law, Private Procedural Law, e-mail: toth.barbara90@gmail.com

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Montgomery Ward & Co. v.Langer, 168 F. 2d 182, 187 (8th Cir. 1948).

² Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, XXI. cikk, Wolters-Kluwer, in: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100425.ATV/> (10.10.2017).

³ Bencsik Klaudia: A class action eredete és kialakulása a polgári perjogi kodifikáció tükrében, in: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_654-663.pdf (15.11.2017) 2014, 655. and Mariolina Eliantonio: Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a 'Problem Child?', *Legal Issues of Economic Integration* 2014/3, 257-259.

have to give up legal representation, thus increasing the chance of initiating the procedure, furthermore it might have positive impact on the defendant's future behaviour by determent from violations of law in the future. Beside the parties, it is beneficial to jurisdiction too: e.g. the workload and cost of administration of courts are decreasing; judicial precedents will be more uniform, etc.⁴

The introduction of collective redress in the Hungarian legal system is not a new idea, but this objective of increasingly importance in other European countries could be reached by constituting the new civil procedure code.⁵ This paper describes the archetypes of collective redress, namely the opt-in and opt-out systems first, after the new procedural rules come into force on the 1st of January, 2018, last but not least those environmental claims where collective redress would be applicable.

2. The (arche)types of collective redress – the introduction of opt-out and opt-in systems

We shall have a look at the existing systems because it is true that all models of collective redress based on the American class action,⁶ but this type of system does not exist in its pure form in any European country, and we could find different hybrid permutations around the Continent. That is why we cannot talk about uniform rules in this field of law,⁷ and the only thing we could do to distinguish some aspects to classify these models.⁸

From our perspective the most important aspect of classification is participation, on which we could distinguish three systems: opt-out, opt-in systems and systems which are mixtures of the both aforementioned systems. While opt-in systems based on expressed participation, opt-out model considers everybody the member of the class who are corresponding the criteria of well-defined class. These members would have to exert activity if they would leave the class.

2.1. Opt-out system

The opt-out system, or also called public enforcement is more effective in cases of cease and desist violations of law, as in the case of indemnification. Usually it consorted with active judicial case management. The main point of this system is that the plaintiff, in the name, but without the authorisation of the members of a class is a

⁴ Bencsik 2014, 655-656. and Harsági Viktória: A kollektív igényérvényesítés fejlesztési lehetőségei, *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, 2015/4, 217-218.

⁵ See The Commission 2013/396/EU Recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law (2013/396/EU).

⁶ See Bencsik 2014, 658-660, Harsági 2015, 220-223. and Dave Roos: How Class Action Lawsuits Work in: <https://money.howstuffworks.com/class-action-lawsuits1.htm> (31.10.2017)

⁷ See Harsági: A modellválasztás dilemmái a kollektív igényérvényesítés hazai szabályozásánál, *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1. 25-26.

⁸ See detailed in Bencsik 2014, 657-658.

person or an association entitled by law, and the binding force of taken judgement extends ipso iure to the well-defined members of the group without being at law. The right of initiating the procedure is often exercised by non-profit organisations, associations, in some jurisdiction labour organizations, professional chambers, prosecutors, and in Scandinavian countries the consumer ombudsman. Their purpose is to enforce the (public) interests defined by law, and not the rights of individual class members.⁹

Opt-out system seems more radical than the opt-in system, so it is applied in less European countries, and these countries try to limit the scope of application too. Critics mostly complain about members of the class do not get appropriate information about the case, and the inactivity is considered as permission to be represented by the representative plaintiff and that is the cause they do not grab the opportunity to opt-out, which could be considered as the violation of right to be heard and their autonomy.¹⁰ Legal literature emphasizes parties have to have the opportunity to decide if they would like to take part in a procedure which has an effect on their substantive rights or representation, because these questions may result in constitutional problems and the violation of right to fair trial.¹¹ According to others these rights are granted by the opportunity to opt-out on the other hand.¹² But the biggest advantage of this system is strengthening access to justice, not to mention that the total value of claims may be clearly defined and the distribution between individuals is also clear.¹³

2.2. Opt-in system

In this system the person of plaintiffs is known and identified. Still the basis of collective litigation is that the court has to judge one typical claim, i.e. one legal and factual ground to be enforced, not all the claims of plaintiffs one-by-one. The effectiveness of opt-in system is arisen from the fact, that all members of the class considered being plaintiffs, but they cannot exercise procedural rights particularly. Moreover, this leads us to other important questions in these types of cases, namely the person of representative plaintiff and the instruction given him by plaintiffs. This model has several advantages, e. g. members of the class are fix in person, the respect of party autonomy, etc. But the disadvantage is whether sufficient number of plaintiff are joined the class or not?¹⁴

⁹ Harsági 2016, 26-27.

¹⁰ Harsági 2015, 219.

¹¹ Harsági 2015, 225-226.

¹² Nagy Csongor István: The European Collective Redress Debate After The European Commission's Recommendation – One Step Forward, Two Steps Back?, *Maastricht Journal Of European And Comparative Law*, 2015/4, 537.

¹³ Harsági 2016, 29.

¹⁴ Harsági 2016, 29.

3. Collective redress in the new Hungarian Code of Civil Procedure

The introduction of collective redress into the Hungarian legal system is not a new idea, since the T/11332. Bill of 2010 also proposed the introduction of group litigation, but this bill failed.¹⁵ The establishment of this new legal institution was the effect of codification of the new civil procedure. The Government decided on a comprehensive codification of civil procedure in its 1267/2013. (V.17.) government decree. According to the governance the purpose of review was to create a modern Code of civil procedure, which corresponds to international practice and expectations, ensures effective enforcement of substantive rights, and upon which the results of jurisprudence and judicial precedent regulates procedural questions in a clear, coherent way, attention to technical achievements, making it easier for the citizens seeking legal advice and legal professionals to litigate. After extensive preparatory work the new Act on Civil Procedure was adapted on the 22th of November, 2016, and two types of collective redress mechanism, public enforcement and collective litigation became the part of Act CXXX of 2016.

Currently the civil procedural rules in force know only the institution of *actio popularis*. Gelencsér defined public enforcement as it aims to settle the disrupted balance between litigants in private law cases and to reach the most effective legal protection, it is an instrument of legal protection to facilitate public or community interest, which is applicable only by organisations authorised by law, which results in a decision has legal effect to all the parties who are not litigating, but (materially) interested, in the case of successful vindication.¹⁶ The constitutional basis of right initiate procedure defined in a particular act is public interest, or the circumstance that in these actions the authorised organisation enforces a kind of private interest others not initiated, which becomes public interest by its difficulty or obstacles of enforcement other's interest.¹⁷

3.1. Public enforcement

The procedural rules of public enforcement is applied if the act, gives the authorisation to submit a claim to protect public interest,¹⁸ prescribes that this kind of action shall be conducted upon these rules.¹⁹ Now there are several authorisations to submit a claim to protect public interest and they cover many fields of law, so it is inadvisable to give a uniform definition of public enforcement. Some public enforcement actions initiated by the prosecutor, others by administrative bodies,

¹⁵ Bencsik 2014, 654.

¹⁶ Gelencsér Dániel: Közérdekű igényérvényesítés Magyarországon I. – a gyakorlat tükrében, *Eljárásjogi Szemle*, 2016/3, 32.

¹⁷ Gelencsér 2016 32.

¹⁸ There are more Act in force also, but we mention those relevant for our topic: Act LIII of 1995 t on the General Rules of Environmental Protection (hereinafter: Kvt.), Act LIII of 1996 on the Protection of Nature

¹⁹ Pp. 571. §.

furthermore in some cases by associations too. Some of these actions are declaratory actions, others are creating legal relations, still others condemnatory upon legal authorisation. Because of this complexity we could not give a summarised procedural content description on the basis of which we could decide if an authorisation falls within the scope of definition or not. For this reason, it serves legal certainty better if the special act gives the authorisation to submit the claim also orders to apply the provisions of this chapter of the Code.²⁰

We have to emphasize those persons' in the name of the action was brought will not be litigants.²¹ At the same time, autonomy of the parties excludes to make a judicial binding decision against their will, which is why special acts granting the right to submit a claim states that public enforcement does not affect individuals' right to claim.²² But the plaintiff shall to name the entitled persons in his claim and the way of proof they could justify they are members of the class so the provisions of judgement are applicable to them.²³ This practically means the definition of those circumstances upon which members of the class could be identified. The congeniality of entitled persons necessarily means the congeniality the right to be enforced and facts establishing this right.²⁴ If the way of proof class membership cannot be defined uniformly or according to the judge there is no way of proof, which could be applied uniformly, procedure shall be dismissed ex officio.²⁵ The plaintiff could be in a proof and statement of emergency in connection with justification, while only the defendant knows the relevant circumstances in some case. This proof of emergency shall be solved on the basis of general rules of the Code. Clearly, the judge is not bound by the statements of claim, so the determination of both the entitled class and the way of proof could be part of the case, in which judge shall decide at the end, but only within the limits of the claim.²⁶

In the procedure declaratory action is permitted if unified condemnation is not possible because the sum of condemnation is different per head, but the right to be declared is the same.²⁷ The legitimacy of this special declaratory claim is that it is not possible to judge the sum of condemnation within one evidentiary process for every member of the class, so it could be condemned after start an individual action.²⁸

²⁰ Arguing to the Act CXXX of 2016 571-572. § and Wallacher Lajos: A kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek, in: Wopera Zsuzsa (edit.): *Magyarázat a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*, Wolters-Kluwer, Budapest, 2017, in: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/384/id/A17Y1559.KK/ts/20161202/> (10.10.2016)

²¹ Pp. 573. § (2).

²² Wallacher 2017.

²³ Pp. 574. § (1).

²⁴ Wallacher 2017.

²⁵ Pp. 575. §.

²⁶ Arguing to Pp. 574. §.

²⁷ Pp. 574. § (3).

²⁸ Wallacher 2017.

The Code was created two different types of dismissing procedure, to which refusal of the claim is not related, because same congeniality is not a precondition of the action (while there are cases of public enforcement which do not even have a real class behind), rather it is to be a subject to debate and evidence procedure. However, in this case the claim incorporated in a public enforcement claim would be impractical and unsuccessful, not the claim is ungrounded, so it should not be dismissed in a judgement. There is a place for dismissal of the proceeding when the preconditions wrote in the general part of the Code are not satisfied after amending the statement. A special type of amendment is to convert condemnatory claim to declaratory claim.

This is also true to the way of justification of the membership, which is kind of an evidential question and has two cases of successfulness: when the way of proof marked by the plaintiff is unsuccessful in one hand, and when this way is effective but it cannot be applied uniform to all the members of the entitled class on the other. The requirement of uniformity has not violated if the plaintiff marks not only one way of proof or justification, but two or more, and each one is applicable for a subcategory of the class. In other words, the way of justification shall be categorical but it could contain some kind of differences in point of the members of the class if the main conditions expected by law of public enforcement are stand: essential congeniality of facts and legal argument.²⁹

In the judgement of a public enforcement we also shall define the entitled class and the way of justification.³⁰ The losing defendant shall be judged to make payment to the entitled members of the group, but court costs are judged to the plaintiff.³¹ For the avoidance of confusion the Code regularizes the personal scope of the judgement.³² As we mentioned before, after the public enforcement procedure members of the class have the opportunity to submit an individual claim, but in this case individual plaintiff shall enclose a simple statement to his claim. So the Code take out from its scope only those class members who have declared that kind of wills,³³ thereto they have to be notified about the judgement. This shall be accomplished by the defendant, since he knows the members of the group on one hand, and on the other hand it is in his favour to know if there would be individual claims against him or not. Class members answer the defendant if they would maintain the right to sue within the regular statute of limitation or not. In the case the entitled class member did not get the notification and bring an individual claim the defendant would call the entitled person to make the statement within this case who either carries on the case, or accepts the judgement of the public enforcement case and abandons the action or the court would dismiss proceeding. The Code clearly declares that the judgement of public enforcement has binding force in relation to the defendant, is that he cannot bring individual claims against the entitled class members to prevent the completion of the judgement.³⁴

²⁹ Arguing to Pp. 575. §

³⁰ Pp. 577. § (1)

³¹ Pp. 577. § (1)-(2)

³² Pp. 578. §.

