



Dúl János¹

Alapvetések az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyongazdálkodásról

Bevezetés

Jelen tanulmány keretei között az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyongazdálkodási szerződésről és vagyongazdálkodói jogról lesz szó. A cél az, hogy a témakörhöz illeszkedő egyes jogszabályi rendelkezéseket és az azokhoz kapcsolódó egyes irodalmi álláspontokat bemutassam. Az írásnak nem képezi részét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 109. §-ának mélyreható ismertetése és értelmezése, az egy további munka tárgyköre lesz.

Alapvetésként rögzíteni érdemes azt az ünnepeket, Tamás András professzor úr gondolatai alapján, miszerint a közszféra vagyoni alapja elkülönített, önálló, ezen alap a köztulajdon vagy publikus tulajdon (*public ownership*), amelynél a vagyongazdálkodás, a tulajdonszerzés közcélból történik, és az így megszerzett tulajdon közcélok megvalósítására használható fel.² Az álláspont általában a köztulajdonban álló dolgokkal kapcsolatban került megfogalmazásra, ám ennél fogva az önkormányzati tulajdonban álló javakra, és a közcél megvalósítása, mint olyan, a vagyongazdálkodási szerződésre is igaz lesz.

A gondolatok folytatása is egy az egyben összecseng a hatályos szabályozással, azon belül a vagyongazdálkodással is: „A köztulajdon tulajdonosi jogosítványai specifikusan definiáltak. Nemcsak a szerzőmódok, hanem a birtoklás, a hasznosítás, a használat és a rendelkezés tulajdonosi részjogosítványai is a köztulajdoni jellegnek megfelelően kialakítottak, s jogilag szabályozottak.”³ Az Mötv. és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.) rendelkezései alapvetően közjogi jellegűek, ugyanakkor jelentős mértékben befolyásolják azok hátterét a magánjogi szabályok. Emiatt minden megbeszélés nélkül egyetértek Lenkovich Barnabás megállapításával, amikor arról ír, hogy különösen a dologi jog szabályaiban közjogi dologi jogi normák

¹ Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék. Kapcsolat: dul.janos@uni-nke.hu.

² Tamás András: *Közigazgatási jog I. Előadások*. Szeged, JATEPress, 1994. 166.

³ Tamás (1994): i. m. 166.

is előfordulnak, amelyek esetleg polgári jogi szabályokkal vegyülnek. Ilyen területnek számít például az állami funkciókhoz szorosan kötődő ingatlan- és ingóvagyonnal, illetve a helyi önkormányzatok vagyonával összefüggő szabályok összessége.⁴

Az önkormányzatok vagyonával kapcsolatos egyes alapvetések

Az általam megvizsgált (részben a jelen műben is hivatkozott, részben azon kívüli) szakirodalmi nézetek megfogalmazói közül többen a vagyonkezelés és a vagyongazdálkodás közé egyenlőségelet tettek, ugyanakkor már csak a jogszabályi rendelkezések megvizsgálását követően sem lehetne így tenni. Egyetértek azon véleménnyel, miszerint a vagyongazdálkodás része a vagyonkezelés, a helyi önkormányzatokkal összefüggésben pedig elmondható, hogy a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása magában foglalja a meglévő vagyon kezelését, működtetését, a működtetés jogi formáinak megválasztását, a vagyon hasznosítását (értékesítés, bérbeadás) és a vagyon karbantartását.⁵ Bármilyen módon is történjék a vagyonnal történő gazdálkodás, mindvégig szem előtt kell tartani azt, hogy az önkormányzatok gazdálkodásában a fő cél, hogy a közszolgáltatást minél hatékonyabban, költségtakarékosan, ugyanakkor színvonalasan lássák el.⁶

A nemzeti vagyonra vonatkozó szabályozás reformjára tíz évvel ezelőtt került sor az Nvt. megalkotásával, amellyel összefüggésben a korábbi önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény, Ötv.) egyes rendelkezéseit is másképp szabályozták a hatályos Mötv.-ben.⁷

