

5. FEJEZET

A nemzeti vagyonról

Varga Judit⁹²

Eset

A felperes mint használatba vevő és az alperes önkormányzat mint használatba adó között 2004. február 3. napján „Használati jogot alapító szerződés” elnevezéssel megállapodás jött létre, amely alapján az alperes a tulajdonában lévő ingatlanból meghatározott területű részt a felperes használatába adott.

Törvény rögzítette, hogy a szóban forgó ingatlan, amely az alperes önkormányzat tulajdonát képezi, határozott idejű (15 éves) elidegenítési és terhelési tilalom alatt áll, valamint, hogy csak sportcélra, illetve sportlétesítmény céljára hasznosítható.

Az ingatlan birtokba vételét követően a felperes az ingatlanrészen saját beruházás keretében az alperes hozzájárulásával tenisz- és sportcentrumot hozott létre.

A felek a szerződésben megállapodtak, hogy a köztük lévő jogviszony megszűnik, ha az ingatlan elidegeníthetővé válik. A használatba adó vállalta, hogy ebben az esetben, az elidegenítési és terhelési tilalom jogerős földhivatali törlésétől számított egy évig vételi jogot biztosít a használatnak, és amennyiben a felperes vételi szándékát bejelenti, 1 €-ért cserébe külön szerződéssel az ingatlant a használó tulajdonába adja.

Az alperes időközben a perben szereplő ingatlanát korlátozottan forgalomképes törzsvagyonnak minősítette.

A felperes az elidegenítési és terhelési tilalom határozott idejének elteltét követően levélben közölte az alperessel, hogy a köztük született szerződés értelmében vételi joga áll fenn az ingatlanon, és azzal élni is kíván. Mivel a felperes elszámolási kísérletei eredménytelenek maradtak,

⁹² Varga Judit egyetemi adjunktus, DE ÁJK Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék.

ezért a bíróságon kereseti kérelmet terjesztett elő, amelyben az alperes a szerződés teljesítésére, a beruházási érték megtérítésére, valamint a szerződésszegésből eredő kártérítés megfizetésére kérte kötelezni.

*Forrás: Budapest Környéki Törvényszék
20.P.20.855/2016/13. sz. határozata*

Kapcsolódó kérdések

- Milyen jogágak által tárgyalt kérdésekkel áll összefüggésben a fenti jogeset?
- Milyen kifejezetten közpénzügyi relevanciája van az esetnek?
- Ön szerint a felperesnek vagy az alperesnek ad igazat a bíróság? Miért?

5.1. Általában a nemzeti vagyonról

Az államnak szüksége van a rábízott, illetve az általa felvállalt közfeladatok ellátásához, valamint működésének fenntartásához ingó és ingatlan vagyonelemekre, vagyoni értékű jogokra (SIVÁK–VIGVÁRI 2012, 35–47). Tekintve, hogy eme vagyontárgyak célja a közfeladatok ellátása, közös szükségletek kielégítése, a velük való gazdálkodás során körültekintően kell eljárni, őket fokozott védelemben kell részesíteni a köz érdekében (VARGA 2017, 30–31). Az egyes államok tulajdonában álló, célhoz kötött vagyonelemekkel való gazdálkodást garanciális szabályok korlátozzák, a vagyontárgy funkciója, jellege, illetve értéke szerint különböző mértékben.

A hatályos hazai jog a nemzeti vagyon kifejezést használja az állam mint közösség tulajdonában álló vagyonelemekre nézve. A nemzeti vagyonon belül két kategóriát különítve el: az állami vagyont és az önkormányzati vagyont. A névválasztás nem szerencsés, hisz az állam részét képezi a központi kormányzat mellett a helyi önkormányzatok összessége is, így azok vagyona is. A jogalkotó azonban az állami vagyon alatt csupán a központi kormányzat tulajdonában álló vagyonelemeket érti, míg az egyes helyi önkormányzatokat megillető vagyont kategóriákat előbbbitől elválasztja. Bár a névválasztás nem szerencsés, a hatályos jogszabályok ezekkel operálnak,

ezért a továbbiakban a normaszöveg és az elméleti fogalomhasználat esetleges különbözőségéből fakadó félreértések elkerülése végett e fejezet is az állami vagyon, illetve önkormányzati vagyon kifejezéseket használja, ha a központi kormányzat, illetve ha a helyi önkormányzatok tulajdonát képező vagyonelemekre elkülönülten kíván utalni. Amennyiben a központi és a helyi önkormányzatok vagyonára egyidejűleg gondolok, akkor a nemzeti vagyon szókapcsolattal élek majd.