³³ I.e. opt-out model.

³⁴ Wallacher 2017.

But on the other hand the Code does not settle the situation when the claim of the plaintiff is dismissed by the regional court. Probably aspects of procedural economy won't prevail in these cases, because entitled members are not interested in joining this kind of judgement, so mass of individual claims are expected in this case.

3.2. Collective litigation

Introduction of collective litigation into the Hungarian legal system beside public enforcement is reasonable because the Code does not allow public enforcement for any kind of cases. While in the case of public enforcement action is started without the approval of real entitled persons by substantive law (which as we mentioned before could be legitimated by a significant social or public interest), thus collective litigation accomplishes the objective of procedural economy by the full respect of party autonomy.³⁵

The Chapter on collective litigation contains only the necessary ruling differ from the general rules, because in many cases application of general rules of the Code is appropriate in this type of actions, e.g. jurisdiction of court, litigated amount, etc. But the Code obligates legal representation, which is justifiable procedures conducted by district courts.³⁶

According to the Code collective litigation is a kind of collective redress in which the decision and explicit declaration of entitled persons forms the basis for claims could be judged together in one action, so it realizes opt-in system. The right of at least ten plaintiffs³⁷ which are the same in content could be vindicated within the form of collective litigation. This common right of the plaintiffs called representative right. We could talk about collective litigation if the facts, so called representative facts, establishing representative right are common in connection with all the plaintiffs and the court has approved the form of collective litigation. Another condition that only in the cases taxated by the Code could the plaintiffs decide to claim their right in the form of collective litigation: namely claims arising from consumer contract, labour actions and claims for health damages and property damages directly caused by unpredictable environmental load based on human activity or omission.³⁸ It is clear out of the explanation of the Code that probably in these cases individual claims won't be submitted to the court so without the advantages of collective redress legal protection would come to nothing that is why these types of action are nominated is the new Code.³⁹

³⁵ Arguing to the Act CXXX of 2016 582. §

³⁶ Arguing to the Act CXXX of 2016 582. §

³⁷ There is no maximum number of plaintiffs, but in the case of unmanageably large number of plaintiffs could be result in the dismissal of claim.

³⁸ Pp. 583. § (2)

³⁹ Arguing to the Act CXXX of 2016 585. §

Plaintiffs shall declare their intent to apply the rules of collective litigation even in their claim, and they shall name the collective plaintiffs, the base of their partnership, the person of (vice)representative plaintiff, the authorisation given to the legal representative, the representative right, the representative facts, the determination of way of justification of every plaintiff is a kind of person representative facts and rights are stand for, and the collective litigation contract of the plaintiffs.⁴⁰ In the case of a condemnatory action claims of the plaintiffs shall be defined per capita.

If the legal conditions of collective litigation are not prevailing anymore court shall dismiss the application for authorisation, in other cases authorisation shall be permitted. This decision could be make within maximum of sixty days from the submission of the claim but at least together with closing of preparatory stage. In the ruling permitting collective litigation shall define the representative right in question, the representative facts and the way of justification of causation and its deadline. In the case of refusal of authorisation, action shall be dismissed at the same time. The extension of legal effect upon lodging a claim exists in relation to those plaintiffs who submit their claim within 30 days from the ruling come into force individually or according to the rules of collective litigation, or validate their claims by other means.⁴¹

In collective litigation the rights of plaintiffs shall be exercised by the representative plaintiff alone. Any kind of limitation of these rights of the representative plaintiff by the collective litigation contract does not have an effect on validity and scope of statements, legal actions of the representative plaintiff. The procedural rights of plaintiffs are uniform and could be practiced uniformly.⁴²

The collective litigation contract incorporates the will of plaintiffs not entitled to act in the procedure. This contract contains how should be the procedure conducted, how the rights and obligations shall be exercised and procedural provisions in the sense that it establishes the background of procedural rights and obligations exercised by the representative plaintiff. So it is not incompatible to draft contractual rules in a procedural act.⁴³ The contract shall be put in writing, and the Code regulates the questions parties have to regulate the contract to be operable and fair.⁴⁴

Only in the preparatory stage may new plaintiffs enter into the collective litigation or leave it with the approval of the court. Only the representative plaintiff could apply for these kind of actions on one occasion aggregated.⁴⁵ It is useful to allow post-joinder since it is possible that organisation of the class is not terminated at the time the claim was submitted. On the other hand, the identity and rights of class members effect on representative rights and facts which determination is the first step of preparation of the case so it cannot be allowed without any limitation of time.

⁴⁰ Pp. 584. § (1) bek.

⁴¹ Pp. 585. §.

⁴² Pp. 589. §.

⁴³ Arguing to the Act CXXX of 2016 586. §

⁴⁴ Pp. 586. §.

⁴⁵ Pp. 587. §.

But this is not violating the autonomy of possible plaintiffs since they still have the opportunity to submit an individual claim, they lose only the opportunity to sue within a collective form. Implicitly it is necessary to amend collective litigation contract appropriate. We have to notice that permitting joinder or leaving is not mandatory to allow in the contract.⁴⁶

Court judges the claim unified upon the patterned fact based on the representative facts and rights. The defendant is condemned in favour of those plaintiffs for whom the justification of conjugation was made in time. Representative plaintiff shall be condemned to pay or entitled to get court costs.⁴⁷

Both within the rules of public enforcement and collective litigation if upon the complexity of the case it is reasonable three professional judges may proceed in these cases.⁴⁸ But in the case of collective litigation only if the case regional court acts in the first instance.⁴⁹

We shall mention the expert suggestion proposed a different ruling to the system of collective redress. According to the suggestion the chapter of collective redress would contain three types of actions. The first one is *actio popularis* which would keep the rules of the Act III. of 1952. The second one is collective litigation as the archetype of collective redress as an opt-in model without any restriction of subject matter, but mainly applied in cases where individuals enforce their specified claim of damages within one procedure. The cases should have the same legal ground, but in the sense of amount they could proceed as individual claims. And thirdly the class action as an opt-out model applied only in a narrow area of substantive law to reduce the number of abuses. Common facts and legal base and a minimum number of class members are provided. The class should be treated as a unit till the end of execution. The defendant should pay a sum of money to the class, which would be divided upon an allocation plan made by the representative or a civil association.⁵⁰

4. The applicability of collective redress in environmental matters

János Sári said speciality of protection of the environment consists in humanity and environment could be its object.⁵¹

In the terminology of the Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection (hereinafter called Kvt.) environmental impact means the direct or indirect emission of a substance or energy into the environment.⁵² According to the act in force in the event the environment is being endangered, damaged or polluted, environmental protection associations are entitled to file a lawsuit against the user of the environment requesting the court to enjoin the party posing the hazard to

⁴⁶ Arguing to Pp. 587-589. §

⁴⁷ Pp. 590. §.

⁴⁸ Pp. 573. § (1) and 282. § (1)

⁴⁹ Pp. 582. § (1)

⁵⁰ See Harsági 2015., 232-236.

⁵¹ Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok, Alkotmánytan II*, Osiris, Budapest, 2008, 179.

⁵² Kvt. 4. § 6.

refrain from the unlawful conduct or compel the same to take the necessary measures for preventing the damage.⁵³ Furthermore, in the event of endangerment of environment, the prosecutor is also entitled to file a lawsuit to impose a ban on the activity or to elicit compensation for the damage caused by the activity endangering the environment.⁵⁴ That will also be the situation after 1st of January, 2018, so public enforcement claims could be submitted by the environmental protection association and by the prosecutor due to Kvt. Kvt. defines the prosecutor's right to submit the claim narrower in the cases described in section 101, the scope of legal consequences applicable upon an offending activity. Polluters of the environment shall bear liability for the impact of their activities upon the environment in the manner governed in this Act and in other legal provisions. He shall refrain from engaging in any activity posing imminent threat or causing damage to the environment, where environmental damage has occurred, to restore damaged natural resources and to take measures to restore the baseline condition. In the event of failure to comply with the requirements set out in Paragraphs a) the court shall limit the activity, or shall suspend or prohibit this activity. From the comparison of cited legal provisions comes that judge can make a decision implied in section 101 of Kvt. on the ground of claim submitted by the prosecutor to ban on activity, namely prohibit the activity causing damage to the environment. This institution is similar to the regulation of section 341 (now 6:523) of the Civil Code, which makes it possible to apply a sanction regulated by law and is applied exceptionally in the case of a has not occurred but really threatening potential damage. It comes from the provision of law if the risk was elapsed from the nature of this legal relationship the above mentioned prohibition of threatening activity loses its legal basis. In the absence of legal basis according to the second sentence of section 123 of Code of civil procedure in force there is no place of declaratory claims and judgements. We have to evaluate different the prosecutor's declaratory claim in the case of claims for restoring damages occurred by endangering environment. In the cited case the plaintiff successfully referred that the prosecutors right to submit a declaratory claim expands to the condemnation upon the same legal relationship if the additional requirements of the code of civil procedure are applicable. In this case it is also required that claim for damages between the polluter and the prosecutor entitled to submit a claim shall be existing.⁵⁵ In the cited case the prosecutor claims for prohibition the activity causing damage, instead of compensation, so Curia upheld the dismissal. Natural persons are not entitled to submit a claim, as Curia stated in its judgement.⁵⁶

In accordance with collective litigation the bill contained only the first and second cases, and it has been expanded to environmental cases upon the initiation of the Deputy Commissioner Protecting the Interest of Future Generations of Commissioner for Fundamental Rights during the parliamentary debate.

⁵³ Kvt. 98-99. §, Gyimesi Tamás Ferenc: A res iudicata a kollektív igényérvényesítés tekintetében, *Iustum Aequum Salutare*, 2015/2, 180.

⁵⁴ Kvt. 109. §.

⁵⁵ EBH 2000. 321.

⁵⁶ BH 2007. 259., and EBH 2006. 1418.

His reasons were the following: cost effectiveness is evincible in this types of actions, while there is a possibility of individual actions, but due to unequal distribution of costs it is not started mostly. Only those kind of actions could be included where it is typical that there is common legal and factual basis which justify the possibility of interconnection because of the characteristic of substantive claims. The scope of this kind of claims is hardly limited: is could be traced back to an environmental load causes health deterioration or property damage to the group of plaintiffs, injured parties could not have foreseen it, i.e. they are outside normal operation, and are consequences of human activity or omission.⁵⁷ In practical, disaster like, unforeseen, unlawful environmental load claims could be enforced in collective claims.

The Code however directly does not apply the definition of environmental load as right to collective litigation, but the damages resulting from environmental load. The sum of damage or restitution could be different per head, which indicates some kind of individualisation, e.g. determining the degree of health damage by expert examination. But this should be happen after judging the legal base. In addition, after the condemnation of responsibility amicable settlement comes into the view of the parties. Under Kvt. the user of environment shall bear liability for the impact of his activity or omission upon environment according to criminal and civil law, and administrative provisions.

Under Kvt. damage caused to other parties by virtue of activities or negligence entailing the utilization or loading of the environment shall qualify as damage caused by an activity endangering the environment, and the provisions of the Civil Code on activities entailing increased danger shall be applied.

5. Summary

In conclusion, also pointing out the importance of this theme, we would like to give some thoughts about the EU aspects of this question. As we have mentioned in the introduction, the right to healthy environment is considered as fundamental right, so it is not surprising it is protected by international conventions and EU law. For our topic the Aarhus convention⁵⁸ has an enthusiastic importance, and one of its key-questions is the wide providing of access to justice for the public in environmental cases. While the damage to environment has a speciality that while the individual damages are low, the cost and risk of litigation are high, so the Convention concluded by the EC in 2005, protects primarily not the rights of individuals but the public interest. The right of access to justice is realised mainly and effectively though submitting a case by organisations authorised by national laws, even when the deraign of final decision in a collective redress serves primarily not the rights of individuals but the public interest.⁵⁹

⁵⁷ Wallacher 2017.

⁵⁸ Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, was adopted on 25 June 1998.

⁵⁹ Mariolina 2014, 257-266.

Besides in many states, e. g. in Hungary, prosecutor is also entitled to submit a case. We may be worth emphasizing, that private individuals are not entitled for the initiation of these proceedings, because in such cases they are likely to be unable to effectively enforce their interests by considering the risk and expected profits. From this approach we could felt to be applicable basically the rules of public enforcement, but in my opinion the frame of collective litigation is also comply with the Convention, if we could consider the joinder plaintiffs as authorised by law to submit a case, or even easier if environmental association would named as representative plaintiff.