A nemzeti vagyonról általánosságban elmondható, miszerint „jellegét tekintve – bár léteznek kivételek, különösen az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok ún. üzleti vagyona – célvagyonnak minősül, azaz használata, hasznosítása meghatározott célokhoz kötött”.⁸ Bende-Szabó Gábor nagyon érzékletesen és helyesen Szász-Schwarz Gusztáv ismert és elismert célvagyonfogalmával vonta párhuzamba a nemzeti vagyont, előbbi azonban a célvagyon alatt szűkebb fogalmat értett, amelynek

⁴ Lenkovich Barnabás: *Dologi jog*. Budapest, Eötvös, 2014. 33.

⁵ Krucsó Balázs: Az önkormányzatok gazdálkodása. „Az önkormányzatok vagyongazdálkodása a válság idején”. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halottitör?* Pécs, ID Research– Publikon, 2010. 457.

⁶ Krucsó (2010): i. m. 457.

⁷ Az Nvt. és az önkormányzati vagyonnal összefüggésben áttekintő jelleggel lásd Szimoncsikné Laza Margit: A nemzeti vagyonról szóló törvény önkormányzati vonatkozásai. *Jegyző és Közigazgatás*, 1. (2012). 15; Mogyorósi Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 4. 65–71.

⁸ Bende-Szabó Gábor: A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 42.

lényege kizárólagosan a jogi normákban meghatározott célokhoz való kötöttség meglétében jelölhető meg. E célokat alapvetően az Alaptörvény és az Nvt. rögzíti, konkrétan nevesítve a közérdek szolgáltatát, a közös(ségi) szükségletek kielégítését, a nemzeti értékek megőrzését, a természeti erőforrások megóvását, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét. A nemzeti vagyon alapvető rendelkezése tehát a közfeladatok ellátásának biztosításában jelölhető meg.⁹ A vagyonnal való gazdálkodás korláta az, hogy a vagyon a helyi közügyek ellátását és a helyi közhatalom gyakorlását szolgálja, szolgálhatja. A közszolgáltatások biztosításának kötelezettsége azonban további korlátok közé szorítja az önkormányzati autonómiát.¹⁰ Egy eseti döntés is rögzítette azt, miszerint az önkormányzat a törzsvagyonába tartozó vagyonelemekkel a nemzeti vagyonra vonatkozó törvényi korlátok között gazdálkodhat.¹¹ A konkrét jogvita alapjául szolgáló tényállás alapján a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó ingatlant társasházzá alakította az önkormányzat, ebbéli jellegéből fakadóan több tulajdonosa is lehetett (volna) az ingatlanoknak.

Az önkormányzatok jogi személyiségéről

Az Mötv. 41. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat jogi személynek tekintendő, és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az Mötv. alapján kijelölt szabályanyag szükségszerűen csakis a Ptk. 3:1–3:48. §-ait jelentheti, mivel a Harmadik Könyv e rendelkezéseket követően az egyes jogi személyekre irányadó szabályokat tartalmazza, és a helyi önkormányzatok egyik jogiszemély-típus alá sem sorolhatók be. A Ptk. önkormányzatok esetében történő alkalmazásakor, ahogy azt az Mötv. is kiemeli, figyelemmel kell lenni a helyi önkormányzatokról szóló törvényre, ugyanakkor némileg párhuzamos rendelkezések érvényesülnek ebben az esetben, ugyanis a Ptk. 3:3. § (2) bekezdése alapján a jogi személy általános szabályait megfelelően alkalmazni kell a Ptk.-ban nem szabályozott típusú jogi személyre. A jogi személyiséget az Mötv. adja meg a helyi önkormányzatnak, és a 41. § (1) bekezdés első mondatának folytatása nélkül is alkalmazni kellene vonatkozásukban a Ptk.-t. Az Mötv. ugyanakkor az önkormányzatokra vonatkozó specialításokból fakadóan szűkíti a Ptk. lehetséges alkalmazási körét e tekintetben.