A nemzeti vagyonra vonatkozó normák között megkülönböztethetjük a *lex generalis* szabályokat, amelyek átfogóan, általában szólnak a nemzeti vagyonról, valamint a *lex specialis* előírásokat, amelyek a nemzeti vagyon körébe tartozó egyes vagyonelemekre vonatkozó speciális előírásokat rendezik. Általános, valamennyi nemzeti vagyonelemre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz az Alaptörvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.). *Lex specialis* például az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXVII. törvény, a Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény, a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény, az 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet, amely normák a nemzeti vagyon körébe eső egy-egy vagyoni körre vonatkozó részletszabályokat rögzítik.

Tekintve, hogy a vizsgált tárgykör igen tág, e fejezet keretében csupán arra vállalkozom, hogy a nemzeti vagyont átfogóan szabályozó normák tartalmát felvázoljam, illetve a nemzeti vagyon kategóriáinak rendszerszintű áttekintése révén segítséget nyújtsak az eligazodáshoz eme óriási témában.

5.2. Alkotmányos alapok

Korábbi Alkotmányunk⁹³ az Alaptörvényünk 2012. január 1-jei hatálybalépését megelőzően is tartalmazott több, releváns rendelkezést a közvagyonnal összefüggésben. A témát érintően elsőként a 9. §-ában kimondta, hogy Magyarországon a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Hatályos Alaptörvényünk nem deklarálja a két

⁹³ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya.

tulajdoni forma egyenlőségét. Alkotmányunk már 2012 előtt kimondta, hogy a Magyar Állam tulajdona nemzeti vagyon, illetve hogy az állam kizárólagos tulajdonát, a kizárólagos gazdasági tevékenységek körét törvény határozza meg,⁹⁴ valamint, hogy az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon és felelősséggel, önállóan gazdálkodnak.⁹⁵ Nevesíti az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) feladatai⁹⁶ között az állami vagyon kezelésének, illetve állami tulajdonban lévő vállalatok kapcsolódó tevékenységének ellenőrzését.⁹⁷

Hatályos Alaptörvényünk külön fejezetbe gyűjti a közpénzügyi kérdéseket, a nemzeti vagyonnal összefüggő rendelkezéseket is e fejezet 38. és 39. cikke tartalmazza. Kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, amely vagyon célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése, a természeti erőforrások megóvása és a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítése. Deklarálja, hogy a nemzeti vagyon megőrzésével, védelmével és a vele való gazdálkodással összefüggő kérdéseket sarkalatos törvény határozza meg. E sarkalatos törvény a korábban már említett Nvt. Az Alaptörvény jelzi, hogy a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás törvényi korlátozásokkal érintett, hisz e vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel, valamint hasznosítására, átruházására szerződés csak átlátható szervezettel köthető. Az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezeteknek kötelezettségévé teszi, hogy törvényben meghatározott módon, önállóan, felelősen, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek tiszteletben tartása mellett gazdálkodjanak. Alaptörvényünk 39. cikke pedig úgy a közpénzek, mint a nemzeti vagyon kezelése során kötelező elvként írja elő az átláthatóság biztosítását és a közérdek tiszteletben tartását.

⁹⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 10. §.

⁹⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 11. §.

⁹⁶ Az ÁSZ eme feladatát hatályos Alaptörvényünk is tartalmazza 43. cikkében.

⁹⁷ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 32/C. §.

5.3. A nemzeti vagyon kategóriái

A nemzeti vagyon elemeit az Nvt. két nagy részre bontja. Megkülönbözteti egymástól az állami tulajdonban álló vagyont és az önkormányzati vagyont (SIVÁK–SZEMLÉR–VIGVÁRI 2013, 136). Az állami tulajdonon belül további két nagy csoportot lehet elkülöníteni: a kincstári vagyon és az üzleti vagyon tárgyait. A kincstári vagyon elemei fokozott védelemben részesülnek stratégiai szerepük, gazdasági jelentőségük, illetve eszmei értékük okán. E fokozott védelem e vagyontárgyak forgalomképségének korlátozásában manifesztálódik. A kincstári vagyonon belül találjuk a forgalomképtelen kincstári vagyon elemeit: a kizárólagos állami tulajdont és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elemeit. A kincstári vagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon tárgyai teszik ki, ezek egyik speciális típusa a koncesszióba adható vagyon, másként az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei.

5.1. táblázat
Az állami tulajdon tárgyai

Az állami tulajdonba tartozó nemzeti vagyon kategóriái			
Kincstári vagyon			Üzleti vagyon
forgalomképtelen kincstári vagyon		korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon (idetartozik: a koncessziós vagyon egy része – az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége)	forgalomképes vagyonelemek
kizárólagos állami tulajdon	nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon		