We can see that the rules of new Code of Civil Procedure on collective redress together with the authorisation given by the Kvt. are applicable to validate damages caused to the environment in a European manner.

TÓTH Barbara*
A kollektív igényérvényesítés, mint új eljárásjogi jogintézmény
alkalmazhatósága környezet védelmében**

A class action a méltányosság találmányának tekinthető, ugyanis a class action megszületését az a gyakorlati szükségesség előzte meg, mely szerint nélkülözhetetlen egy olyan eljárásjogi eszköz, mely segítségével a nagyszámú peres felekből álló, közös érdekeltségű csoportok nem lesznek megakadályozva abban, hogy méltányos jogait érvényesíthessék.¹

1. Bevezetés

Az egészséges környezethez való jog alapjogként érvényesül, így alkalmazandó rá a szükségességi-arányossági teszt. Az Alkotmánybíróság a jogot a 18/1994. (V. 20.) AB határozatában értelmezte máig irányadóan. Ennek rendelkező részében kimondta, hogy az egészséges környezethez való jog azt a kötelezettséget is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti. Az Alaptörvény alkotmányi szintre emeli azt a szabályt, amely szerint a környezeti károkozás esetén a károkozót helyreállítási kötelezettség terheli, amely a szennyező fizet elvének megjelenése. Az elv összekapcsolható az Alaptörvény P) cikkében kifejtettekkel is, amely által a jogalkotó itt már a környezet megóvásának egyes konkrét kötelezettségeit is megfogalmazza, amely mindenki számára kötelező. Szintén ugyanez a határozat mutatott rá arra is, hogy a környezeti károk megtérítésének a kötelezettsége a tulajdonvédelem szabályaiból is fakad, de az egészséges környezethez való jog szoros összefüggésben áll az élethez való joggal is. A jog érvényre juttatását az állam többirányú intézkedéssel is biztosítja, így a környezetvédelmi szabályok megalkotásával, vagy az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek védelmét szolgáló helyettesével.²

A környezetben okozott károk esetén tipikus, hogy az egyéni kárigények (relatív) alacsonyak, ám összességükben igen jelentősek. Csekély jelentőségű követelések esetén, azaz amikor a perlekedésből várható előnyök nem haladják meg az azzal járó várható hátrányokat, költségeket, nem biztos, hogy a pereskedés hasznos megoldást jelent,³ így ha a károsultaknak egyenként kellene az igényeiket érvényesíteni,

* dr. jur., egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi Tanszék, e-mail: toth.barbara90@gmail.com

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Montgomery Ward & Co. v. Langer, 168 F. 2d 182, 187 (8th Cir. 1948).

² Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, XXI. cikk, Wolters-Kluwer, in: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100425.ATV/> (2017.10.10)

³ Bencsik Klaudia: A class action eredete és kialakulása a polgári perjogi kodifikáció tükrében, in: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_654-663.pdf (2017.11.15.) 2014. 655. és Mariolina Eliantonio: Collective Redress in Environmental

az valószínűleg csökkentené a hatékony igényérvényesítést. A kollektív igényérvényesítés révén azonban a felpereseknek nem kell lemondania a jogi képviselő lehetőségéről, növelve ezzel a pernyertesség valószínűségét is, továbbá az alperes jövőbeni magatartására is kedvező hatással lehet, nevezetesen elrettentíti őt a jövőbeni jogsértésektől. A feleken kívül az igazságszolgáltatás számára is csak előnyökkel jár: a bíróságok munkaterhe csökken, csökkennek az adminisztratív költségek és az ítélkezési gyakorlat is egységesebb lesz általa.⁴

A kollektív igényérvényesítés meghonosítása a magyar jogban nem újkeletű gondolat, ám csak az új polgári perrendtartás megalkotásával sikerül elérni ezt az Európában is egyre nagyobb jelentőséggel bíró igényérvényesítési módot.⁵ Tanulmányomban először a kollektív igényérvényesítés két alaptípusát, az opt-in ill. az opt-out modellt ismertetem. A második részében a 2018. január 1-től hatályos szabályokat, melyeket az új Pp. vezet be a magyar jogba, végül pedig azokat a környezetjogi pereket, ahol a két új igényérvényesítési mód alkalmazható.

2. A kollektív igényérvényesítés (alap)típusai – az opt-in és az opt-out rendszer bemutatása

Azért is szükséges kitérnünk a létező rendszerek ismertetésére, hiszen igaz, hogy valamennyi csoportos perlési modellnek az amerikai class action tekinthető a kiindulópontjának,⁶ azonban az amerikai rendszer egyetlen másik országban sem létezik tiszta formájában, és Európában csak különböző hibrid változataival találkozhatunk, emiatt nem is beszélhetünk egységes szabályokról a témával kapcsolatban.⁷ Csupán olyan szempontokat tudunk megkülönböztetni, ami alapján csoportosítani tudjuk az egyes modelleket.⁸

Számunkra a legjelentősebb csoportosítási szempont a perlésben való részvétel, mely alapján három modellt tudunk megkülönböztetni: opt-in, opt-out és vegyes rendszerek, melyek az előző kettő elemeit vegyítik különböző mértékben. Míg az előbbi a részvétel kinyilvánításán alapul, addig az utóbbi eleve a csoport, osztály tagjainak tekinti azokat, akik az osztály pontosan körülhatárolt megfogalmazásának megfelelnek, ők aktivitásukat akkor kell, hogy kifejtésük, ha nem szeretnének az osztályban maradni.

Matters in the EU: A Role Model or a 'Problem Child?', In: *Legal Issues of Economic Integration* 2014/3, 257-259.

⁴ Bencsik 2014, 655-656. és Harsági Viktória: A kollektív igényérvényesítés fejlesztési lehetőségei, *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, 2015/2, 217-218.

⁵ Ld. A Bizottság 2013/396/EU ajánlása (2013. június 11.) az uniós jog által biztosított jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről.

⁶ Ld. Bencsik 2014, 658-660.; Harsági 2015, 220-223. és Dave Roos: *How Class Action Lawsuits Work*, in: <https://money.howstuffworks.com/class-action-lawsuits1.htm> (2017.10.31.)

⁷ Ld. Harsági: A modellválasztás dilemmái a kollektív igényérvényesítés hazai szabályozásánál, *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1, 25-26.

⁸ Ld. részletesen Bencsik 2014, 657-658.

2.1. Az opt-out rendszer

Az opt-out modelleket nevezik még public enforcementnek, vagy magyar fordításban közérdekű pernek is. Ez a lehetőség sokkal hatékonyabbnak bizonyul a jogsértések megszüntetése, ill. megelőzése iránti pereknél, mint a kártérítés területén. Általában aktív bírói pervezetéssel társul. Lényege, hogy az eljárást egy a jogszabályok által felhatalmazott személy vagy szervezet kezdeményezi a csoport tagjainak nevében, azok kifejezett hozzájárulása nélkül, és a perben hozott ítélet jogereje a jól körülhatárolható csoport tagjaira azok perbenállása nélkül, automatikusan kiterjed. Az eljárás kezdeményezésének jogát sok esetben non-profitszervezetek, egyesületek gyakorolják, egyes országokban érdekvédelmi szervezetek, kamarák, az ügyész, a skandináv országokban a fogyasztói ombudsman. Céljuk a törvényben meghatározott érdekek érvényre juttatása, nem pedig elsősorban a tagok jogainak érvényesítése.⁹

Az opt-out modellt radikálisabbnak tekinthető, így kevés európai államban nyert teret, és ezekben az országokban is korlátozzák a hatályát. A kritikusok többnyire azt sérelmezik, hogy ha az osztálytag nem kap megfelelő tájékoztatást a megindult eljárásról, és emiatt nem él az opt-out lehetőségével, abban az esetben az inaktivitást úgy tekintik, mint hozzájárulást ahhoz, hogy a reprezentatív felperes által képviseltessenek, ez pedig sértheti a meghallgatáshoz való jogát és a rendelkezési jogát.¹⁰ A jogirodalom hangsúlyozza, hogy az egyéneknek meg kell, hogy legyen a lehetőségük annak eldöntésére, részt akarnak-e venni az eljárásban, ami kihat az anyagi jogaikra, érinti perbeli képviseletüket, ugyanis ezek a kérdések alkotmányossági és a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó problémákat vethetnek fel.¹¹ Mások szerint ezt éppen a kilépés lehetősége biztosítja.¹² Legnagyobb előnye viszont, hogy az igazságszolgáltatáshoz ez a módszer nyújtja a legjobb hozzáférést, továbbá, hogy a követelések összértéke megállapítható, az egyes károsultak közötti elosztása világos.¹³

2.2. Az opt-in rendszer

Ebben a modellben a felperesek személyükben ismertek, azonosítottak. Ennek ellenére a társult per lényege, hogy nem a felperesek egyedi igényeinek összességét (mindegyikét), hanem egyetlen, tipikus igényt, azaz egy érvényesített jogot és egy hozzá tartozó tényalapot bírál el a bíróság. A társult per másik hatékonysági előnye abból származik, hogy a jogosultak ugyan mindannyian felperesek a perben, de perbeli jogokat egyedileg, külön-külön nem gyakorolhatnak. Ebből következően viszont a társult per másik fontos szabályozási tárgya annak meghatározása, hogy a csoport nevében ki jár el, illetve a csoport befolyásolhatja-e a pervitelt.

⁹ Harsági 2016, 26-27.

¹⁰ Harsági 2015, 219.

¹¹ Harsági 2015, 225-226.

¹² Nagy Csongor István: The European Collective Redress Debate After The European Commission's Recommendation – One Step Forward, Two Steps Back?, *Maastricht Journal Of European And Comparative Law* 2015/4, 537.

¹³ Harsági 2016, 29.

Az opt-in modellnek számos előnye van, pl. az osztálytagok személyének biztossága, hogy a felek szabad akaratukból csatlakoznak a csoporthoz. Hátránya viszont pont ebből adódik, sikerül-e elérni a megfelelő részvételi arányt.¹⁴

3. Kollektív igényérvényesítés az új Pp.-ben

A kollektív igényérvényesítés bevezetése a magyar polgári perjogba nem újkeletű gondolat, hiszen már a 2010-es T/11332. törvényjavaslat is indítványozta a csoportos keresetindítás bevezetését, e javaslat azonban mégsem vált a magyar polgári eljárásjog részévé.¹⁵ A jogintézmény meghonosodására az új polgári perrendtartás kodifikációja révén került sor. A Kormány a polgári perjogi kodifikációról 1267/2013. (V.17.) Korm. határozatban döntött a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény átfogó korszerűsítéséről. A kormányhatározat szerint a felülvizsgálat célja egy korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő polgári perjogi törvénykönyv megalkotása, amely biztosítja az anyagi jogok hatékony érvényesítését, és amely a jogtudomány és a joggyakorlat eredményeire támaszkodva áttekinthetően, koherensen, a technika vívmányaira is figyelemmel szabályozza a perjogi viszonyokat, megkönnyítve ezzel a jogkereső állampolgárok és a szakmai közönség helyzetét. Hosszas előkészítő munkálatokat követően az új polgári perrendtartásról szóló törvény 2016. november 22. napján elfogadásra került, és a kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos két pertípus, a közérdekből indított per és a társult per, a 2016. évi CXXX. törvény nyolcadik részében kaptak helyet.

A jelenleg hatályos magyar perjog csak az *actio popularis* intézményét ismeri. A közérdekű per fogalmát Gelencsér úgy határozta meg, hogy a közérdekű kereset a magánjogi jogvitákban érdekelt felek között megbomlott egyensúly kiegyenlítését és a hatékonyabb jogvédelmi hatás elérést célzó, minden esetben jogszabály által feljogosított szervezet által alkalmazható, köz- vagy közösségi érdek elősegítése céljából biztosított jogvédelmi eszköz, melynek sikeres érvényesítése esetén, valamennyi perben nem álló, de érdekelt (materális) félre kiterjedő hatályú döntést eredményez.¹⁶ A külön jogszabályban meghatározott keresetindítási jog alkotmányos alapja a közérdek, vagy az, hogy ezekben az eljárásokban az erre feljogosított szerv olyan mások általi jogvédelmet nem kezdeményezhető magánjogi érdeket érvényesít, amely igényérvényesítés éppen az egyéb érdekvédelem akadályá vagy nehézsége folytán válik közérdekűvé.¹⁷

¹⁴ Harsági 2016, 29.