Az Mötv. egyértelműen kijelenti, miszerint a képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, illetve a főpolgármester képviseli.¹² E § (2) be-

⁹ Bende-Szabó (2014): i. m. 42.

¹⁰ Feik Csaba: Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának jogi keretei a helyi közszolgáltatások biztosítása szempontjából. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 7–8. 64.

¹¹ KGD2015. 183.

¹² Mötv. 41. § (1) bek.

kezdésének megfelelően az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják, a képviselő-testület szervei közé tartozik a polgármester is, tehát az önkormányzati feladatok ellátásában ő is részt vesz. Természetesen ide tartozik a már említett képviselet is, amellyel összefüggésben megjegyezhető, hogy „[a] polgármester polgári jogi (törvényes) képviselői minőségének jellege összhangban van a Ptk., valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) több kapcsolódó rendelkezésével. A Ptk. 6:11. §-a ugyanis kinyilvánítja, hogy a képviseleti jog jogszabályon is alapulhat.”¹³

A jogi személyek jellemzői között számon kell tartani az elkülönült vagyont és az abból fakadó önálló vagyoni felelősséget.¹⁴ A helyi önkormányzatnak lehet saját tulajdona, sőt ahhoz, hogy feladatait el tudja látni, és valóban jogi személynek is nevezhessük, elengedhetetlen a saját vagyon, mindezekre tekintettel az Mötv. 107. §-a akképp rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatot törvényben meghatározott eltérésekkel megilletik mindazok a jogok, és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik; a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület mint testület fogja konkrétan megkötni a szerződéseket, vagy fog más jognyilatkozatot tenni, hanem a polgármester fog így eljárni az idézett rendelkezés alapján, ugyanis a „polgármester a képviselő-testület törvényes képviselője, közjogi és polgári jogi képviseleti jog illeti meg”.¹⁵ A rendelkezés Ötv.-beli elődjét [Ötv. 80. § (1) bek.] a bírósági gyakorlatban is citálták, a BH2009. 302. számon közzétett eseti döntés alapján az önkormányzati vagyon felett a tulajdonosi jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik, e rendelkezési jogok körében felhatalmazást adhat a polgármesternek a Szervezeti és Működési Szabályzatban arra, hogy milyen jogokat milyen vagyoni körben gyakoroljon.

Nem a képviselő-testületek lesznek tehát azok, amelyek el fognak járni, ugyanis azok jogi személyiség hiányában perbeli jogképességgel nem rendelkeznek, perben félként nem vehetnek részt.¹⁶ A jogi személyiséggel összefüggő szabály(rendszer) töretlenül érvényesül az Ötv. óta, mivel az Ötv. 9. § (1) bekezdése akképp rendelkezett, hogy az önkormányzat jogi személy, az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. Az ítélet indokolása szerint ebből az következik, hogy a törvény az önkormányzatoknak biztosítja a jogi személyiséget, míg az önkormányzati feladat- és hatásköröket a képviselő-

¹³ Fábíán Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 41. §.

¹⁴ Papp Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014). 150.

¹⁵ Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 262.

¹⁶ BH2000. 503.

testületre bízva. A helyi önkormányzás joga a település választópolgárainak közösségét illeti meg, a jogi személyiség pedig az önkormányzatot illeti.

Honnan származik az önkormányzatok vagyona?

Az önkormányzatoknak, annak érdekében, hogy el tudják látni a meghatározott közfeladatokat, vagyonnal kell rendelkezniük. Az önkormányzatok mai vagyoni állapotának alapjait a rendszerváltáshoz köthetjük, tulajdonszerzésüket röviden úgy lehet összefoglalni, hogy az első lépés az *ex lege* tulajdonszerzés, a második lépés pedig a vagyonátadó bizottságok eljárása következtében történő tulajdonszerzés volt.¹⁷