Forrás: saját szerkesztés

A kizárólagos állami tulajdon tárgyai a forgalomképtelen kincstári vagyon körébe esnek. Az idetartozó vagyontárgyakat nevesíti az Nvt. 4. § (1) bekezdése. Kizárólagos állami tulajdon körébe tartoznak például a következők: a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények; az Országház; természetes előfordulási helyükön a föld méhének kincsei; a felszín alatti vizek, azok természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és a természetes tavak elhagyott medre, a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget; az Nvt. 1. mellékletében nevesített folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és

előbbiekre medre, csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak, egyéb vízi létesítmények és állami tulajdonban lévő vízi létesítmények; országos közutak és azok műtárgyai; állami tulajdonban álló terek, parkok. Forgalomképtelen vagyonelemek lévén ezek fő szabály szerint – kivéve az Nvt. által nevesített esetek – nem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, biztosítékul nem adhatók, rajtuk osztott tulajdon nem létesíthető.⁹⁸

Ugyancsak forgalomképtelen kincstári vagyonelemek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon tárgyai. Az Nvt. 2. melléklete felsorolja a legfontosabb ilyen vagyonelemeket. Az Nvt. 2. melléklete nevesít sportcélú ingatlanokat, műemléki védelem alatt álló építményeket és épületeket, állami tulajdonban álló társasági részesedéseket, mint a Magyar Villamos Művek Zrt.-ben, a Magyar Posta Zrt.-ben, a Magyar Államvasutak Zrt.-ben, a Magyar Fejlesztési Bank Zrt.-ben stb. fennálló állami részesedések. Azonban a 2. melléklet felsorolása nem taxatív, hiszen vagyonelemet nemcsak az Nvt., hanem más törvény, illetve kormányrendelet is minősíthet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé.⁹⁹

Korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon elemei azok a vagyontárgyak, amelyek kincstári vagyon részét képezik, ám nem tartoznak a kizárólagos állami tulajdon, illetve a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe. Ezek azok az államot megillető, többségi gazdasági társasági részesedések, amelyeket az Nvt. 2. melléklete nem minősít nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak, s így forgalomképtelen vagyonelemnek.¹⁰⁰ Valamint ilyennek – korlátozottan forgalomképes kincstári vagyonnak – minősül még az állam közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló társasági részesedése is. Korlátozottan ugyan, de a gazdasági forgalom tárgyát képezhetik, róluk csak törvényben meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.¹⁰¹ Speciális idetartozó vagyoni kör az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei. Ezek körét az Nvt. 12. § (1) bekezdése sorolja fel. Ilyen például a csővezetékes termékcsatlósítás és -tárolás, a bányászati kutatás és kitermelés, a hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása, a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére

⁹⁸ Nvt. 3. § (1) bek. 3. pont.

⁹⁹ Nvt. 4. § (2) bek.

¹⁰⁰ Nvt. 4. § (4) bek.

¹⁰¹ Nvt. 3. § (1) bek. 6. pont.

irányuló tevékenységek, a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás stb. Előbbi tevékenységek gyakorlását az állam időlegesen, fő szabály szerint koncessziós szerződés (PAPP 2017, 265–316) keretében átengedheti. E szerződések határozott időre, legfeljebb 35 évre köthetők. Ágazati törvény lehetőséget adhat külön pályázati kiírás nélkül egy alkalommal a korábban aláírt koncessziós szerződés meghosszabbítására, ha mind a koncesszióba vevő, mind a koncessziós társaság szerződésszerűen és késedelem nélkül teljesítette szerződésben vállalt kötelezettségeit. Koncessziós szerződést az állam csak természetes személlyel, illetve átlátható szervezettel köthet. E tevékenységek koncessziós szerződés nélkül csak az állam, helyi önkormányzat (azok társulása), költségvetési szerv, önkormányzati intézmény, előbbiek 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet vagy ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet által gyakorolható, kizárólag nekik engedhető át.¹⁰²

Az állami vagynon belül az üzleti vagyon körébe azok a vagyonelemek esnek, amelyek nem tartoznak a kincstári vagyonba. Ezek a vagyon-tárgyak gazdasági forgalom tárgyát képezhetik, forgalomképesek.¹⁰³

Az állami tulajdon mellett a nemzeti vagyon másik része az önkormányzati vagyon. Az önkormányzati vagynon belül a törzsvagyon és a forgalomképes üzleti vagyon különböztethető meg. A törzsvagyon tárgyai vagy forgalomképtelenek, vagy korlátozottan forgalomképesek, tekintettel arra, hogy azok kötelező önkormányzati feladat ellátását és/vagy hatáskör gyakorlását szolgálják. Forgalomképtelen törzsvagyonon belül elkülöníthetők a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyon elemei a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon tárgyaitól. A törzsvagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon képezi, amelyek sajátos típusát a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységei jelentik.

¹⁰² Nvt. 12. § (1) bek., (3) bek., (12)–(13) bek.

¹⁰³ Nvt. 3. § (1) bek. 18. pont.