¹⁵ Bencsik 2014, 654.

¹⁶ Gelencsér Dániel: Közérdekű igényérvényesítés Magyarországon I. – a gyakorlat tükrében, *Eljárásjogi Szemle*, 2016/3. 32.

¹⁷ Gelencsér 2016. 32.

3.1. A közérdekből indított perek

A közérdekből indított perekre vonatkozó szabályokat akkor kell alkalmazni, ha a közérdek védelme érdekében perindításra felhatalmazást adó törvény¹⁸ úgy rendelkezik, hogy az ilyen közérdekből indított pert e szabályok szerint kell lefolytatni.¹⁹ A jelenlegi közérdekű perindítási felhatalmazások sokrétűek, számos jogterületre kiterjedőek, jogalkotási szempontból egységes definíció adása a jelentős számú kivételes jellegű közérdekű perindításra való feljogosítás miatt nem célszerű. Egyes közérdekű pereket az ügyész indít, másokat közigazgatási szervek, sőt bizonyos esetekben egyéb (pl. civil) szervezetek is jogosultak lehetnek perindításra. Egyes közérdekű perek megállapítási vagy jogalakítási típusú jogkövetkezményeket céloznak, ismét mások - törvényi felhatalmazás alapján - akár pénzügyi követelés érvényesítésére is alkalmasak. A közérdekű perindítás fogalmának e sokrétűsége miatt nem lehet olyan összefoglaló perjogi tartalmi leírását adni, mely alapján egyértelműen eldönthető lenne, hogy a definíció alá esik az adott felhatalmazás vagy sem. Ezért a jogbiztonságot jobban szolgálja, ha a külön jogszabály - a perlési felhatalmazás megadásával egyidejűleg - rendeli alkalmazni e fejezet rendelkezéseit.²⁰

Az eljárás résztvevőivel kapcsolatban fontos kihangsúlyoznunk, hogy azok a személyek, akik nevében, vagy akik igénye érvényesítése iránt a pert megindították, nem lehetnek peres felek.²¹ Ugyanakkor a felek autonómiája kizárja, hogy akarattuk ellenére lehessen rájuk nézve kötelező döntést hozni, ezért az egyes perindítási jogot biztosító jogszabályok kimondják, hogy a közérdekű perindítás nem érinti az egyedi perindítási jogot.²² A perindításra jogosultnak viszont a keresetlevélben meg kell jelölnie, hogy kik a perrel érintett jogosultak, valamint azt is, hogy milyen módon kell igazolniuk a jogosulti csoporthoz való tartozásukat, ahhoz, hogy az ítéletben foglaltak rájuk nézve alkalmazhatóak legyenek.²³ Ez gyakorlatilag azoknak a tényeknek, körülményeknek a meghatározását jelenti, melyek révén a csoport tagjai, érintettségük behatárolható, azonosítható. A jogosultak érintettségének azonossága szükségképpen jelenti az érvényesített jog, illetve az ezt megalapozó tények azonosságát.²⁴ Amennyiben a csoporthoz tartozás módja nem határozható meg egységesen, vagy a bíróság szerint a nincs olyan bizonyítási mód, mely egységesen alkalmazható, az eljárást hivatalból meg kell szüntetni.²⁵

¹⁸ Ilyen törvényekből több is hatályban van, azonban mi csak a téma szempontjából relevánsokról teszünk említést: 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (továbbiakban: Kvt.), 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.

¹⁹ Pp. 571. §.

²⁰ Indoklás a 2016. évi CXXX. törvényhez 571-572. § és Wallacher Lajos: A kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek, in: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Magyarázat a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* Wolters-Kluwer, Budapest, 2017. in: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/384/id/A17Y1559.KK/ts/20161202/> (2016.10.10.).

²¹ Pp. 573. § (2) bek.

²² Wallacher 2017.

²³ Pp. 574. § (1) bek.

²⁴ Wallacher 2017.

²⁵ Pp. 575. §.

Az igazolási mód tekintetében a felperes állítási, bizonyítási szükséghelyzetbe kerülhet, mivel a releváns tényeket adott esetben csak alperes ismeri. E bizonyítási szükséghelyzet megoldása az általános szabályok alapján történhet. Értelemszerűen a keresetlevélben előadottak nem kötik a bíróságot, vagyis mind az érintett jogosulti csoport, mind az igazolási mód meghatározása a jogvita részét képezheti, melyben, végeredményben a bíróságnak kell döntenie, de a közérdekű kereset korlátai között.²⁶

A perben megállapításra irányuló keresetnek akkor is van helye, ha egységes marasztalás nem lehetséges, mert a marasztalás összege jogosultanként eltérő, azonban a megállapítani kívánt jog valamennyiük tekintetében azonos.²⁷ Ennek a speciális megállapítási keresetnek az adja a létjogosultságát, hogy a marasztalás összegét egyszeri bizonyítási cselekménnyel nem lehetne mindenkire kiterjedően megállapítani, így ennek megállapítására csak egyéni perindítást követően kerülhet sor.²⁸

A törvény két speciális eljárás megszüntetési esetet teremt, melyekhez nem kapcsolódik keresetlevél visszautasítási szabály. Ennek oka az, hogy az azonos érintettség jellegét tekintve nem perelőfeltétel (annál is inkább, mert előfordulhat olyan közérdekű per is, amely mögött nem is áll tényleges jogosulti csoport, akik marasztalási igényvel léphetnének fel), inkább érdemi vita tárgya, és bizonyítást kívánhat. Azonban ilyenkor az igények közérdekű keresetbe foglalása, aggregálása a célszerűtlen és sikertelen, nem pedig maga az igény alaptalan, ebből következően az érdemi, ítélettel való elutasítás nem indokolt. Az eljárás megszüntetésnek értelemszerűen akkor van helye, ha az általános szabályok által megengedett kereset-pontosítás vagy változtatás után sem teljesülnek az előírt feltételek. Az ilyen célú változtatás speciális esete a megállapítási keresetre való áttérés.

Ugyanez igaz a csoporthoz tartozás igazolási módjára is, mely egy olyan bizonyítási kérdés, melynek vonatkozásában kétféle sikertelenség fordulhat elő: a felperes által megjelölt igazolási mód alkalmatlan a bizonyításra, illetve alkalmas ugyan, de nem alkalmazható egységesen az érintett jogosultak vonatkozásában. Az egységesség követelményét nem sérti, ha a felperes nem egyetlen igazolási/bizonyítási módot jelöl meg, hanem pl. kettőt, melyek mindegyike az érintett jogosultak külön alcsoportjára alkalmazható. Másként megfogalmazva: az igazolási módnak határozottnak kell lennie, de a perben érintett jogosultak tekintetében tartalmazhat bizonyos eltéréseket, mindaddig, amíg a közérdekű keresetindítás törvényi felhatalmazáson túli alapvető feltétele: a lényegi ténybeli és jogi azonosság fennáll.²⁹

²⁶ Indoklás 574. §-hoz.

²⁷ Pp. 574. § (3) bek.

²⁸ Wallacher 2017.

²⁹ Indoklás 575. §-hoz.

A közérdekű perben hozott ítéletben ugyancsak meg kell határozni a jogosulti kört és az igazolás módját.³⁰ A pervesztes alperest pedig az érintett jogosultak javára kell teljesítésre kötelezni, a perköltség azonban a felperest illeti.³¹ A félreértések elkerülése végett a Pp. rendezi, hogy kikre terjed ki a meghozott ítélet anyagi jogereje.³² Mint ahogy azt már az előbb is említettük, a közérdekű per lefolytatását követően is megmarad az egyedi keresetindítás lehetősége, de ebben az esetben a jogosultaknak a keresetlevélhez egy egyszerű nyilatkozatot kell tennie. Így a jogerőhatás alól csak azokat a jogosultakat vonja ki a törvény, akik ezt a kívánságukat kifejezték³³, ahhoz viszont, hogy nyilatkozatukat megtehessek, értesíteni kell őket az ítéletről. Ezt az alperesnek kell megtennie, hiszen ő ismeri a jogosultakat, másrészt az ő érdeke megtudni, hogy számíthat-e még egyéni igényérvényesítésre. A jogosultak az értesítésre válaszolva közlik az alperessel, hogy fenntartják egyéni perindítási jogukat, melyre a rendes elévülési időn belül van lehetőségük. Amennyiben a jogosult nem értesült a jogerős ítéletről, és megindítja az egyéni pert, abban az esetben az alperes az egyéni per keretében hívja fel nyilatkozattételre a jogosultat, aki vagy folytatja a pert, vagy elfogadja a közérdekű perben hozott ítéletet, elállva a keresetétől, vagy a bíróság fogja megszüntetni a pert. A törvény egyértelművé teszi, hogy a közérdekű perben hozott ítélet az alperes vonatkozásában jogerőhatással bír, így ő semmilyen módon nem indíthat egyéni pereket a jogosultak ellen a közérdekű perben hozott ítélet teljesítésének megakadályozására.³⁴

³⁰ Pp. 577. § (1) bek.

³¹ Pp. 577. § (1)-(2) bek.

³² Pp. 578. § (1) A közérdekű perben hozott ítélet anyagi jogerőhatással rendelkezik az alperes új keresetindítása vonatkozásában, továbbá az érintett jogosultak közül azoknak az új keresetindítása vonatkozásában, akik esetében a következő feltételek teljesülnek:

- a) az alperes az érintett jogosultat az ítélet közlésétől számított harminc napon belül egyedileg, írásban értesíti a perben hozott jogerős ítéletről,
- b) az alperes az értesítésben tájékoztatást ad arról is, hogy az ítélet anyagi jogerőhatása az érintett jogosultra is kiterjed, kivéve, ha a jogosult az értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül írásban bejelenti az alperes számára, hogy az egyéni keresetindítás jogát fenn kívánja tartani, és
- c) az érintett jogosult nem tette meg a b) pont szerinti bejelentést.

(2) Az érintett jogosultak közül azokat a jogosultakat, akiket az alperes személyesen nem értesített az (1) bekezdésben meghatározott módon, úgy kell tekinteni, mint aki az egyéni keresetindításhoz való jogát fenntartotta.

(3) Ha érintett jogosultnak minősülő személy által indított egyedi vagy társult per a közérdekű perben hozott ítélet jogerőre emelkedése előtt jogerősen nem fejeződött be, az (1) bekezdés szerinti értesítést az alperes e per keretében tett nyilatkozattal köteles teljesíteni, melyre a felperes harminc napon belül köteles nyilatkozni. A bíróság a felperesi nyilatkozat alapján határoz az eljárás további menetéről.

(4) Ha a felperes nyilatkozata alapján a közérdekű perben hozott ítélet anyagi jogerőhatása az egyedi vagy társult perre is kiterjed, a bíróság az eljárást hivatalból megszünteti. Ha a közérdekű perben az alperes pervesztes lett, az egyedi vagy társult per megszüntetésekor az alperest kell a perköltség megtérítésére kötelezni.

³³ Azaz az opt-out modell érvényesül.

³⁴ Wallacher 2017.

A másik oldalról viszont a törvény nem rendezi a helyzetet, tehát amikor a közérdekű perben a felperes kereseti kérelmét elutasítja a bíróságnak. Vélhetően ezekben az esetekben a gazdaságossági szempont nem fog érvényre jutni, ugyanis a jogosultaknak nem áll érdekében, hogy egy ilyen tartalmú ítélethez csatlakozzanak, így egy ilyen tartalmú ítéletet követően az egyéni keresetindítások tömege várható.