Az önkormányzati vagyon kialakulásában az Ötv. 107. § szerinti vagyonjuttatás mértéke és aránya volt a meghatározó, és az ebben a szakaszban meghatározott vagyontárgyak képezték az önkormányzatok „induláskori” vagyonának 100%-át. A következő lépcsőfok az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény volt, amely alapján a vagyonátadó bizottságok közreműködésével kialakult az önkormányzati vagyon rendszere, amely mind nagyságrendjében, mind szerkezetében folyamatosan változott, illetve változik.¹⁸

Krucsó Balázs szerint az önkormányzatok tulajdonossá tételének kettős célja volt: egyrészt az, hogy az állami vagyon valós tulajdonosokhoz kerüljön, másrészt, hogy a lakossági szolgáltatást biztosító vagyon ahhoz kerüljön, aki a legalkalmasabb annak kezelésére.¹⁹ (Ez a kezelés azonban nem egyenlő a tanulmány lényegi pontját jelentő vagyonkezeléssel.)

A vagyonszerzéssel összefüggésben azonban nem egy jogvita merült fel, ezek közül megemlítendő a BH2011. 249. számon közzétett döntés, amelynek legfontosabb megállapítása az volt, miszerint az egykori tanács szerveinek kezelésében lévő állami ingatlanok az Ötv. hatálybalépésének napján *ex lege* önkormányzati tulajdonba kerültek. Az eljáró bíróság indokolásának jogi okfejtése szerint az alperes önkormányzat a jogszabály erejénél fogva, jogszabályon alapuló jogutódlással 1990. szeptember 30-án szerzett tulajdonjogot (az Ötv. hatálybalépésével). A konkrét esetben ingatlan elbirtoklásával függött össze a jogvita, amelynek tárgya az volt, hogy teljesültek-e az elbirtoklás feltételei, mi minősült annak megszakításának,

¹⁷ Bencze Izabella: A társadalmi tulajdont érintő „tulajdonrendezési eljárás” néhány elemének alkotmányossági következményei. *Gazdaság és Jog*, 13. (2005), 4. 6.

¹⁸ Krucsó (2010): i. m. 455. E vagyonátadási törvény alapján a helyi önkormányzatok kb. 4000 milliárd Ft értékű vagyonhoz jutottak. Hegedüs József – Tönkö Andrea: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában. In Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Budapest, CompLex, 2007. 73.

¹⁹ Krucsó (2010): i. m. 455.

valamint a tulajdonosi triász részét képező rendelkezési jog gyakorlásának. Nem tekintendő a rendelkezési jog gyakorlásának az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés iránti kérelem, így az elsőfokú bíróság állapította meg helytállóan, hogy az alperes tulajdonszerzésének időpontja az Ötv. hatálybalépésének napja, nem pedig a deklaratív hatályú földhivatali bejegyzés időpontja.

Az ex lege tulajdonszerzés egyik esete volt az, amikor a tanács kezelésében lévő ingatlanról volt szó, ahogy azt egy eseti döntés is rögzítette: a tanács állami szerv volt, ingatlan tulajdonjogát nem szerezhette meg, csupán állami tulajdon kezelője lehetett, ehhez képest a jogutód önkormányzatnak az állami tulajdonban lévő vagyontárgyat lehet a vonatkozó törvényi rendelkezések szerint tulajdonába adni.²⁰ Havassy Sándor gondolatai alapján „[a] rendszerváltást megelőzően az önálló jogalanyiséggal felruházott állami vállalatok (és egyéb gazdálkodó szervezetek) az állam tulajdonával az ún. kezelői jog alapján és keretében gazdálkodtak. A kezelői jog tartalma évtizedről évtizedre átalakult, terjedelme pedig az egyszerű birtokjogtól a „majdnem igazi” tulajdonjogig terjedt. A rendszerváltást követően a vagyonkezelésre jogosultak köre tág határok között került meghatározásra és a magánszektor szereplői is kezelői jogot kaphattak. 1996. január 1-jétől megszűnt a kezelői jog fogalma, helyébe a vagyonkezelői jog lépett.”²¹

A vagyonkezelői jog és a vagyonkezelési szerződés az önkormányzatoknál

Nem célom most a vagyonkezelési szerződés részletes elemzése,²² továbbá az említett kezelői jog vizsgálata sem, amely a rendszerváltás előtti időszak sajátos jogviszonya volt, hanem az önkormányzatok tulajdonával kapcsolatos vagyonkezelés egyes lényegi vonásainak a kiemelése, ezért előbbieket további ismertetését mellőzőm.