5.2. táblázat
Az önkormányzati vagyon tárgyai

Az önkormányzati tulajdonba tartozó nemzeti vagyon kategóriái			
Törzsvagyon		Üzleti vagyon	
forgalomképtelen törzsvagyon		korlátozottan forgalomképes törzsvagyon (idetartozik: a koncessziós vagyon egy része – a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége)	forgalomképes vagyonelemek
kizárólagos önkormányzati tulajdon	nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon		

Forrás: saját szerkesztés

A helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonát képező vagyonelemek a forgalomképtelen törzsvagyon részét alkotják. E vagyontárgyakat az Nvt. 5. § (3) bekezdése taxatív módon felsorolja. Idetartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzatok tulajdonában álló terek, parkok, nemzetközi kereskedelmi repülőterek és bizonyos létesítményeik, valamint a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények (kivéve a vízi közműveket).

Ugyancsak a forgalomképtelen törzsvagyon része a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű önkormányzati vagyon. A vagyontárgyakat törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete ruházhatja fel ilyen minősítéssel. Az Nvt. 2. számú melléklete is felsorol közülük néhányat.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon elemeit – az előbbi kategóriához hasonlóan – ugyancsak törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete jelölheti ki. Az Nvt. ilyenként nevesíti az önkormányzati tulajdonban álló közműveket, továbbá a helyi önkormányzatok tulajdonában álló helyi önkormányzati képviselőtestület vagy önkormányzati szerv, vagy az önkormányzat által fenntartott más közfeladatot ellátó intézmény elhelyezését, feladatainak ellátását szolgáló épületet, épületrészt, valamint a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet ellátó¹⁰⁴ gazdasági társaságban fennálló részesedést. A fenti vagyonelemek addig tartoznak a korlátozottan forgalomképes

¹⁰⁴ Ideértve a helyi önkormányzat parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társasági részesedését is.

törzsvagyonba, amíg azok közvetlenül önkormányzati feladat ellátását, illetve hatáskör, közhatalom gyakorlását szolgálják. Ha céljuk, rendeltetésük megváltozik, átkerülnek a forgalomképes üzleti vagyonba. Ameddig azonban forgalomképességük korlátozása fennáll, nem szolgálhatnak önkormányzati hitelfelvétel, sem kötvénykibocsátás fedezetéül, és elidegenítésük is csak az állam (értsd központi kormányzat), más helyi önkormányzat, illetve helyi önkormányzati társulás részére történhet. Ahogy az állami vagyon, úgy az önkormányzati vagyon körében is vannak olyan gazdasági tevékenységek, amelyek gyakorlására a helyi önkormányzatoknak kizárólagos joga van, ám szerződés – fő szabály szerint koncessziós szerződés révén – e tevékenységek gyakorlásának jogát átengedhetik. E logika alapján eme tevékenységi körök az önkormányzati vagyon korlátozottan forgalomképes elemei közé taroznak. Az Nvt. 12. § (2) bekezdése ilyenként nevesíti például a helyi közutak és műtárgyaik létrehozását, működtetését; a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatást; a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozását és működtetését stb. Eme vagyonelemekre is az állami vagyon körében, a koncesszió kapcsán kibontott rendelkezések irányadók.¹⁰⁵

Az önkormányzati vagyon azon elemei, amelyek nem részei a törzsvagyonnak, alkotják az üzleti vagyont, ezek gazdasági forgalom tárgyát képezhetik. Előbbi vagyontárgyak forgalomképesek ugyan, ám a korábbi szabályozásból megmaradt az a korlátozás, hogy a helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége – így az üzleti vagyonnal való gazdálkodása – során nem veszélyeztetheti kötelező feladatainak ellátását, valamint, hogy a helyi önkormányzat csak korlátozott tagi felelősségű gazdasági társaságot alapíthat, illetve csak ilyen társaságban szerezhethet tulajdonosi részesedést.¹⁰⁶

5.4. A nemzeti vagyon védelme

A nemzeti vagyon célhoz rendeltségéből eredően részesül védelemben. E vagyoni kör védelme több formában is testet ölt. Egyrészt tetten érhető a nemzeti vagyon egyes kategóriái forgalomképességének korlátozásában – amelyet az előző fejezetben tekintettünk át –, másrészt manifesztálódik a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapelveiben, harmadrészt

¹⁰⁵ A vonatkozó szabályokat lásd részletesebben az Nvt. 12. §-ában.

¹⁰⁶ Nvt. 9. § (2) bek.

a kezelésükre, hasznosításukra vonatkozó szabályozásban, továbbá e vagyontárgyak feletti tulajdonjog átruházásának korlátozásában is.

