



Dúl János¹

Gondolatok az önkormányzati vagyonkezelésről, különös tekintettel a Mötv. 109. §-ára

Jelen tanulmány keretei között a helyi önkormányzatok tulajdonával összefüggő vagyonkezelési szerződésről és vagyonkezelői jogról lesz szó, különös tekintettel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 109. §-ának ismertetésére és rövid értelmezésére azzal, hogy e témával kapcsolatos egyes részkérdéseket egy másik tanulmányban érintettem.²

Az önkormányzatok vagyonáról

A vagyon valamely jogalany értékben meghatározható javainak, azaz dolgokra vonatkozó és más személyekkel szemben fennálló jogainak, valamint kötelezettségeinek összessége, amelynek a részét alkotják a jogok (aktívák) és a kötelezettségek (passzívák), míg a vagyontárgy alatt a vagyon összetevőit, elemeit kell érteni.³

Az önkormányzatok működésének egyik meghatározó feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek kötelező feladataik ellátásához. Ennek a vagyonnak a fő rendeltetése pedig az, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladatainak ellátásához szükséges feltételeket biztosítsa.⁴

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

² A két tanulmány szervesen épít egymásra. Lásd Dúl János: Alapvetések az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyonkezelésről. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 183–193.

³ Lenkovics Barnabás: *Dologi jog*. Budapest, Eötvös, 2014. 49–50. Lásd még Pusztahelyi Réka: A tulajdonjogviszony. In Barzó Tímea – Papp Tekla (szerk.): *Civilisztika II. Dologi jog – Felelősségtan*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 62.

⁴ Fábíán Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez. Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 2020. 107. §.

Mindemellett a vagyongazdálkodás célja a feladatellátás biztonságának a megalapozása, továbbá a helyi közösség jólétének a szem előtt tartása is.⁵ Ennek megfeleltethető célokat az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdésében is megfogalmazott a jogalkotó (a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele).

A javak elosztása (azaz annak meghatározása, hogy mi lehet magántulajdon tárgya és mi az, ami köztulajdon) nem a magánjog területére tartozó kérdés, hanem a közjog szabályozási körének a része. Ezért annak meghatározása, hogy mi lehet magántulajdon és ezzel magánjogi forgalom tárgya, zömmel kívül esik a polgári jog szabályozási tereumán.⁶ A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdonnak, nemzeti vagyonnak minősül, amely tehát feladataik ellátását szolgálja. Az állami vagyonhoz hasonlóan itt is a célvagyon jelleg jelenik meg, mégpedig a célhoz kötöttséget tükröző vagyoni rész, a törzsvagyon a meghatározó relevanciájú.⁷ A közfeladat pedig nem más, mint jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.⁸

A közfeladat ellátásával összefüggésben érdemes utalni arra – ahogy azt az ünnepelt, Máthé Gábor professzor úr is megjegyezte egyes műveiben –, hogy több szerző, például Magyar Zoltán is állást foglalt munkáiban az állami feladatok megoldására szolgáló ingatlan és ingó vagyon szükségességéről, elkülönítette egymástól a köztulajdont és magántulajdont. A köz-, magántulajdon vagy kincstári vagyon körét az állam, a városok, községek, egyházak, közintézetek erdő- és mezőgazdasági birtokai, bérházai, illetve a koronajavak alkották.⁹

Az állami tulajdonban lévő vagyonhoz viszonyítva a szintén nemzeti vagyonként meghatározott helyi önkormányzati vagyonnak vannak olyan vagyonelemei, amelyek konkrétan egy adott közfeladat ellátását szolgálják: vagy egyáltalán nem forgalomképesek, vagy forgalomképességük korlátozott (törzsvagyon), míg más vagyonelemek az üzleti vagyon részeként ugyanolyan elbánásban részesülnek, mint más jogalanyok vagyona. A forgalomképtelenség jelenti azt a jogi állapotot,

⁵ Kovács Róbert – Sipos Ivett: Az önkormányzati vagyongazdálkodás gyakorlata, módszertana. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. (2011), 3. 10.

⁶ Menyhárd Attila: *Dologi jog*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 14.

⁷ Bende-Szabó Gábor: *A vagyongazdálkodás jogi keretei*. Budapest, NKE VTKI, 2014. 7.

⁸ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 3/A. § (1) bek. E feladatokkal összefüggésben lásd például Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 32–41.