A vagyonkezelési szerződés megkötésének Mötv.-beli első „generális” lehetőségét a 41. § (6) bekezdése adja az önkormányzatok kezébe, ugyanis a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy

²⁰ KGD1995. 134. E kérdéskörrel összefüggésben lásd még: Imre Miklós: Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 246–247.

²¹ Havassy Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 11. 50. Az önkormányzati tulajdon változásának vázlatos történeti áttekintésére lásd Siket Judit: Az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályozás változása. A községi, városi tulajdontól a nemzeti vagyonig. *Pázmány Law Working Papers*, (2012), 22.

²² Ezzel összefüggésben lásd Dúl János: A vagyonkezelési szerződés fogalmáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 46–79.

jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A második „generális” megalapozottság megítélésom szerint az a rendelkezés, miszerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak e törvényben és a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak,²³ ezáltal lehet vagyongazdálkodási szerződést is kötni, mert a szerződéskötés az előbbi jogosultságok és lehetőségek közé tartozik.

Szabatosan összefoglalva, az önkormányzati vagyongazdálkodási jog lényege az, hogy az önkormányzatnál marad a tulajdonjog, azonban a tulajdonhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek gyakorlását a vagyongazdálkodónak engedi át.²⁴ Ezt az álláspontot azonban a hatályos jogszabályi környezetben nem lehet maradéktalanul fenntartani, mivel a vagyongazdálkodó mozgásterét, habár rendkívül széles körű jogosítványokkal rendelkezik, az Nvt. korlátok közé szorítja.

A vagyongazdálkodási szerződést mint szerződéstípust már korábban is használta a gyakorlat, mivel azonban nem volt jogszabályban meghatározva, az egyes szerződések tartalma rendkívül eltérő volt. Az önkormányzatok tulajdonával összefüggő vagyongazdálkodási jog szabályozására a 2005. évi XCII. törvény megalkotásával került sor.²⁵

Hatályos jogunkban tehát létezik az Nvt. szerinti vagyongazdálkodás, ezen alapul az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény és a kapcsolódó végrehajtási rendelet, továbbá az Mötv. szerinti vagyongazdálkodás, és van az a típusú vagyongazdálkodás, amelyet akképp lehet meghatározni, ami alapvetően, némileg a hitel- és pénzpiaci ügyletekhez hasonlóan, „átmenetileg vagy tartósan saját szervezetén belül, önkormányzati alapítású szervezet keretében működtetésre, vagyongazdálkodásra szakosodott külső szakértő szervezet részére időleges hasznosítás”, ez azonban nem kapcsolódik szorosan közfeladat ellátásához.²⁶

Mogyorósi Sándor megítélésom alapján a vagyongazdálkodás a mai értelemben a felek közötti szerződéssel jön létre, amelynek alapján az eszközhasznosítás során a tulajdon elválk a hasznosítótól. A régi Ptk.-beli (1959. évi IV. törvény) szabályozás szerint a kizárólag állami tulajdonban álló dolog birtokát, használatát, hasznai szedésének jogát az állam – törvényben szabályozott módon – másnak átengedhetette. Az állam az egyes vagyontárgyait másra bízhatja, ebben az esetben

²³ Mötv. 108. § (1) bek.

²⁴ Szüdi János: *Szakszerűség és hatékonyság a közoktatásban*. Budapest, CompLex, 2008. 115.

²⁵ A 2005. évi módosítások összefoglalására lásd *Önkormányzati füzetek 39. Az önkormányzati vagyongazdálkodás időszaki kérdései*. Budapest, SALDO, 2006.