5.4.1. Vagyongazdálkodási alapelvek

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás kapcsán számos fontos alapelvet tartalmaz az Nvt. Az elsők között rögzíti a felelős és rendeltetészerű gazdálkodás elveit. A nemzeti vagyongazdálkodás feladatainak nevesítése során találkozunk a teherbíró képességhez igazodó gazdálkodás elvével, a szükségesség követelményével, az átláthatóság, egységesség, hatékonyság, költségtakarékosság elveivel, ahogy az értékörzés, állagvédelem, értéknövelés szempontjaival is. A törvény továbbá kimondja az állami (értsd központi kormányzati), illetve helyi önkormányzati feladatok ellátása szempontjából feleslegessé vált vagyontárgyak elidegenítésének követelményét. Az imént felsorolt elvek valóban fundamentálisak a közvagyonnal való gazdálkodás kapcsán, ám a törvény részletes kibontásuktól tartózkodik, részletezésüket az ágazati jogszabályokra bízva, végrehajtásukhoz kevés jogi eszközt bocsát rendelkezésre. Az Nvt. tehát válaszol a mit kérdésre, azaz kimondja, hogy mit is vár el a nemzeti vagyonnal gazdálkodóktól, ám a hogyan, illetve a mi módon kérdések megválaszolását alig kísérli meg. Az előbbi állítás alól három kivétel nevesíthető. Az egyik az Nvt. 8. §-a, amely a központi kormányzat, illetve helyi önkormányzat által alapított gazdasági társaságok, illetve az előbbiektől megszerzett társasági részesedésekre tér ki, s bontja ki azokat a rendelkezéseket, amelyek révén el kívánja érni, hogy a központi kormányzat, illetve a helyi önkormányzatok csak olyan gazdasági társaságokat alapítsanak, illetve szerezzenek bennük részesedést, amelyek tagjai átláthatók. A másik kivétel az Nvt. 9. §, amely a helyi önkormányzatok számára vagyongazdálkodásukkal összefüggésben kötelezettségként előírja a közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási terv készítését, továbbá ez az a szakasz, amely kimondja, hogy a helyi önkormányzatok vállalkozási tevékenysége nem veszélyeztetheti kötelező feladataik ellátását, s hogy a helyi önkormányzatok csak olyan gazdasági társaságokban vehetnek részt, ahol a tagok felelőssége kizárólag a vagyoni hozzájárulásuk mértékéig terjed. A harmadik kivételt az Nvt. 10. §-a jelenti, amely a tulajdonosi joggyakorló kötelezettségévé teszi a nemzeti vagyonnak, annak értékének és változásainak nyilvántartását. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a nemzeti vagyon

elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. E nyilvántartás fő szabály szerint nyilvános. E szakasz a tulajdonosi joggyakorló egy másik kötelezettségét is kimondja: a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését, amely ellenőrzés eredményéről értesíteni tartozik a nemzeti vagyon használóját, illetve az Állami Számvevőszéket. Utóbbit csak akkor, ha megállapításai az Állami Számvevőszék hatáskörét érintik.¹⁰⁷

5.4.2. A nemzeti vagyon kezelése és hasznosítása

A nemzeti vagyon vagyonkezelői jogot alapító vagyonkezelési szerződéssel, haszonélvezeti jogot alapító szerződéssel és használati jogot alapító szerződéssel adható vagyonkezelésbe, illetve hasznosítható. Mind a vagyonkezelési, mind a hasznosítási szerződések esetén is fő szabály a visszterhesség. Ingyenesen ezek a szerződések közfeladat, közszolgáltatás ellátása és azok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása végett köthetők a szükségesség elvének szem előtt tartása mellett.

Vagyonkezelői szerződés fő szabály szerint csak – az Nvt. értelmező rendelkezései között definiált – vagyonkezelőkkel köthető, és e jog csak általuk gyakorolható. Ez alól kivételt jelentenek (1) az állam, illetve a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységei (koncessziós vagyoni kör), illetve a (2) törvényi kijelölés esetei. Koncessziós körbe tartozó vagyon esetén koncessziós szerződés természetes személyel és átlátható szervezettel¹⁰⁸ írható alá. A vagyonkezelői jog nemcsak a vagyonkezelői szerződés útján, de törvényi kijelöléssel is létrejöhet. A törvény nemzeti vagyon kezelőjeként egyrészt olyan személyt jelölhet ki, aki az Nvt. szerinti vagyonkezelők körébe tartozik, másrészt – az előbbiek közé nem tartozó – a törvény által egyedileg meghatározott jogi személy is kijelölhető vagyonkezelőnek. Bizonyos vagyonelemek – állami és helyi önkormányzati kizárólagos tulajdon, az Nvt. 2. mellékletében meghatározott nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon és koncessziós vagyoni kör elemei – esetén a törvény egyedileg is csak olyan személyt jelölhet ki vagyonkezelőként, aki az Nvt. értelmező rendelkezései szerint vagyonkezelőnek minősül. Az Nvt. szerint az állami tulajdonba eső nemzeti vagyon kapcsán vagyonkezelő lehet költségvetési szerv; helyi

¹⁰⁷ Nvt. 7–10. §.