⁹ Máthé Gábor: Államgazdaság – magángazdaság, avagy a kincstári vagyon tárgyai és a kincstári vagyonkezelőség szervezete. In Rácz Lajos (szerk.): *Juratissimus author. Jogtörténeti tanulmányok Nagyné Szegvári Katalin tiszteletére*. Budapest, HVG-ORAC, 2001. 32; Máthé Gábor: Polgári kori gazdasági-jogi fogalomrendszer. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 300.

amikor egy adott dolgon fennáll valakinek a tulajdonjoga, ám az nem idegeníthető el, nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, kivételt ezek alól pedig törvény állapíthat meg.¹⁰

A vagyonkezelésről röviden

Nem célom a vagyonkezelési szerződés részletes elemzése ebben a tanulmányban,¹¹ hanem az önkormányzatok tulajdonával kapcsolatos vagyonkezelés egyes lényegi vonásának a kiemelése, ezért előbbinek további ismertetését mellőzöm azzal, hogy az alábbi gondolat nagyon szabatosan összefoglalja a vagyonkezelési szerződés alapján létrejövő vagyonkezelői jog esszenciáját: „A vagyonkezelői jog lényegét tekintve kvázi tulajdonjogként értelmezhető, a tulajdonjogtól jellemzően – a nemzeti vagyon kincstári vagyonelemei és a helyi önkormányzati törzsvagyoni elemeinél egyébként eleve korlátozott – rendelkezési jogosultságok mentén különböztethető meg.”¹²

A vagyonkezelői jog vonatkozásában Petrik Ferenc szerint osztott tulajdonról van szó. Ez az osztott tulajdon nem egyenlő a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 3. § (1) bekezdésének 14. pontjában szabályozott jogintézménnyel, ami nem más, mint olyan tulajdon, amely esetében az épület tulajdonjoga az építkezőt és nem a föld tulajdonosát illeti meg. (Lásd még az épület és a föld elváló tulajdonjogával összefüggésben: a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [a továbbiakban: Ptk.] 5:18–5:20. §. E gondolatok Petrik Ferenc művének megjelenését követő jogszabályváltozások alapján is relevánsak.)¹³ Petrik meglátása alapján osztott tulajdon esetén a tulajdonosi jogosítványokat (vagy azok döntő többségét) nem a tulajdonos, hanem a dolog használatára, hasznosítására jogosult személy gyakorolja. A tulajdonos joga nyugvó tulajdonjog (főtulajdonjog), amelyhez legfeljebb bizonyos – nem polgári jogi – felügyeleti jogosítványok tartoznak. A vagyonkezelői jog fennállása alatt a tulajdonjoggal rendelkező főtulajdonos polgári jogi értelemben vett tulajdonosi jogokat nem gyakorol, a dolog feletti igazgatási jellegű ellenőrzési joga van, míg a vagyonkezelő a kvázi tulajdonos, aki a tulajdonjoghoz tartozó jogosítványokat (vagy azok többségét) gyakorolja.¹⁴ Petrik gondolatait folytatva

¹⁰ Lenkovics (2014): i. m. 42–44; Pusztahelyi (2019): i. m. 62–65.

¹¹ Ezzel összefüggésben lásd Dül János: A vagyonkezelési szerződés fogalmáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 46–79.

¹² Bende-Szabó (2014): i. m. 13.

¹³ Lenkovics (2014): i. m. 50–52; Pusztahelyi (2019): i. m. 66–69.

¹⁴ Petrik Ferenc: *Tulajdonjogunk ma. A dologi jog mai érvényében*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 62–63.

Magyarországon az „osztott tulajdon” intézményét meghatározott korok gazdaságpolitikai áramlatai hívták életre, ami különösen az állami vagyonnal összefüggő kezelői jog intézménye esetében a rendszerváltás előtti évtizedekben volt megfigyelhető, a korabeli állami tulajdon esetén ezt az intézményt az a szándék szülte, hogy az állami tulajdon (az „egységes és oszthatatlan” tulajdon) fennmaradjon, de úgy, hogy a tulajdon használatával kapcsolatos igényeket is kielégítsék.¹⁵

Az önkormányzati vagyonon fennálló vagyonkezelési szerződésről

Kiindulópontként érdemes rögzíteni az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) pontját, amely alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, valamint a Mötv. 107. §-t, amely szerint a helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik és terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. A Mötv. 41. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat jogi személynek tekintendő, és a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit a Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A jogi személyek jellemzői között számon kell tartani az elkülönült vagyont és az abból fakadó önálló vagyoni felelősséget,¹⁶ a helyi önkormányzatnak pedig lehet saját tulajdona, sőt ahhoz, hogy feladatait el tudja látni, és valóban jogi személynek is nevezhessük, elengedhetetlen a saját vagyon.