3.2. A társult perek

A társult per formájának bevezetése azért indokolt a közérdekű perek mellett, mert a jogalkotó a közérdekű perindítást csak bizonyos esetszabályokban teszi lehetővé. Amíg a közérdekű perben a valódi anyagi jogosult ilyen irányú döntése nélkül indul meg a per (amit jelentős részben az igazol, hogy a per megindítása elsősorban társadalmilag jelentős érdek), addig a társult per a rendelkezési jog teljes fenntartásával valósítja meg a perökönómiai célt.³⁵

A társult perről szóló fejezet csak az általános szabályoktól való szükségképpen eltéréseket tartalmazza. Számos esetben az általános szabályok alkalmazása ebben a pertípusban is megfelelő eredményre vezet. Így pl. nincs speciális szabály a hatáskörre, miként a pertárgyérték számításra sem. Kimondja viszont a törvény a kötelező jogi képviselést, azért, mert ez ebben a speciális pertípusban a bíróságotól elvárható is indokolt.³⁶

A törvény szerinti társult per a kollektív igényérvényesítés olyan formája, melyben a jogosultak döntése és kifejezett nyilatkozata képezi annak alapját, hogy az igények együttesen, egyetlen perben legyenek elbíráltak, így az opt-in modellt valósítja meg. Legalább tíz felperes³⁷ egy vagy több olyan jogát, amely tartalmában azonos valamennyi felperes vonatkozásában, társult per formájában érvényesítheti. A felperesek e közös jogát reprezentatív jognak nevezzük. Társult perről csak akkor beszélhetünk, ha a reprezentatív jogot megalapozó tények, az ún. reprezentatív tények, érdemben valamennyi felperes vonatkozásában azonosak, és a társult per a bíróság engedélyezi. További feltétel, hogy csak a Pp-ben taxatív felsorolt perekben dönthetnek úgy a felperesek, hogy társult perben kívánják az igényeiket érvényesíteni: fogyasztói szerződésből eredő követelés érvényesítése; munkaügyi perben; vagy emberi tevékenységen vagy mulasztáson alapuló, előre nem látható környezetterhelés által közvetlenül okozott egészségkárosodásból fakadó igények vagy vagyoni kárigények érvényesítése esetén.³⁸ A törvény indoklásából egyértelművé válik, hogy azért ezek a perek kerültek nevesítésre, mert jellemzően ezekben a jogvitákban egyéni perindításra valószínűleg nem kerülne sor, így a kollektív jogérvényesítés által biztosított hatékonysági előnyök nélkül a jogvédelem meghiúsulhatna.³⁹

³⁵ Indoklás a 2016. évi CXXX. törvény 582. §-hoz.

³⁶ Indoklás a 2016. évi CXXX. törvény 582. §-hoz.

³⁷ A törvény a felperesek számának felső határát nem szabja meg, viszont kezelhetetlenül nagy számú felperes megjelölése a társult per engedélyezésének megtagadását eredményezheti.

³⁸ Pp. 583. § (2) bek.

³⁹ Indoklás a 2016. évi CXXX törvény 585. §-hoz.

A felpereseknek azirányú kérelmüket, hogy a társult perre vonatkozó szabályok szerint kívánják eljárni, már a keresetlevélben elő kell adniuk, és meg kell jelölniük a társult felpereseket és társulásuk tényét, a (helyettes)reprezentatív felperes személyét, a jogi képviselőnek adott meghatalmazást, a reprezentatív jogot, a reprezentatív tényeket, annak az eszköznek, módszernek a meghatározását, amely alkalmas igazolni, hogy a felperesek mindegyike olyan személy, akinek vonatkozásában a reprezentatív tények fennállnak, és ennek alapján a reprezentatív jog őket megilleti, valamint a társult perlési szerződésre utalást.⁴⁰ Marasztalás iránti keresetben a felperesek követeléseit felperesenként kell megjelölni.

Amennyiben a társult per törvényi feltételei nem állnak fenn, a bíróság az engedélyezés iránti kérelmet elutasítja, egyéb esetekben az engedélyt meg kell adni. E döntést leghamarabb a keresetlevél benyújtásától számított hatvan napon belül lehet, legkésőbb pedig a perfelvételi szak lezárásával egyidejűleg kell határozni. A társult pert engedélyező végzésben rögzíteni kell az elbírálandó reprezentatív jogot, a reprezentatív tényeket és az összekapcsolás igazolásának eszközét, valamint az összekapcsolás tényleges igazolására adott határidőt. Az engedély iránti kérelem elutasítása esetén az eljárást egyidejűleg meg kell szüntetni. A keresetlevél beadásának jogi hatályai fennmaradnak azoknak a felpereseknek a vonatkozásában, akik a végzés jogerőre emelkedésétől számított harminc nap alatt a keresetlevelüket akár egyénileg, akár a társult per szabályai szerint szabályszerűen benyújtják, vagy követelésüket egyéb úton szabályszerűen érvényesítik.⁴¹

A társult perben a felpereseket megillető jogokat kizárólagosan a reprezentatív felperes gyakorolhatja. A reprezentatív felperes e jogainak szerződéssel való bármely korlátozása a reprezentatív felperes nyilatkozatainak, perbeli cselekményeinek érvényességét és hatályosságát nem érinti. A felpereseket megillető perbeli jogok egységesek és csak egységesen gyakorolhatók.⁴²

A perben eljárni nem jogosult felperesek akaratát pedig a társult perlési szerződés testesíti meg. E szerződés megkötése befolyásolja mind a peres eljárás lefolytatásának módját, mind a perbeli jogok és kötelezettségek gyakorlásának mikéntjét, továbbá tartalmában eljárási típusú rendelkezéseket tartalmaz abban az értelemben, hogy az eljárási jogoknak és kötelezettségeknek a reprezentatív felperes általi gyakorlása háttérét, felhatalmazás-rendszerét teremti meg. Minderre tekintettel nem rendszeridegen és indokolt e szerződési szabályok törvényben történő elhelyezése.⁴³ A törvény írásbeliséghez köti a szerződés létrejöttét és felsorolja azokat a kérdésköröket, melyeket okvetlenül szabályozniuk kell a feleknek ahhoz, hogy a társulás működőképes és méltányos legyen.⁴⁴

⁴⁰ Pp. 584. § (1) bek.

⁴¹ Pp. 585. §.

⁴² Pp. 589. §.

⁴³ Indoklás a 2016. évi CXXX. törvény 586. §-hoz.

⁴⁴ Pp. 586. § [A társult perlési szerződés].

(1) A társult per megindítása előtt az igényüket ebben a formában érvényesíteni kívánó jogosultaknak írásban társult perlési szerződést kell kötniük. A társult perlési szerződésnek tartalmaznia kell

A társult perbe új felperesként belépni, illetve a társult perből kilépni csak a perfelvételi szakban lehet, és csak a bíróság engedélyével. A bíróságtól az esetleges perbelépések és kilépések engedélyezését a reprezentatív felperes egy alkalommal, összesítetten kérheti.⁴⁵ Az utólagos belépésre célszerű lehetőséget adni, mivel előfordulhat, hogy a csoport szervezése még nem zárul le a keresetlevél benyújtása előtt. Ugyanakkor a csoport tagjainak kiléte, jogosultságaik sajátosságai befolyásolják a reprezentatív jogok és tények meghatározását, amely a perelőkészítés első lépése, ezért azt nem lehet időkorlát nélkül lehetővé tenni.

-
- a) a társult per felpereseit (e §-ban a továbbiakban: felek),
 - b) a reprezentatív felperes kijelölését,
 - c) a reprezentatív felperes helyettesének kijelölését,
 - d) a társult per vitelére meghatalmazott jogi képviselőt,
 - e) a társult perlési szerződés megkötésével és a társult per előkészítésével kapcsolatos költségek, továbbá a társult per perköltsége előlegezésének, viselésének, megosztásának szabályait,
 - f) a feleknek a peranyag szolgáltatással kapcsolatos kötelezettségeit,
 - g) a reprezentatív felperes felelősségére vonatkozó szabályokat, különösen a szakszerűtlen pervitelből következő károkért való helytállás módját, eszközét,
 - h) annak szabályait, hogy a társult per megindítása után új felek csatlakozhatnak-e a társult perlési szerződéshez, illetve a szerződő felek felmondhatják-e egyedileg a társult perlési szerződést,
 - i) az egyezségkötés kifejezett tilalmát vagy az egyezségkötésre való kifejezett felhatalmazást azzal, hogy egyezségkötésre felhatalmazás esetén meg kell jelölni azt a minimum összeget és egyéb feltételt, amelynek az egyezségben szerepelnie kell; a felek azt is kiköthetik, hogy az egyezségkötéshez az egyezségtervezet megküldésével hozzájárulásukat kell kérni,
 - j) az arra vonatkozó kikötést, hogy a reprezentatív felperes meghatározott perbeli nyilatkozatainak, perbeli cselekményeinek megtételéhez a felek előzetes jóváhagyása szükséges-e,
 - k) annak szabályait, hogy a reprezentatív felperes milyen módon tájékoztatja perviteléről a feleket, és hogyan biztosítja a felek tájékozódási lehetőségét, valamint a pervitel ellenőrzését,
 - l) azt, hogy a társult perben a felperesek számára megítélt, illetve jóváhagyott egyezség alapján a felpereseket megillető pénzösszeg, egyéb dolog vagy jog a felpereseket eredeti követelésük arányában illeti meg,
 - m) a társult perben hozott ítélet anyagi jogerőhatásáról szóló tájékoztatást, a lefedett jog és tényalap konkretizálásával,
 - n) a társult perlési szerződés megszűnésének eseteit, feltételeit.
- (2) A felek az (1) bekezdés l) pontjában foglaltakkal ellentétes felosztási tervben nem egyezhetnek meg.
- (3) Ha a társult perlési szerződés az (1) bekezdésben előírtakat nem tartalmazza vagy a szerződés tartalmában ellentétes valamely kötelezően alkalmazandó kikötéssel, a bíróság a keresetlevelet visszautasítja. A visszautasítás előtt hiánypótlásra felhívásnak nincs helye. E végzés ellen külön fellebbezésnek van helye. A keresetlevél beadásának jogi hatályai fennmaradnak azoknak a felpereseknek a vonatkozásában, akik a végzés jogerőre emelkedésétől számított harminc nap alatt a keresetlevelet akár egyénileg, akár a társult per szabályai szerint benyújtják vagy követelésüket egyéb úton szabályszerűen érvényesítik.
- (4) A bíróságnak nem feladata ellenőrizni, hogy a reprezentatív felperes a társult perlési szerződésnek megfelelően jár-e el a perben.

⁴⁵ Pp. 587. §.

Ez semmilyen szempontból nem sérti a társult per lehetséges felpereseinek rendelkezési jogát, mivel egyéni perindítási joguk mindenkor fennmarad, a határidő elmulasztásával mindössze attól a kedvezménytől esnek el, hogy társult formában érvényesítsék igényüket. Értelemszerűen a belépéshez és kilépéshez szükséges az is, hogy a társult perlési szerződéshez az új felperesek csatlakozzanak, illetve a kilépők azt felmondják. A csatlakozások és kiválások a szerződés eredeti rendelkezéseit - a személyi résztől eltekintve - nem érintik. A perbelépésről és kilépésről külön végzést hozni nem kell. Megjegyzendő, hogy a kilépést és a belépést nem kötelező lehetővé tenni a társult perlési szerződésben.⁴⁶

A bíróság a társult perben a felperesek keresetéről egységesen dönt, határozatát a reprezentatív jog tekintetében, a reprezentatív tények vonatkozásában megállapított tényállás alapján hozza meg. A bíróság az ítéletében azoknak a felpereseknek a javára marasztalja alperest, akik vonatkozásban az összekapcsolás tényleges igazolása az előírt határidőben megtörtént. A perköltség tekintetében a reprezentatív felperest kell kötelezni, illetve jogosítani.⁴⁷

Mind a közérdekű, mind a társult per szabályai között megtalálható az a rendelkezés, hogy amennyiben azt az ügy különös bonyolultsága indokolja, ezekben a perekben három hivatásos bíróból álló tanács is eljárhat.⁴⁸ A társult per esetén ez azonban csak akkor igaz, ha a per a törvényszék hatáskörébe tartozik.⁴⁹

Említést kell tennünk róla, hogy a szakértői javaslat másképpen képzelte el a kollektív igényérvényesítés rendszerét. A javaslat értelmében a kollektív igényérvényesítés fejezetébe három eljárás került volna. Az *actio popularis*, mely az 1952. évi III. törvény szabályait lényegében változatlan formában helyezte volna a fejezetbe. A második a társult perlés, melyet a kollektív igényérvényesítés alaptípusának tekintett a javaslat, mely egy opt-in modell keretében a tárgyi hatály korlátozása nélkül, de alapvetően olyan esetekre modellezett eljárást, ahol meghatározott személyek meghatározott (kár)igénye kerül egy eljárásban érvényesítésre. Az ügyek jogalap tekintetében mindenképpen összekapcsolhatók, az összegszerűség kérdésében viszont lehet, hogy individuális perekként fognak folytatódni. És végül az osztályos perlés, mely opt-out modellként csak egy szűk anyagi jogi területen lenne alkalmazható, csökkentve ezzel a visszaélések lehetőségét. Szükséges lenne hozzá a közös tény- és jogalap, valamint előírható lenne egy minimális létszám. Az osztályt a végrehajtásig egységként kellene kezelni, az alperes az osztálynak egy összeget fizetne, melyet a civil szervezet vagy a csoport reprezentatív tagja felosztási terv alapján osztana szét.⁵⁰

⁴⁶ Indoklás 587-589. §-hoz.