¹⁰⁸ Az átlátható szervezet fogalmát lásd Nvt. 3. § (1) bek. 1. pont.

és nemzetiségi önkormányzat, valamint azok társulása; helyi vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve társulásaik fenntartásában, irányításában álló intézmények; előbbiek, illetve az állam 100%-os – egyedi vagy együttes – tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, valamint ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet és köztestület. Helyi önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyon esetén vagyonkezelő lehet a helyi vagy nemzetiségi önkormányzat és azok társulása, illetve ezek fenntartása, irányítása alá tartozó intézmény; az előbbiek, illetve az állam 100%-os – egyedi vagy közös – tulajdonában álló gazdálkodó szervezet vagy ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet; költségvetési szerv és köztestület. Továbbá vagyonkezelő lehet az egyházi jogi személy is tevékenysége ellátásához szükséges nemzeti vagyon felett.¹⁰⁹ A vagyonkezelői szerződés biztosítja a legnagyobb mozgásteret a nemzeti vagyont használók számára a három kontraktus közül. A vagyonkezelőt – jogszabály vagy szerződésben foglalt kivételektől eltekintve – ugyanis megilletik a tulajdonos jogai, illetve terhelik a tulajdonos kötelezettségei azzal, hogy a vagyont nem idegenítheti el, azt nem terhelheti meg,¹¹⁰ nem adhatja biztosítékul, rajta osztott tulajdont nem létesíthet, a vagyonkezelői jogot harmadik személyre nem ruházhatja át, valamint nem adhat polgári jogi igényt megállapító vagy eldöntő tulajdonosi hozzájárulást hatósági, illetve bírósági eljárásban.¹¹¹

Megjegyzésre érdemes még, hogy vagyonkezelési szerződés, ahogy a következőként tárgyalt haszonélvezeti szerződés is, versenyztetés nélkül köthető. Közös még e két szerződésben, hogy azok az Nvt. erejénél fogva megszűnnek, ha a haszonélvező vagy a vagyonkezelő gazdálkodó szervezet tulajdonosi szerkezete oly módon változik meg, hogy az már nem teljesíti a vagyonkezelőkkel szemben elvárt közvetlen vagy közvetett 100%-os állami, illetve helyi (nemzetiségi) önkormányzati tulajdonosi részesedés fennállásával összefüggő követelményeket.

Haszonélvezeti jogot alapító szerződés – a vagyonkezelési szerződéshez hasonlóan – csak vagyonkezelőkkel köthető, illetve e jog csak általuk gyakorolható, kivéve a koncessziós vagyoni körbe tartozó vagyonelemek esetén, ahol koncessziós szerződéssel szerezhető meg az államot vagy helyi önkormányzatot illető kizárólagos gazdasági tevékenység

¹⁰⁹ Nvt. 3. § (1) bek. 19. pont.

¹¹⁰ Kivételt e szabály alól is megfogalmaz a törvény. Lásd Nvt. 11. § (8) bek. a) pont.

¹¹¹ Nvt. 11. § (1)–(9). bek.

végzésének joga, amely kontraktus természetes személyekkel, illetve átlátható szervezetekkel írható alá. A haszonélvező szűkebb jogosultságokkal bír a vagyontárgy felett, mint a vagyonkezelő. A Polgári törvénykönyv rendelkezései szerint a haszonélvezeti jog jogosultja a más személy tulajdonában álló dolgot – amelyen haszonélvezeti joga fennáll – birtokában tarthatja, használhatja, hasznosíthatja, hasznait szedheti, haszonélvezeti jogát másra azonban nem ruházhatja át, továbbá viseli a dologgal kapcsolatos terheket és a használatával összefüggő kötelezettségeket.¹¹²

A nemzeti vagyon elemeire vagyonkezelői és haszonélvezeti jogot alapító szerződés mellett hasznosításra vonatkozó szerződés is köthető. Az ügyletben nemzeti vagyon felett tulajdonosi joggyakorlóval¹¹³ szemben ellenérdekű félként csak természetes személy, illetve átlátható szervezet állhat. Csak olyan természetes személlyel, illetve átlátható szervezettel köthető hasznosítási szerződés, aki/amely vállalja, hogy eleget tesz szerződésben rögzített beszámolási, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségének a neki átengedett vagyontárggyal összefüggésben, illetve vállalja, hogy azt szerződésszerűen, a tulajdonosi rendelkezéseknek és a vagyontárgy hasznosítási céljának megfelelően használja. Továbbá vállalja, hogy a hasznosításba harmadik félként kizárólag természetes személyt, illetve átlátható szervezetet von be. Állami tulajdonban álló nemzeti vagyonra törvényben, önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyonra törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatár felett hasznosítási szerződést kötni csak versenyeztetés útján lehet. A versenyeztetés csak akkor mellőzhető, ha a hasznosítás államháztartási körbe tartozó szervezet, jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó gazdálkodó szervezet vagy államháztartási körbe tartozó szervezet vagyonkezelésében lévő személy javára történik. Valamint akkor sem alkalmazandó a versenyeztetés, ha *„természetes személy, vagy 100%-ban magántulajdonban álló gazdálkodó szervezet a nemzeti vagyon használója, és a használatában álló nemzeti vagyont hasznosítja”*.¹¹⁴ A hasznosítási jogot alapító szerződés értelmében a tulajdonosi joggyakorlóval szerződő fél – fő szabály szerint – csupán a vagyontárgy használatára jogosult.¹¹⁵

¹¹² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 5:148–149. §.