A vagyonkezelési szerződés megkötésének Mötv.-beli első „generális” lehetőségét a 41. § (6) bekezdése adja az önkormányzatok kezébe, míg a második „generális” megalapozottság meglátásom alapján az a rendelkezés, amely szerint 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,¹⁷ ezáltal lehet álláspontom szerint vagyonkezelési szerződést is kötni, mert az előbbi jogosultságok és lehetőségek közé tartozik. A vagyonkezelési szerződés tartalmának elsődleges forrásai a Nvt. 11. §-ának rendelkezései, ezt egészítik ki az állami vagyonnal és az önkormányzati vagyonnal összefüggő különös rendelkezések. A vagyonkezelő a jogviszony bizalmi jellegéből fakadó fokozott követelményeknek megfelelően, a tulajdonos önkormányzat érdekeinek elsődleges figyelembevétele mellett köteles eljárni.

¹⁵ Petrik (2007): i. m. 111–112.

¹⁶ Papp Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 2. 150.

¹⁷ Mötv. 108. § (1) bek.

A vagyonkezelő a kereskedelmi észszerűség követelményei szerint köteles a kezelt vagyont az előre láthatóan fenyegető kockázatokkal szemben megóvni,¹⁸ ugyanakkor bizonyos szempontból a vagyonkezelő tevékenysége során rendkívüli gondossággal köteles eljárni, mivel – ahogy az később ki lesz fejtve – károkozása azonnali, azaz felmondási idő nélküli felmondást alapozhat meg.¹⁹

A szerződés tárgyról

Kérdésként vethető fel, hogy milyen elemei vannak a helyi önkormányzatok vagyonának. A választ egyértelműen megadja a Mötv., ugyanis a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.²⁰ Ezt megfogalmazhatjuk úgy is, mint a helyi önkormányzatot megillető, pénzben meghatározható jogok és kötelezettségek összességét, és ebbe a körbe nemcsak az ingatlanok és az ingóságok, a más dolog módjára hasznosítható javak tartoznak, hanem a vagyoni értékű jogosultságok, a követelések és a kötelezettségek is,²¹ azzal, hogy a Nvt. 1. § (2) bekezdése és 5. §-a felsorolást ad mindarról a lehetséges vagyoni körről, ami az önkormányzatot megillesheti. Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a Nvt. nem egyértelműen, tételesen nevesíti az egyes vagyontárgyakat, a Mötv. felhatalmazása alapján az önkormányzatoknak konkrétan meg kell jelölniük mindazokat a vagyontárgyakat, amelyekben vagyonkezelői jog létesíthető.²² Emellett a képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyonkezelői jog ellenértékét, az ingyenes átengedést, a vagyonkezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait.²³ A tulajdonosi jogok gyakorlásának részletes szabályait a törvényi keretek között és a helyi vagyongazdálkodási koncepcióban, tervben²⁴ meghatározottak szerint a vagyongazdálkodásról szóló rendelet tartalmazza.²⁵ A teljesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy a Ptk. szerint a tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg. A tulajdonjog részjogosítványai – emiatt a teljes és kizárólagos jogi hatalom miatt – nem határozhatók meg taxatív

¹⁸ Vértessy László: VI. fejezet. A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai. In *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*. Budapest, Magyar Közlöny, 2015. 34.

¹⁹ Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 458.

²⁰ Mötv. 106. § (2) bek.; Nagy–Hoffman (2016): i. m. 431.

²¹ Vértessy (2015): i. m. 17–18.

²² Vö. KGD2014. 17.

²³ Mötv. 109. § (4) bek.

²⁴ Vö. Nvt. 9. § (1) bek.