²⁶ Pitti Zoltán: VII. A vagyongazdálkodás és hasznosítás lehetséges modelljei. In Pitti Zoltán – Varga Sándor: *Az önkormányzatok vagyongazdálkodási folyamatai*. Budapest, KJK, 1995. 95–102. Lásd még Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon keletkezése és működése. *Pénzügyi Szemle*, 38. (1993), 7. 561–576; Varga Zsolt: Az önkormányzati vagyongazdálkodás, vagyongazdálkodás. *Magyar Közigazgatás*, 11. (2002), 676–680; Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon létrejötte és lehetséges hasznosulása. *Magyar Közigazgatás*, 43. (1993), 7. 403–413.

– a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – ez utóbbi gyakorolja a polgári jogi értelemben vett jogokat, és teljesíti a kötelezettségeket.²⁷ Ez azonban csak az állam vonatkozásában szabályozta ezt a jogintézményt, majd a 2005. évi XCII. törvénnyel az Ötv., az akkor hatályos államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény módosításával került sor a jogrendszerbe történő beillesztésre.²⁸

*A vagyonkezelői jog szabályozása az Mötv.-ben
és önkormányzati rendeletben*

Az Mötv. 109. §-a szabályozza az önkormányzati vagyonnal összefüggő vagyonkezelői jogot és vagyonkezelési szerződést, viszonylag részletesen, tizenkét bekezdésben. Az önkormányzatokkal kapcsolatosan azonban nemcsak az Nvt., az Mötv., hanem még helyi önkormányzati rendelet is befolyásolja e jogintézmény jellegét. A rendeletalkotási kötelezettség az Mötv. 143. § (4) bekezdéséből fakad, ugyanis ezáltal felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet, továbbá a vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének szabályait.²⁹

A vagyonrendeletek alkotásával és a vagyonkezelési szerződéssel áll összefüggésben a KGD2014. 17. számon közzétett döntés, amelynek egyik fontos megállapítása az volt, miszerint az Mötv. felhatalmazása alapján az önkormányzatoknak kötelező rendeletben meghatározni azon vagyonelemeket, amelyekre vagyonkezelői jogot létesíthetnek. (A döntés másik lényeges része az volt, hogy a Ptk. szabályait is figyelembe véve törvényi felhatalmazás nélkül az önkormányzat nem szabályozhatja az óvadék jogintézményét. E kérdéskörrel azonban, miután nem tartozik szorosan az alapul fekvő témakörhöz, nem fogok foglalkozni, és az esetből csak a vagyonkezeléssel összefüggő részeket fogom kiemelni.)

Az indítványozó (Budapest Főváros Kormányhivatala) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának a megállapítását kezdeményezte. Kifejtette, hogy az Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontja felhatalmazást ad az önkormányzatnak, hogy rendeletben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet. Ezt az önkormányzati rendelet (Ör.) vagyonkezelésre vonatkozó 21–28. §-ai nem határozzák meg,

²⁷ Mogyorósi Sándor: A vagyonkezelői jog a helyi önkormányzatok életében. *Jegyző és Közigazgatás*, 4. (2014). 16.

²⁸ A korábbi Ötv.-beli és korábbi Áht.-beli, valamint az Mötv. szabályozásának összehasonlítására vagyonkezelési szempontból lásd még: Mogyorósi (2014): i. m. 16–18.

²⁹ Mötv. 143. § (4) bek. i) pontja.

holott az Ör. 23. § (1) bekezdés a) pontja a vagyongazdálkodási szerződés tartalmi elemei közé sorolja a vagyongazdálkodással érintett vagyoni kör pontos meghatározását.

Az érintett önkormányzat álláspontja szerint nem állt fenn a jogalkotási kötelezettség elmulasztása, ugyanis az Mötv. 109. § (1) bekezdése alapján vagyongazdálkodói jogot az önkormányzat tulajdonában álló vagyongazdálkodásra lehet alapítani. Az Nvt. 1. § (2) bekezdése pontosan meghatározza a nemzeti vagyongazdálkodási körét, így azon vagyongazdálkodási körét, amelyekre vagyongazdálkodói jog létesíthető, törvényben meghatározott. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 3–4. §-a figyelembevételével, indokolatlan önkormányzati rendeletben szó szerint megismételni a törvényi rendelkezést akkor, ha az önkormányzat nem kívánja szűkíteni a vagyongazdálkodói joggal érintett vagyongazdálkodási körét.