¹¹³ A tulajdonosi joggyakorló az, aki az államot vagy helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogokat, illetve kötelezettségeket gyakorolja a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelem felett.

¹¹⁴ Nvt. 11. § (18) bek.

¹¹⁵ Nvt. 11. § (10)–(18) bek.

5.4.3. *A nemzeti vagyon elidegenítése*

A nemzeti vagyonról szóló törvény kimondja, hogy állami vagyon esetén törvényben, önkormányzati vagyon esetén törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatár felett a nemzeti vagyon tulajdonjogát versenyeztetés útján lehet átruházni, kivéve, ha a törvény eltérően rendelkezik. Versenyeztetés esetén pedig az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányossága elvének tiszteletben tartása mellett ruházható át a nemzeti vagyon tulajdonjoga. A versenyeztetés azonban nem kötelező a jogszabály által meghatározott értékhatárt el nem érő nemzeti vagyon elemei kapcsán, illetve a törvény által adott direkt felhatalmazás eseteiben. Az Nvt. lehetőséget ad a nemzeti vagyon tulajdonának ingyenes átruházására is, a kapcsolódó részletszabályok tisztázását az ágazati törvényekre bízva. A normaszövegből arra következtethetünk, hogy az Nvt. az ellenértékért cserében történő, azaz a visszterhes elidegenítést tekinti fő szabálynak, míg az ingyenes vagyónátruházást kivételnek, ám ezt direkt módon nem mondja ki. Bármilyen formában kerül is sor a vagyon átruházására – ingyenesen, visszterhesen, versenyeztetéssel vagy anélkül –, a nemzeti vagyon tulajdonjogát csak természetes személy, illetve átlátható szervezet szerezhethi meg.

A jogalkotó az ingatlan vagyon ingyenes átruházását bátyázta körül további garanciális rendelkezésekkel. Ha ugyanis korábban állami vagy önkormányzati tulajdonban álló ingatlan vagyont szerez valaki – az állam (értsd központi kormányzat) kivételével – ingyenesen, akkor az az ingatlant a megszerzéstől számított 15 évig nem idegenítheti el, és köteles azt a juttatás céljának megfelelően hasznosítani, állagát megőrizni, valamint a hasznosításról évente beszámolni. Az elidegenítési tilalom ideje alatt az ingatlan fő szabály szerint nem megterhelhető, ahhoz a korábbi tulajdonosi joggyakorló egyedi döntéssel adott hozzájárulására van szükség, aki csak fejlesztési, felújítási, korszerűsítési célt szolgáló hitelhez vagy támogatás érdekében történő más jellegű megterheléshez – vagy előbbi igények kielégítése érdekében történő elidegenítéshez – adja áldását.

Idkapcsolódó – az ingatlan vagyont védő – garanciális szabály, hogy a helyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlan értékesítése esetén az államot törvény által biztosított, minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg. Ez alól kivételt az állami (egykori tanácsi) és önkormányzati

bérlakások képeznek, illetve azok az ingatlanok, amelyek értéke a jogszabályban¹¹⁶ rögzített értékhatárt nem éri el.¹¹⁷

Az ingyenes vagyonátruházás speciális esete, amikor jogalkotói döntés eredményeként a kormányzati szintek között a közfeladatok átstrukturálására kerül sor. Ekkor a közfeladat ellátását szolgáló vagyon osztja a közfeladat sorsát. A közfeladat ellátásának felelőse, ha megváltozik, akkor a közfeladat ellátásához szükséges vagyon tulajdonosa is ennek megfelelően módosul. A jogalkotó kimondja, ha a törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladatává vagy az állam (értsd központi kormányzat) feladatává teszi, vagy állami feladatot minősít helyi önkormányzati feladattá, akkor a feladat ellátását közvetlenül szolgáló, ahhoz szükséges vagyon nyilvántartási értéken, átvezetéssel, ingyenesen kerül a feladatátvevő tulajdonába.