⁴⁷ Pp. 590. §.

⁴⁸ Pp. 573. § (1) bek. és 282. § (1) bek.

⁴⁹ Pp. 582. § (1) bek.

⁵⁰ Ld. bővebben Harsági 2015, 232-236.

4. A közérdekű per alkalmazási lehetőségei a környezeti károkkal kapcsolatban

Sári János úgy fogalmaz, hogy a környezetvédelem sajátossága abban áll, hogy alanya az emberiség és a természet lehetne.⁵¹

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) szerint a környezetterhelés valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe.⁵² A környezetvédelmi egyesületek a jelenleg hatályos szabályok szerint is pert indíthatnak a környezethasználó ellen a környezet veszélyeztetése, szennyezése vagy károsítása esetén, kérve a bíróságtól, hogy a jogsértőt tiltsa el a jogsértő magatartástól, vagy kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.⁵³ Továbbá környezeti veszélyeztetés esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.⁵⁴ Ez 2018. január 1. után is így marad, így közérdekű pereket a Kvt. alapján a környezetvédelmi egyesület és az ügyész egyaránt indíthat. A környezet veszélyeztetése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezetet veszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. A Kvt. az ügyész keresetindítási jogát szűkebb körben vonja meg a Kvt. 101. §-ában meghatározott, a jogsértő tevékenység alapján alkalmazható jogkövetkezmények körénél. Eszerint a jogsértő tevékenység folytatója az e törvényben és a külön jogszabályokban meghatározott felelősséggel tartozik. Köteles a környezetveszélyeztetést, illetőleg környezetkárosítást abbahagyni, a tevékenységével okozott kárért helytállni, a tevékenységet megelőző környezeti állapotot helyreállítani. A (3) bekezdés szerint az a) pontban meghatározott magatartás elmaradása vagy eredménytelensége esetén a bíróság a jogsértő magatartást tanúsító személy tevékenységét korlátozhatja, felfüggesztheti, megtilthatja. Az idézett jogszabályi rendelkezések egybevetéséből az következik, hogy az ügyész által a környezetet veszélyeztető tevékenységtől való eltiltás iránt indított kereset megalapozottsága esetén a bíróság a Kvt. 101. § (3) bekezdésében meghatározott tartalmú döntést hozhatja, tehát megtilthatja a környezetet veszélyeztető tevékenység folytatását. A jogintézmény analóg a Ptk. 341. § (1) bekezdésében (jelenleg 6:523. §) meghatározott rendelkezéssel, amely kivételesen a még be nem következett, de reálisan fenyegető potenciális károkozás esetén a jogszabályban meghatározott szankció alkalmazását teszi lehetővé, amennyiben tehát a kár bekövetkezése a jövőben várható, annak megelőzését a bíróság ítéletével kikényszerítheti. A jogszabály rendelkezéséből következik, hogy amennyiben a kárveszély elhárult, a jogviszony természetéből következően a veszélyeztető magatartástól eltiltás szankciója jogalapját veszíti. Jogalap hiányában pedig a(z) 1952. évi Pp. 123. § második mondata szerint a kárveszély korábbi fennállásának megállapítására irányuló kereseti kérelmek, illetve ilyen megállapítást tartalmazó ítélet hozatalának sincs helye.

⁵¹ Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok, Alkotmánytan II*, Osiris, Budapest, 2008, 179.

⁵² Kvt. 4. § 6. pont.

⁵³ Kvt. 98-99. §, Gyimesi Tamás Ferenc: A res iudicata a kollektív igényérvényesítés tekintetében, *Iustum Aequum Salutare*, 2015/2, 180.

⁵⁴ Kvt. 109. §.

Eltérően ítélendő meg az ügyész megállapítási keresetindítási jogosultsága, ha a környezetet veszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt indít keresetet. A hivatkozott jogesetben helytállóan hivatkozott a felperes arra, hogy az ügyész marasztalásra irányuló keresetindítási joga kiterjed az ugyanazon jogviszonyból eredő megállapítási keresetindításra is, amennyiben a Pp. 123. §-ában meghatározott további együttes jogszabályi feltételek is fennállnak. Ez esetben is feltételt képez, hogy a kárigénynek a jövőre nézve a károkozó és a keresetindításra jogosult ügyész jogviszonyában jogalapjában már fenn kell állnia.⁵⁵ A hivatkozott ügyben azonban az ügyész nem kártérítés, hanem a veszélyeztető tevékenységtől eltiltás iránt indította meg a keresetét, így a Legfelsőbb bíróság a jogerős elutasító ítéletet helybenhagyta. A természetes személyeket e körben nem illeti meg a keresetindítási jog, ezt a Legfelsőbb Bíróság ítéletében is kifejtette.⁵⁶

A társult perekkel kapcsolatban az Országgyűléshez beterjesztett javaslat csak az első két ügýtípust tartalmazta, és a parlamenti vita során egészült ki a környezetvédelmi tárgyú ügyekkel, az Alapvető Jogok Biztosának a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Biztoshelyettese kezdeményezésére. Indokai a következők voltak: a költséghatékonyság ezekben a perekben is kimutatható, mivel ugyan meg van a lehetőség az egyéni perindításra, azonban a költségek egyenlőtlen elosztása miatt sokszor nem indul egyéni per. Csak olyan pert lehet e körbe bevonni, ahol az alapul fekvő anyagi jogi igények jellegzetességéből fakadó módon tipikus az, hogy megvannak a közös jogi és ténybeli alapok és ezek indokolják a perek összekapcsolásának lehetővé tételét. Az e körben érvényesíthető igények köre meglehetősen korlátozott: visszavezethetőnek kell lennie egy olyan környezetterhelésre, mely egészségkárosodást vagy vagyoni kárt okoz a felperesi csoport tagjainak, és ez a károsultak számára nem volt előre látható, azaz a rendes üzemi működés körén kívül esnek, és emberi tevékenység vagy mulasztás következményei.⁵⁷ Az előre nem láthatóság követelményének beépítésével csak a katasztrófászerű, váratlan, jogellenes környezetterhelő események érvényesíthetőek társult perben.

A Pp. azonban tudatosan nem a környezetterhelés fogalmához köti a társult perlési jogosultságot, hanem környezetterhelésből adódó károsodáshoz. A kár illetve a sérelemdíj mértéke egyénenként eltérő lehet, ami indokol némi egyéniesítést, pl. az egészségkárosodás mértékének megállapítása szakértői vizsgálattal. Minderre azonban már csak a felelősségi jogalap megállapítását követően kerülhet sor, és ennek során is felhasználható a jogalap bizonyítása körében felhasznált bizonyítékok köre. Ráadásul a felelősség megállapítása után a felek számára nyitva álló egyezségkötés lehetősége is előtérbe kerül. A környezethasználó a Kvt-ben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

⁵⁵ EBH 2000. 321.

⁵⁶ BH 2007. 259., és EBH 2006. 1418.

⁵⁷ Wallacher 2017.

A Kvt. szerint a környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül, és arra a Ptk. fokozott veszéllyel járó tevékenységére vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A környezet igénybevételével okozott kár megtérítése nem érvényesíthető a társult perben, mivel e fogalom rendkívül tág lenne.⁵⁸

5. Összegzés

Zárásképpen, ezzel is rámutatva a téma jelentőségére, az uniós vonatkozásokról szeretnénk ejteni egy pár gondolatot. Ahogyan arra a bevezetésben is utaltunk, az egészséges környezethez való jog alapjognak tekintendő, így nem meglepő, hogy védelmét nemzetközi egyezmények és az Európai unió is biztosítja. Témánk szempontjából azonban kiemelendő az Aarhus Egyezmény,⁵⁹ melynek egyik kulcskérdése az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés széleskörű biztosítása a nyilvánosság számára környezeti ügyekben. Azonban mivel a környezetben bekövetkezett károk sajátossága, hogy míg az egyéni károk összege alacsony, a perindítás kockázata és költsége pedig magas, így az Egyezmény, melyhez az Európai Közösségek 2005-ben csatlakozott, elsősorban nem az egyének jogait, hanem a közérdeket védi. Az igazságszolgáltatáshoz való jog széleskörű biztosítása éppen emiatt főként a nemzeti jogszabályok által erre feljogosított szervezetek perindítása révén valósulhat meg a leghatékonyabban, még akkor is, ha jogerős döntés peres úton, kollektív formában való megtámadása nem az egyének érdekeit, hanem a közérdekét szolgálja.⁶⁰ Ezen kívül számos jogrendszerben, például a magyarban is, az ügyész illeti meg hasonló perindítási jogosultság. Itt is érdemes lehet kihangsúlyozni, hogy e perek megindításával kapcsolatban azért nem a magánszemélyek kerültek nevesítésre, mert ők a kockázatot és a várható nyereséget mérlegelve valószínűleg nem tudnák hatékony módon érvényesíteni az érdekeiket ilyen jogvitákban. Ebből a megközelítésből alapvetően a közérdekű perre vonatkozó szabályokat érezhetjük alkalmazandónak, de véleményem szerint a társult perek is megfelelőhetnek az Egyezményben foglaltaknak, amennyiben a felperesi társaságot tekinthetjük jogszabály által feljogosított 'szervezetnek' vagy még egyszerűbben ha a környezetvédelmi egyesületet jelöljük meg reprezentatív felperesként.

Láthatjuk tehát, hogy az új Polgári perrendtartás kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos szabályai, a Kvt-ben adott felhatalmazással együtt európai mértékben is alkalmasak a környezetben okozott károk peres úton történő érvényesítésére.

⁵⁸ Kvt. 103. §.

⁵⁹ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény.

⁶⁰ Mariolina 2014, 257-266.

Mihaela Elvira PĂTRĂUȘ* – Roxana TĂTAR**
The issue of waste management in Romania

The article addresses the field of waste management, which is one of the most important issues facing Romania in terms of environmental protection. The local public administration authorities play a particularly important role in ensuring the implementation of the waste management obligations assumed by Romania through the Treaty of Accession to the European Union. The first and one of the most important stages in the implementation of environmental policy is the correct and complete transposition of the European Union waste management directives. However, there are also EU Directives that have not been transposed into national law, the deadline being exceeded, so Romania risks financial penalties through infringement. The second stage is their implementation on the ground, which is generally a challenge, caused among other things, by a lack of adequate planning, coordination and funding. However, the local authorities responsible for the implementation of these commitments manage to achieve the infrastructure required for the integrated waste management system in line with EU directives, as is the case with Bihor County through the project "Integrated Waste Management System in Bihor County".

1. Introduction

Waste management is one of the most important issues Romania is facing in terms of environmental protection. This concerns the collection, transport, treatment, recovery and disposal of waste.

The local public administration authorities play a particularly important role in ensuring the implementation of the waste management obligations assumed by Romania through the Treaty of Accession to the European Union.¹

Although environmental issues have older roots, it was only in 1970 that the European Commission first declared in an official communication to the Council the need for an EU environmental program. Appearing on the European agenda, environmental concerns have a distinct character when the Club of Rome has signaled a decrease in natural resources and a rapid deterioration in water, air and soil quality,²

In 1972 the first environmental policy of the European community was adopted. Since then, seven environmental action programs have been developed in the EEC and the EU since 1973, 1977, 1983, 1987, 1992, 2001 and 2013.

* PhD, Associate professor, Faculty of Law, University of Oradea, Romania

** Master's Degree candidate, Faculty of Law, University of Oradea, Romania

¹ Romania's Treaty of Accession to the European Union ratified by Law no. 157/2005, *Official Gazette*, 2005/465.