²⁵ Fábíán (2020): i. m. 107. §.

módon, ezért példálózó jelleggel rendelkezik akképp a kódex, hogy a tulajdonost megilleti különösen a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének joga és a rendelkezési jog. Tehát a tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem, jogosult a dolgot használni és a dolog hasznait szedni; viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni, továbbá megilleti az a jog, hogy a dolog birtokát, használatát vagy hasznai szedésének jogát másnak átengedje, azt biztosítésként adja vagy más módon megterhelje, továbbá hogy a tulajdonjogát másra átruházza vagy azzal felhagyjon (az ingatlan kivételével, ugyanis annak tulajdonjogával nem lehet felhagyni).²⁶

A szabályozási módszerre tekintettel az önkormányzati vagyonnal összefüggésben is figyelembe kell venni azt a Nvt.-beli rendelkezést, miszerint a vagyonkezelőt a törvény erejénél fogva változatlan feltételekkel megilleti a vagyonkezelői jog mindazon vagyonelemre, amely a vagyonkezelésében lévő vagyonból bármely módon – így különösen kitermelés, bontás, megosztás útján – újonnan jön létre, feltéve hogy az újonnan létrejövő vagyonelem és a vagyonkezelő vagyonkezelésében lévő vagyonelem tulajdonosa megegyezik. A felek eltérő megállapodásának hiányában a vagyonkezelői jog a törvény erejénél fogva kiterjed arra a vagyonelemre is – ideértve a tartozékot és az alkotórészt is –, amely a vagyonkezelési jogviszony fennállása alatt válik a vagyon részévé.²⁷

A szerződés személyeiről

A vagyonkezelési szerződés tárgya mellett jelentőséggel bír az is, ki lehet a helyi önkormányzat vagyonának vagyonkezelője: részben az Alaptörvény adja meg a választ,²⁸ a pontos személyi kört pedig a Nvt. 3. § (1) bekezdésének 19. pontja határozza meg, amely a vagyonkezelői kört kettébontja attól függően, hogy az állam tulajdonában [a) pont] vagy a helyi önkormányzat tulajdonában [b) pont] álló nemzeti vagyonról van-e szó. Kizárólag ebbe a körbe tartozó személyek lehetnek vagyonkezelők, még a vagyonkezelő törvényi kijelölésének esete [Nvt. 11. § (5) bek.] is alapvetően e személyi körre utal vissza. Mindezek azért is lényegesek, mert egyrészt a képviselő-testület mint a tulajdonosi jogok gyakorlására jogosult kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést,²⁹ másrészt a Nvt. rendelkezéseibe ütköző szerződés, más jogügylet vagy rendelkezés semmis.³⁰

²⁶ Vö. Ptk. 5:13. § (1)–(2) bek.; 5:21. §; 5:22. §; 5:30. §.

²⁷ Nvt. 11. § (6a) bek.

²⁸ Alaptörvény 38. cikk (4) bek.

²⁹ Mörtv. 109. § (2) bek.

³⁰ Nvt. 15. §.

A Mötv. 109. §-ról

A Mötv. 109. § szabályozza az önkormányzati vagyonnal összefüggő vagyonkezelői jogot és vagyonkezelési szerződést, viszonylag részletesen, tizenkét bekezdésben. Az önkormányzatokkal kapcsolatosan azonban nemcsak a Nvt. (a nemzeti vagyon hasznosítására irányuló szerződéssel együtt a 11. §-ban), a Mötv., hanem még a helyi önkormányzati rendeletek is befolyásolják e jogintézmény jellegét. A kettő törvény viszonyát a Nvt. 16. § (1) bekezdésének c) pontja tisztázza, ugyanis a Nvt.-ben meghatározott elvek mentén az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályait a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény állapítja meg, tulajdonképpen a Nvt. az általános szabályokat adja meg, a különös szabályokat pedig a helyi önkormányzat tulajdonában lévő vagyontárgyak tekintetében a Mötv. tartalmazza.

Az önkormányzatisággal kapcsolatos más kérdéskörrel jegyzi meg a Nvt. 16. § (2) bekezdése azt, miszerint a nemzetiségi önkormányzatok vagyonáról és vagyongazdálkodásának részletes szabályairól a nemzetiségek jogairól szóló törvény (2011. évi CLXXIX. törvény 124–137. §, a nemzetiségi önkormányzat megszűnése esetén létrejövő ideiglenes [vagyon]kezelésről és elszámolásról e törvény 138–142. §) rendelkezik.

A rendeletalkotási kötelezettség a Mötv.-ből fakad, ugyanis 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,³¹ ahogy erre részben már utaltam. A helyi sajátosságoknak megfelelő teret hagyva a Mötv. és a Nvt. szabályozása keretjellegű, ezek a törvények csak a leglényegesebb és minden helyi önkormányzatra kötelező rendelkezéseket rögzítik.³²

A vagyonkezelési szerződés megkötésére vonatkozó speciális rendelkezések

A Mötv. 109. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet. A Mötv. ezzel egyértelműen kijelöli a vagyonkezelési szerződés alanyait, azaz a tulajdonosi jogok gyakorlására jogosult képviselő-testület és a vagyonkezelőt, valamint az önkormányzat vagyonát (mint a szerződés

³¹ Mötv. 143. § (4) bek. i) pontja.