Összegzésként megállapítható, hogy *lex generalishoz* méltóan az Nvt. az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban egy nagyvonalú áttekintést ad a nemzeti vagyon tárgyairól, definiálja a legfőbb fogalmakat, az e célhoz kötött vagyontömeg védelmére hivatott alapvető rendelkezéseket. De mint tudjuk, az „*ördög a részletekben rejlik*”. Az Nvt. a szabályozási témát érintően több vakfoltot hagy, illetve a számos kivételre, alkivételre utal, s bízva előbbieket kibontását ágazati törvényekre. A kivételek, alkivételek léte persze indokolható, például a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemek sokszínűségével s azzal, hogy a nemzeti vagyonelemek sokfélesége miatt a hatékony vagyongazdálkodás megvalósítása is változatos, a különböző vagyoni kategóriákra nézve eltérő szabályozást igényel. Ugyanakkor tény, hogy a sok kivétel, alkivétel és a számos ágazati norma bár a rugalmas szabályozást igen, a jogalkalmazást, illetve a változások nyomon követését, valamint a témát érintő szabályozás rendszerszintű áttekintését kevésbé mozdítják elő.

5.5. Vissza az esethez

Az ügyben eljáró bíróság megállapította, hogy az alperes helyi önkormányzat és a felperes között született szerződés aláírásának időpontjában a perbeli

¹¹⁶ A törvényben vagy a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárt.

¹¹⁷ Nvt. 14. § (4) bek.

ingatlanrész elidegenítési és terhelési tilalom alatt állt, amely tilalom határozott időre, 15 évre szólt. Ez idő alatt az ingatlan csak sporttevékenységre és sportcélú tevékenységre volt hasznosítható. A határozott idő elteltét követően a földhivatal az ingatlan-nyilvántartásból törölte az elidegenítési és terhelési tilalmat.

A bíróság továbbá megállapította, hogy az elidegenítési és terhelési tilalom törlését megelőző évben (2012. január 1-jén) hatályba lépett a 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.), amelynek 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy önkormányzati vagyon törzsvagyon és üzleti vagyon lehet. Az 5. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a törzsvagyon korlátozottan forgalomképes elemeit törvény, illetve helyi önkormányzati rendelet állapíthatja meg. Az Nvt. 17. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálybalépését megelőzően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket az Nvt. rendelkezései nem érintik.

A fentiek alapján az eljáró bíróság az alperes önkormányzatot a szerződés megszűnéséből eredő elszámolás jogcímén igazságügyi szakértő által megállapított összeg, valamint a kereseti kérelemmel egyező időponttól esedékes, a kifizetés napjáig járó törvényes mértékű késedelmi kamat megfizetésére kötelezte. Az ingatlan az alperes önkormányzat tulajdonában maradt.

5.6. Önellenző kérdések

- Milyen típusai vannak az állami tulajdonban álló nemzeti vagyonnak? Jellemezze őket forgalomképességük szerint!
- Milyen típusai vannak az önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyonnak? Jellemezze őket forgalomképességük szerint!
- Hogyan, milyen jogi megoldások révén törekszik a jogalkotó a nemzeti vagyon elemeit védelemben részesíteni?
- Nevesítsen *lex specialist* a nemzeti vagyonra vonatkozóan! Keressen olyan *lex specialist*, amelyet a fejezet nem említ!
- Ki lehet napjainkban a nemzeti vagyon kezelője?
- Miben tér el egymástól az átlátható szervezetek és a vagyonkezelők köre?

5.7. Érdekességek

- Tájékozódjon a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. feladatairól, gazdálkodásáról! Lásd részletesebben: www.mnvzrt.hu (Letöltve: 2018. 03. 29.)

- A nemzeti vagyonról az Állami Számvevőszék által készített elemzések, jelentések elérhetők a www.asz.hu (letöltve: 2018. 03. 29.) weboldalon.
- ÁSZ (2017): *Elemzés az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok működésének tapasztalatairól*. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/gt_elemzes_20170509.pdf?ctid=1126 (Letöltve: 2018. 03. 29.)
- ÁSZ (2017): *Jelentés. Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése*. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17123.pdf?ctid=1125 (Letöltve: 2018. 03. 29.)
- ÁSZ (2015): *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése*. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_az_allami_felsooktatasi_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf?ctid=855 (Letöltve: 2018. 03. 29.).
- A nemzeti vagyonnal összefüggő elvi bírósági határozatok, illetve döntések elérhetők: www.kuria-birosag.hu (Letöltve: 2018. 03. 29.)

Felhasznált irodalom

- SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András (2013): *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Budapest, CompLex.
- SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, CompLex.
- PAPP Tekla szerk. (2017): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten.
- VARGA Judit (2017): *Közpénz és közpénzügyi rendszer: Fogalmi alapvetés*. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó – VARGA Judit: *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, DE ÁJK. 25–36.

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2011. évi CXCV. törvény a nemzeti vagyonról

Budapest Környéki Törvényszék 20.P.20.855/2016/13. sz. határozata