² R. Pascu: *Waste Management*, par. 1., Sibiu, University Publishing House "Lucian Blaga", 2009, 19.

The Seventh EAP – Environment Action Program was adopted by the European Parliament and the Council of the European Union in November 2013 and covers the period up to 2020. Through this program, the EU has agreed to make greater efforts to protect our natural capital, Stimulate growth and innovation characterized by resource efficiency and low carbon emissions and protect the health and well-being of people by respecting the natural limits of the planet.

EU waste management directives focus on creating a "recyclable society", raising the responsibility of the manufacturer and at the same time pointing to new conditions for the burying of non-recoverable waste. The products supplied must be environmentally friendly both during and after their use in the "waste". A modern production and consumption society interferes through various paths with closed natural cycles.

Waste management is one of these interferences. The volume of waste generation has increased considerably, over the past decades, waste has become increasingly dangerous for the environment. The concentration of population in urban areas also creates serious environmental problems. The company year-on-year is required to set stricter targets for waste management, giving priority to recycling.³

Environmental Action Plans are a tool for community support in prioritizing environmental issues and solving them at local / regional level. These require the development of a collective vision by assessing the quality of the environment at any given time, identifying existing environmental problems, establishing the most appropriate strategies for solving them and allocating implementation actions leading to a real improvement of the environment and public health.

The European Union's environmental policy is supported by a number of organizations and institutions involved in its preparation, definition and implementation. These organizations also liaise with the governments of the Member States, with various employer and professional organizations, non-governmental organizations, etc. The most relevant institutions involved in Community environmental policy are: the European Commission, the European Commission's Directorate-General for Environment – directly responsible for the development and implementation of environmental policy, the Council of Ministers – the Council of Ministers of the Environment, the European Court of Justice, The Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, the European Environment Agency, the Ecological Interest Groups.

2. EU directives on waste management

The Directives are framework regulations, the objectives of which must be achieved by the internal legislation of each Member State within the time limit set in the Directive.

³ R. Pascu: *Waste Management*, par. 5., Sibiu, University Publishing House "Lucian Blaga", 2009, 20.

The choice of form and means of implementation is made by Member States, taking into account the objectives of the Directive, which are binding on each Member State. Under these circumstances, the judge does not directly apply the provisions of the Directive but rather the national rules adopted to achieve the objectives of the Directive.

European Directives transposed into Romanian legislation have led to a new approach to the waste problem, paying attention to the need to protect and save natural resources, reduce management costs and find effective solutions to reduce pollution. Thus, the Community directives on waste management transposed into national law are:⁴

(a) *Directive 2008/98/EC* of the European Parliament and of the Council on waste: its objective is to protect the environment and human health by emphasizing the importance of adequate waste management and the use of recovery and recycling techniques to reduce resource pressures, and improve their use. Although Romania had to ensure the entry into force of the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 12 December 2010, it was fully transposed by 2016 only by Emergency Ordinance no. 68/2016 for amending and completing the Law no. 211/2011 on waste regime.

Member States shall ensure that waste management plans and waste generation prevention programs are evaluated at least once every six years and revised as appropriate.⁵ Despite previous Commission warnings, the Romanian authorities have failed to fulfill their obligation to review and update their national waste management plan and waste prevention program. This review should have taken place at the latest in 2013. The Commission initiated the infringement procedure in September 2015 and sent a reasoned opinion to Romania in May 2016 requesting the authorities to quickly adopt these basic instruments under the legislation in the field of waste.⁶

(b) *Council Regulation (EC) No 1013/2006* of the European Parliament and of the Council on shipments of waste: establishes procedures and control regimes for the transfer of waste according to the origin, destination and route of the shipment, the type of waste shipped and the type of treatment applicable to waste at destination. The Regulation entered into force on the third day after its publication in the Official Journal of the European Union, i.e. on 14 June 2006. As Romania joined the European Union on 1 January 2007, pursuant to Article 64 (2) and (3) Of the Regulation, it shall be applied from the date of accession or at the latest by 12 July 2007. Its transposition into national law was made by the GD no. 788 of 17 July 2007 laying down certain measures for the application of Regulation (EC) 1.013 / 2006 on the transfer of waste.

⁴ *Waste Management Guide*, Sibiu, Press House and Tribuna Publishing House.

⁵ Directive 2008/98 / EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

⁶ European Commission: Waste: Commission refers Romania to Court of Justice for failing to adopt national measures on waste management and waste prevention, IP/17/1047 press release, Homepage of the European Commission, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1047_en.htm (27.04.2017.)

This judgment creates the institutional framework for the direct application of the Regulation.

(c) *Council Directive 1999/31/EC* on the landfill of waste, as amended and supplemented: aims to provide, through strict technical and operational waste and landfill requirements, measures, procedures and guidelines to prevent or Reduce as far as possible the negative effects on the environment and, in particular, the pollution of surface water, groundwater, soil, air and the environment in general, including the greenhouse effect, as well as any other subsequent risks to human health Which waste disposal activities may have throughout the life cycle of the landfill. This directive has been transposed into national law by H.G. no. 349/2005 on the storage of waste (completed by the Government Decision no 210/2007 amending and completing some normative acts transposing the *acquis communautaire* in the field of environmental protection).

Despite previous warnings from the Commission, Romania has not taken action against 68 non-compliant landfills. Under the directive, Member States must recover and dispose of the waste in a way that does not endanger human health and the environment, prohibiting the abandonment, destruction or uncontrolled disposal of waste. Romania was obliged to close down and rehabilitate these underground municipal and industrial landfills by July 16, 2009. Due to insufficient progress in addressing the issue, the Commission sent a further reasoned opinion in September 2015, urging the Romanian authorities to deal adequately of over 100 uncontrolled landfills that - although not in operation – still pose a threat to human health and the environment. Some progress has been made, but for 68 landfills the necessary measures – to clean and close them - have not yet been finalized by December 2016. In an effort to urge Romania to speed up the process, the Commission calls Romanian authorities before the Court of Justice of the EU.

(d) *Directive 2000/76/EC* of the European Parliament and of the Council on incineration: aims at preventing or limiting as far as possible the negative effects of incineration and co-incineration on the environment, and in particular emissions from air, soil, surface water And groundwater, and the risks they pose to human health. The transposition of the Directive into national legislation was achieved through H.G. no. 128 of 14 February 2002 on incineration of waste, modified and completed by H.G. no. 268/2005 and H.G. no. 427/2010.

(e) *Council Directive 86/278/EEC* on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture: the purpose of this Directive is to regulate the use of sewage sludge in agriculture in such a way as to prevent harmful effects on soil, Vegetation, animals and humans, encouraging their proper use. The legislation transposing this directive is made up of Law no. 211 / on the waste regime and Order no. 344/708/2004 for the approval of the Technical Norms regarding the protection of the environment and especially of the soils, when using sewage sludge in agriculture, completed by Order no. 27/2007.

(f) *Directive 2012/19/EU* of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment: sets out measures to protect the environment and human health by preventing or reducing the negative effects of the generation and management of WEEE, such as And by reducing the overall impacts of resource use

and improving the efficiency of its use in accordance with Articles 1 and 4 of Directive 2008/98/EC, thus contributing to sustainable development. Romania's obligation as a Member State of the European Union to ensure the transposition of Directive 2012/19/EU into national law by 14 February 2014 at the latest has not been fulfilled. As a result of the non-compliance with the transposition deadline, the European Commission initiated the pre-litigation procedure for failure to fulfill obligations under Art. 258 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Romania receiving from the European Commission Notification of delay no. 4.835 of March 31, 2014, as on 17 October 2014 the European Commission issued Reasoned Opinion no. 15,710 to which Romania responded on 16 December 2014, committing itself to adopt the normative act transposing Directive 2012/19/EU by the end of the first semester of 2015. Thus, O.U.G. No. 5 of 2 April 2015 on Waste Electrical and Electronic Equipment.

Compliance with European law and its rank with respect to national law is an obligation of Romania as a member state of the European Union and an obligation of judges to apply the norms of law. Breach of this obligation may result in legal liability (fines and damages). However, there are also EU Directives that have not been transposed into national law, the deadline being exceeded, so Romania risks financial penalties through infringement. For example, Directive 2015/720 of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of thin plastic carrier bags with a deadline for adoption by 27 November 2016.

By an address dated 23 January 2017, the European Commission informed the Ministry of Foreign Affairs that the deadline for transposition of Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards the reduction of the consumption of thin plastic bags or the financial penalties that the Court of Justice may impose on the basis of Article 260 (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). To avoid sanctions that may come from the EU, the Government has decided to promote a bill (publicly debated by April 21, 2017 on the website of the Ministry of the Environment) prohibiting the introduction and marketing on the domestic market of the plastic carrier bags with a handle. In address no. K2/186, sent from the Ministry of Foreign Affairs, states that the Romanian authorities have two months from the date of receipt of the letter of formal notice, namely until March 24, 2017, to reply, In Case 2017/0184, action for failure to fulfill obligations to communicate the national measures transposing Directive 2015/720/EU of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards the reduction of consumption Of thin plastic transport bags.

3. Normative acts regulating waste management in Romania.

The framework legislation includes a multitude of normative acts as follows: Law 211/2011 on waste regime, republished in 2014; Decision no. 1470 of 9 September 2004 on the approval of the National Waste Management Strategy and the National Waste Management Plan (The first strategic document was approved in 2004 for the period 2003 - 2013, three years before Romania's accession to the European Union. Was carried out in accordance with the objectives of the national environmental protection and sustainable development policy at that time and underpinned the elaboration of the National Waste Management Plan (PNGD), both of which were approved by Government Decision No 1470/9 September 2004 On the basis of these two documents, the Regional Waste Management Plans (PRGD) were developed in the period 2005 - 2006, the County Waste Management Plans (PJGD) for the period 2007-2009, but also the "Master Plans" and the Feasibility Studies for The implementation of integrated waste management systems for financing through SOPs Environment (2007 – 2013) The National Waste Management Strategy (SNGD), subject to adoption by this Government Decision, is a new version and aims to direct Romania towards a "recycling society" by: prioritizing waste management efforts in accordance with the hierarchy of waste; Encouraging prevention of waste generation and reuse for greater resource efficiency; Developing and expanding separate waste collection systems to promote high-quality recycling; Development / implementation of recycling and / or recovery technologies and / or facilities with high yield for the extraction and use of the raw material from the waste; Supporting the recovery of waste energy, as appropriate, for non-recyclable waste; Reducing the quantities of waste disposed of by storage); Decision no. 856 of 16 August 2002 on waste management records and the approval of the list of wastes, including hazardous wastes; Order no. 1364/1499 of 14 December 2006 approving regional waste management plans; Order no. 1385 of December 29, 2006 approving the Public Participation Procedure for the elaboration, modification or revision of the waste management plans adopted or approved at national, regional and county level; Order no. 951 of 6 June 2007 approving the Methodology for the elaboration of the regional and county waste management plans.

4. EU report on the waste management problem in Romania

Romania has significantly improved its environmental performance since its accession in 2007. Although Romanian legislation accurately reflects the environmental requirements agreed at EU level, their implementation on the ground is generally a challenge, determined, among other things, a lack of adequate planning, coordination and funding. The gaps in implementation are problematic in several areas, especially in waste management and waste water treatment. Romania is encouraged to make better use of EU funds to meet these challenges and strengthen the coordination of its administrative mechanisms.

The main challenges facing Romania in implementing EU environmental policy and legislation are: improving compliance with EU waste and urban waste legislation in order to achieve EU targets, given that The final deadlines provided for in the Accession Treaty are approaching; Improve coordination and strengthen the administrative capacity of authorities and agencies involved in the implementation of EU legislation, in particular on water and waste management and the protection and management of Natura 2000 sites, as part of a broader strategy to strengthen public administration .