Az eljáró bíróság megállapította, miszerint a törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak-e rendeletet (például a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása. Eldöntendő kérdésként fogalmazták meg, hogy az Mötv. 143. § (4) bekezdése i) pontja alapján kötelező-e az önkormányzat rendeletében meghatározni azon vagyongazdálkodási körét, amelyekre a helyi önkormányzat vagyongazdálkodói jogot létesíthet. Az Nvt. 1. § (2) bekezdése meghatározza azon vagyongazdálkodási körét, amelyek a nemzeti vagyongazdálkodási körébe tartoznak (köztük a helyi önkormányzat vagyongazdálkodási körét), és az Ör. 1. §-a kijelöli a rendelet hatályát, amely kiterjed Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat vagyongazdálkodási körére, amely a tulajdonából, az őt megillető vagyoni értékű jogokból és a tulajdonába kerülő dolgokból áll, majd példálózó jelleggel felsorolja azt, hogy az önkormányzat feladatainak és céljainak ellátását szolgáló vagyongazdálkodási körébe különösen mi tartozik bele. Tehát ez alapján megállapítható, hogy az Ör. 1. §-a az önkormányzati vagyongazdálkodási körét példálózóan írja le, így az nem tekinthető olyan pontos meghatározásnak, amelyre az önkormányzat vagyongazdálkodói jogot létesíthet, így az Ör. 1. §-a nem fogadható el az Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontja szerinti felhatalmazás teljesítésének.

Az önkormányzat érvelésére figyelemmel rögzítette azt a bíróság, hogy az Nvt. 1. § (2) bekezdése valóban nevesíti a nemzeti vagyongazdálkodási körét, abban külön jelölve a helyi önkormányzati vagyongazdálkodási körét. Indokolásába beemelte az önkormányzat által is már hivatkozott Jat. 3. §-át, amely kimondja, hogy a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Ebből következően, ha az érintett önkormányzat más jogszabály szövegét akarja rendeletébe beépíteni, ezt a törvényhely pontos megjelölésével teheti meg. Ám a Kúria megállapította, hogy az Ör. nem

utal arra, hogy az Nvt. 1. § (2) bekezdésében szabályozott helyi önkormányzatokat érintő vagyoni kör felel meg azon vagyonelemeknek, amelyekre az önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet az MÖtv. 143. § (4) bekezdés i) pontja szerinti felhatalmazásnak megfelelően. A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutatott, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei a rendeletalkotás során nem sértik meg a Jat. 3. §-át, ha szakasz és bekezdés megjelölésével más jogszabályi rendelkezésre utalnak, ilyen hivatkozást az Ör. azonban nem tartalmaz.

Figyelembe kell továbbá venni, hogy az Nvt. 1. § (2) bekezdésében lévő felsorolás is általános, amelyre példaként említette az 1. § (2) bekezdés g) pontja szerinti vagyonkört, amelynél fogva a nemzeti vagyonba tartozik az önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog. Rámutatott a bíróság arra is, hogy ez önkormányzatoként más és más vagyontárgyat jelenthet, amelyet az MÖtv. 143. § (4) bekezdés i) pontja alapján az önkormányzatnak rendeletben kell meghatároznia. Megállapítható tehát, hogy az MÖtv. fenti felhatalmazásának megfelelően az önkormányzatoknak a helyi sajátosságokhoz illeszkedő szabályokat kell megalkotniuk. Ilyen tartalommal az Ör. nem határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre az érintett önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet.