Romania could get better results in areas where there is already a good base of knowledge and good practice. These opportunities relate in particular to bringing together the best solutions in comprehensive and realistic waste management and prevention plans based on a broad public participation process; Removing obstacles to proper and targeted use of EU funds to support the implementation of EU requirements; Using the next river basin management cycle to improve monitoring networks and water status assessment methods. Romania could share with other countries the innovative approaches it has developed. A good example is the 2012 Green Recycling Laboratory, awarded with the gold medal for excellence in the SME category at the European Social Responsibility Awards (RSI).⁷

In 2017, the transition period granted to Romania through the Accession Treaty for the implementation of the Landfill Directive will end and Romania will have to close the 101 non-compliant landfills. Estimates show that full implementation of waste legislation could create over 29,100 jobs in Romania and increase annual turnover in the waste sector by more than 3 billion euros.

5. The waste management system

EU waste management policies highlight the importance of an integrated approach to waste management, which includes the construction of waste disposal facilities together with waste prevention and recycling measures, in line with the principles of waste prevention and negative impacts; Recovery of waste by recycling; reuse; Treatment and final disposal of waste safely – ecological landfills, where there is no possibility of recovery.

In order to comply with the EU Directives, Romania obtained transitional periods up to 2017 for certain types of landfills in the negotiation process: municipal waste landfills – transitional periods until 2017; Temporary storage of hazardous industrial waste – 2009; Non-hazardous industrial landfills - transition periods until 2013. A total of 177 landfills (about 490 ha) located in urban areas have to stop storage activity between 2017 and 2013. Also, in accordance with the Accession Treaty, Romania Must ensure the gradual reduction of waste deposited in the 101 non-compliant municipal warehouses. Under Directive 1999/31, Romania should reduce the annual amount of biodegradable waste deposited to 2.4 million tons by 2013.

⁷ European Commission: *Assessment of the implementation of EU environmental policies, Country Report – Romania*.

This target of 2.4 million tons was set in accordance with the provisions of Art. 5 of the Directive and represents 50% of the total quantity (by weight) of biodegradable municipal waste produced in 1995. Other transition periods were obtained for certain targets in the packaging waste sector up to 2013, aiming at a considerable reduction in the amount of landfilled waste.

The National Waste Management Plan, the Regional Waste Management Plans and the County Waste Management Plans have been developed as part of a process of partnership consultation with regional stakeholders that have identified and prioritized investment needs at regional / In order to fulfill the commitments undertaken for this sector.

Local authorities are responsible for implementing these commitments in line with the national strategy for public services.

The Sectoral Operational Program Environment funded by the European Regional Development Fund, Priority Axis 2 has the following objectives: to increase the coverage of the municipal waste collection population and the corresponding quality management services and to acceptable tariffs; Reducing the amount of landfilled waste; Increasing the amount of recycled and recovered waste; Setting up efficient waste management structures; Reducing the number of historically contaminated sites.⁸

The projects funded under this priority axis cover the area of a county and will provide the necessary infrastructure for the integrated waste management system, starting with collection, transport, treatment and final disposal.

6. Integrated waste management system in Bihor county

Regarding the EU waste management directives, they are applicable in Bihor County through the project presented below, a project initiated by the local public administration - the Bihor County Council.

The project "Integrated Solid Waste Management System in Bihor County - Phase I" was financed through the Sectoral Operational Program Environment, Priority Axis 2 "Development of Integrated Waste Management Systems and Rehabilitation of Historically Contaminated Sites", Key Area of Intervention 2.1. "Development of Integrated Waste Management Systems and Extension of Waste Management Infrastructure", value (at signing) 199,895,470 lei, financing contract period (date of signing / completion date): 26.03.2014 / 31.12.2015, period Project implementation: 18.09.2014 – 31.12.2015.

Compliance with environmental policies in the waste management sector implied a systematic, long-term approach that would continue beyond the 2007-13 programming period, thus signing in 2016 the financing contract for the second phase of the "Integrated Solid Waste Management in Bihor County". The total value of the financing contract is 104,583,002 lei, obtained through the Large Infrastructure Operational Program 2014-2020, Priority Axis 3 "Development of environment

⁸ Applicant's Guide, Priority Axis 2, SOP Environment 2013-2020, Development of integrated waste management systems and rehabilitation of contaminated historical sites.

infrastructure under conditions of efficient resource management", Specific Objective (OS) 3.1 "Reduction in the number of deposits Non-compliant and increase the preparedness for waste recycling in Romania".

The signing of the contract for this second phase of the project provides the money for finalizing the infrastructure investments started through the Sectoral Operational Program Environment 2007-2013.

Since the project development process started in December 2009, the existing situation in the field of waste management in Bihor County, prior to the implementation of the project, refers to this year. The coverage of sanitation services was 80.10% per county, 67.66% in the rural area and 92.46% in the urban area, according to the questionnaires received from the mayoralities in the county.

On the basis of the consultants' estimates, in the year 2009 in Bihor County was generated a quantity of approx. 214.114 tons of municipal waste, of which 141.013 tons of household waste collected from the population, and 4.982 tons are the generated but not collected waste from the population. The collection of waste from 2009 until now is done from the gateway in both the rural and urban areas, except for the block areas where waste is collected in containers of 1.1 m³.

At the start of the project, most of the municipal waste generated was deposited. The collection of the collected waste was done in 2 non-compliant landfills in Valea lui Mihai and Salonta, which ceased the storage activity in 2017, and a warehouse according to Oradea. In addition to these deposits, there were 6 non-compliant class "b" warehouses in the urban area which stopped storage according to GD no. 349/205 on waste disposal, in 2005 at Oradea, in 2009 in Alesd and Beius, and in 2010 in Marghita, Ștei and Săcueni. The 185 unimproved storage areas in the rural area were closed until 16.07.2009, the date negotiated with the European Union.

By the end of 2009, 7 projects in the field of waste management were implemented in the county, 6 projects funded through PHARE CES 2004-2006 and a project funded by the Environment Fund. As a result of the implementation of these projects, in the county there was a transfer station to Aleșd, three sorting stations, of which 2 small capacity at Aleșd and Valea lui Mihai, and a large capacity sorting station in Oradea; 2 composting stations at Valea lui Mihai and Oradea, and equipment for waste collection and transport in Oradea, Beius, Aleșd, Valea lui Mihai and Girișul de Criș metropolitan area.

In addition to the above, in August 2005 in Oradea was commissioned the first ecological waste landfill in the region. The deposit was made under a public private partnership, the operator being S.C. ECOBIHOR S.R.L. Oradea city. This warehouse serves the city of Oradea and the localities in the metropolitan area, and in the future it will serve the entire Bihor County.⁹ The estimated projected capacity of the deposit is 3,800,000 m³, the total occupied area will be 22.7 ha. Which will ensure storage for a period of 20 years, until 15.08.2025. The capacity available at the end of 2009 was about 3,000,000 m³.

⁹ No. 41 / 31.08.2004 Decision of the Bihor County Council.

Regarding the EU waste management directives, they are applicable in Bihor County through the project presented below, a project initiated by the local public administration – the Bihor County Council.

I. Project description

The efficiency of an integrated waste management system is conditional on the optimal division of the territory into waste management areas and the allocation of localities to the same center where a common waste management infrastructure (transfer station, sorting station, etc.).

As far as Bihor County is concerned, following the analysis of the existing infrastructure, the relief, the quantities of waste generated and the consultation of the local beneficiaries, the county was divided into 6 waste management areas with centers in Oradea and Aleșd, Salonta, Beiuș, Marghita, Săcuieni and Valea lui Mihai. The areas are serviced by the new transfer and sorting stations, carried out within the project or already existing ones. Both the population and the quantities of waste generated were calculated for the reference year 2016. Also, at the basis of the infrastructure and equipment design, there is data on the generation of waste in 2016. The closure works were also carried out at the 6 non-compliant warehouses which stopped the storage in Oradea, Beiuș, Marghita, Aleșd, Săcuieni and Ștei, as well as to the two non-compliant landfills in Salonta and Valea lui Mihai, which decided to stop the storage at the start of project implementation.

The main objectives in the field of waste management for Bihor County are the following: collecting household waste from the entire population of the county; Implementation of separate collection of recyclable waste both in urban and rural areas; Achieving the highest possible degree of recovery of municipal waste and ensuring the fulfillment of targets on packaging waste; Reducing the amount of biodegradable waste to storage by composting and other treatment methods so as to ensure the achievement of the legislative targets; Closure of non-compliant warehouses.

II. The components of the project

Component 1, namely waste collection, includes the implementation of selective collection both in urban and rural areas. Selective collection refers to the separate collection of waste paper / cardboard – glass – plastic / metal for which the necessary bins have been purchased through the project. The trucks and containers for the residual fraction will be provided by future sanitation operators. This also includes the construction and endowment of 4 new transfer stations, the purchase of containers and means of transport for the existing transfer station, as well as the creation of a temporary storage platform, as follows: transfer station in Beiuș (new) with a Capacity of 16,100 tons / year, transfer station to Marghita (new) with a capacity of 10,600 tons / year, Salonta transfer station (new) with a capacity of 9,900 tons / year, transfer station in Săcuieni (new) A capacity of 13,000 tons / year, an Aleșd (existing) transfer station with a capacity of 12,700 tons / year and a temporary storage platform at Ștei (new) with a capacity of 3,500 tons / year.

For Oradea and Valea lui Mihai town where composting stations exist, the bins for the separate collection of biodegradable waste were purchased, 5,000 units. For Oradea and 3,000 units. For Valea lui Mihai.

Promotion of the individual composting of biodegradable waste in the rural area through the purchase of 20,000 pieces was achieved. Individual composting units.

Component 2, namely waste treatment, includes the construction of 3 new sorting stations to separate the recyclables separately collected on the three appropriately equipped facades (paper / cardboard – glass – plastic / metal) located in the following locations: Beiuș (capacity of 7,000 tons / Year), Marghita (capacity 4,500 tons / year), Salonta (capacity 4,500 tons / year); As well as a mechano-biological treatment plant (MBT) for the treatment of residual waste, including waste collected from the markets, with a capacity of 60,000 tons / year, located in Oradea.

Component 3, i.e. waste disposal, includes the closure of 8 non-compliant urban landfills from Oradea, Beiuș, Marghita, Salonta, Aleșd, Săcueni, Ștei and Valea lui Mihai, in accordance with the accession treaty provisions.

Component 4, namely technical assistance and public awareness, relates to performance during project implementation, project management and supervision of works.

Increased public awareness of waste management has been done through media awareness campaigns (TV and radio spots, newspaper ads, TV shows on local issues, etc.), school campaigns, the organization of Open public debates, the organization of a "green local service" in large urban areas (municipalities), or other types of campaign (leaflets, brochures, surveys, etc.).

7. Conclusions

European policy on the environment is based on Articles 191 to 193 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Under Article 191, preserving, protecting and improving the quality of the environment and protecting human health are explicit objectives of EU environmental policy. Sustainable development is a dominant objective of the EU, which aims to ensure "a high level of protection and improvement of the quality of the environment".¹⁰

The revised legislative proposal on waste sets clear targets for waste reduction and sets an ambitious and credible long-term waste management and recycling pathway. In order to ensure effective implementation, the waste reduction targets of the new proposal are accompanied by concrete measures to tackle barriers on the ground and different situations in EU Member States.

¹⁰ Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2012 / C 326/1) Article 3, paragraph 3.

According to EU legislation, only safe and controlled waste storage activities should take place in Europe. The Landfill Directive sets standards for the protection of human health and the environment, in particular surface water, groundwater, soil and air, from the negative effects of the collection, transport, storage, treatment and disposal of waste. It aims to prevent or reduce, as far as possible, the negative effects of waste disposal throughout the life-cycle of landfills.

The developments in environmental policy in Romania are therefore determined by EU regulations and directives. An important part of the challenge to implementation is the timely transposition by national authorities of EU environmental legislation into national law. Romania sometimes transposes environmental directives late. Legislation is generally transposed correctly, and when cases of non-compliance occur, the country cooperates and modifies its legislation accordingly. However, implementation remains the real challenge, as it emerges from the fact that Romania, although a new Member State, is one of the countries with the highest number of violations of environmental legislation, mainly in areas such as waste management (for example, Operation of non-compliant landfills), atmospheric pollution (e.g. exceedances of PM10 emission limit values), failure to adapt older large-scale combustion plants to EU standards, and authorizing projects without the necessary assessments and authorizations.¹¹

¹¹ European Commission: Evaluarea punerii în aplicare a politicilor de mediu ale UE Raport de țară – ROMÂNIA, COM(2017) 63 final, Homepage of the European Commission, in: http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_ro_ro.pdf (03.02.2017.).