Összegzés

A tanulmány az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyongazdálkodási szerződés és vagyongazdálkodási jog témaköreinek egyes kiinduló aspektusait dolgozta fel. A jogintézmény hatályos szabályainak kialakításában jelentős mérföldkő volt a 2005. év, amikor az önkormányzati törvényt módosítva lehetővé tették a vagyongazdálkodási jog létesítését az önkormányzati közfeladat ellátásával összefüggésben. Újabb csomópont volt a 2011. év, amikor a köztulajdon teljes rendszerét új alapokra helyezte a jogalkotó a nemzeti vagyon kategóriájának megalkotásával, tulajdonképpen általános szabályokat adva az Nvt. rendelkezéseivel, a különös szabályokat pedig az állami vagyonról szóló törvény, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény tartalmazza. Az önkormányzati tulajdonnal összefüggésben, tekintettel arra, hogy minden önkormányzatnál más és más vagyontárgyak léteznek,³⁰ nem lehet egységes szabályrendszert alkotni, ezért az MÖtv. felhatalmazást adott e tárgykörrel kapcsolatos rendelet megalkotására.

³⁰ Ez pedig szükségszerűen azt jelenti, hogy eltérő problémák jelentkeznek az önkormányzatoknál. Az önkormányzati vagyonnal összefüggő egyes kérdésekkel összefüggésben lásd még: Auer Ádám – Boros Anita – Szólik Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Irodalomjegyzék

- Auer Ádám – Boros Anita – Szólik Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Bencze Izabella: A társadalmi tulajdont érintő „tulajdonrendezési eljárás” néhány elemének alkotmányossági következményei. *Gazdaság és Jog*, 13. (2005), 4. 3–8.
- Bende-Szabó Gábor: A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 41–152.
- Dúl János: A vagyonkezelési szerződés fogalmáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 46–79. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.3>
- Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarországi helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. Online: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/337/id/A13Y1324.KK/ts/20200411>
- Feik Csaba: Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának jogi keretei a helyi közszolgáltatások biztosítása szempontjából. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 7–8. 62–64.
- Havassy Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 11. 47–52.
- Hegedüs József – Tönkö Andrea: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában. In Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Budapest, CompLex, 2007, 67–94.
- Imre Miklós: Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 239–254.
- Krucsó Balázs: Az önkormányzatok gazdálkodása. „Az önkormányzatok vagyongazdálkodása a válság idején”. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, ID Research – Publiikon, 2010. 455–463.
- Lenkovic Barnabás: *Dologi jog*. Budapest, Eötvös, 2014.
- Mogyorósi Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 4. 53–71.
- Mogyorósi Sándor: A vagyonkezelői jog a helyi önkormányzatok életében. *Jegyző és Közigazgatás*, 4. (2014). 15–18.
- Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016.
- Önkormányzati füzetek 39. Az önkormányzati vagyongazdálkodás időszzerű kérdései*. Budapest, SALDO, 2006.
- Papp Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 2. 150–159.
- Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon keletkezése és működése. *Pénzügyi Szemle*, 38. (1993), 7. 561–576.
- Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon létrejötte és lehetséges hasznosulása. *Magyar Közigazgatás* 43. (1993), 7. 403–413.
- Pitti Zoltán: VII. A vagyonkezelés és hasznosítás lehetséges modelljei. In Pitti Zoltán – Varga Sándor: *Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata*. Budapest, KJK, 1995. 95–102.
- Siket Judit: Az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályozás változása. A községi, városi tulajdontól a nemzeti vagyonig. *Pázmány Law Working Papers*, (2012), 22. Online: <http://plwp.eu/evfolyamok/2012/78-2012-22>
- Szimoncsikné Laza Margit: A nemzeti vagyonról szóló törvény önkormányzati vonatkozásai. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012), 1. Online: <https://bit.ly/2ShIa0m>
- Szűdi János: *Szakszerűség és hatékonyság a közoktatásban*. Budapest, CompLex, 2008.
- Tamás András: *Közigazgatási jog I. Előadások*. Szeged, JATEPress, 1994.
- Varga Zsolt: Az önkormányzati vagyongazdálkodás, vagyonkezelés. *Magyar Közigazgatás*, 52. (2002), 11. 676–680.