³² Vö. Nagy–Hoffman (2016): i. m. 453.

közvetett tárgyát) a Nvt.-re hivatkozással, teljes összhangot teremtve a jogszabályok között. A 109. § (2) bekezdése az (1) bekezdést megerősíti a lehetséges vagyonkezelő vonatkozásában, ugyanis e bekezdés szerint a képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést. Meglátásom szerint ugyanakkor ez a rendelkezés nem szükséges, az (1) bekezdés citált rendelkezése már magában foglalja ugyanezt: ha a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint létesíthet vagyonkezelői jogot a képviselő-testület, akkor nemcsak a szerződés megkötése, a szerződés tartalma és annak megszűnése irányadó a Nvt. rendelkezései közül, hanem az e jogviszony alanyaira vonatkozó szabályok is. A vagyonkezelőre mint alanyra történő Mötv.-beli rendelkezésnek akkor lett volna megfelelő alapja, amennyiben a Nvt.-hez képest más vagyonkezelői kört határozott volna meg a Mötv.

A lehetséges vagyonkezelők Nvt.-hez viszonyított szűkítését is találhatunk még ugyancsak e § (1) bekezdésében, mivel a vagyonkezelői jog önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre kizárólag a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel vagy annak 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel létesíthető, és kizárólag általuk gyakorolható. A lehetséges alanyok korlátozásával összefüggésben kizárólag egyes speciális vagyontárgyakat érintett a Mötv., nem kívánja általános jelleggel csökkenteni a vagyonkezelői jog lehetséges alkalmazási területét. Tekintettel arra, hogy a Nvt.-t és a Mötv.-t együtt kell alkalmazni, részben az explicit felhívó rendelkezésnek, részben a jogszabályok azonos fogalmi készletének megfelelően, ugyancsak szükségtelen meglátásom alapján annak a rendelkezésnek a kimondása, miszerint a vagyonkezelési szerződésnek a gazdálkodó szervezet tulajdonosi szerkezetében történő tulajdonosváltás miatti megszűnésének esetére a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározottak az irányadók. [A felhívott rendelkezés a Nvt. 11. § (4) bekezdése.]

A vagyonkezelői jog létesítéséhez a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védett természeti területek és értékek, az erdők, véderdők, a műemlékingatlakok, védetté nyilvánított kulturális javak, valamint történeti (régészeti) emlékek tekintetében az illetékes miniszter, a védművek és védelmi létesítmények esetében az illetékes szerv hozzájárulása szükséges,³³ ugyanakkor egyetérték azzal a gondolattal, miszerint a Mötv. szövegével ellentétben nem az illetékes, hanem a hatáskörrel rendelkező miniszter, illetve államigazgatási szerv hozzájárulásáról kell beszélni.³⁴

³³ Mötv. 109. § (5) bek.

³⁴ Fábíán (2020): i. m. 109. §.

A közfeladati jelleg megjelenése

A Nvt.-nek megfelelően a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.³⁵ A Mötv. kiegészíti ezt azzal, hogy a vagyonkezelői jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét. „Ez azt jelenti, hogy amennyiben a vagyonkezelő bármilyen oknál fogva nem képes a közfeladatot ellátni, akkor az önkormányzat köteles a feladat ellátását más módon biztosítani.”³⁶ El kell vonatkoztatni attól, hogyha az önkormányzat a feladat ellátásához szükséges vagyontárgyon vagyonkezelői jogot létesített, ugyanis közjogilag továbbra is felel a feladat ellátásáért. Amennyiben a feladatot, akár az átvállaló hibájából, nem látják el, akkor a vagyonkezelői jog átadása nem gátolja meg a kormányhivatalt abban, hogy a Mötv. 140. §-a szerinti, a feladatellátási kötelezettség elmulasztása miatt mulasztási pert indítson, valamint a Mötv. 141. §-a szerinti törvényességi felügyeleti bírságot szabjon ki az önkormányzattal szemben.³⁷

A vagyonkezelői jog átadása az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet,³⁸ ugyanakkor a vagyonkezelői jog létesítése nem keletkeztethet a közfeladat ellátásával összefüggésben központi költségvetési többlettámogatási igényt.³⁹ A feladatellátás biztonsága és a vagyon megóvása érdekében rendelkezik akképp a jogalkotó, hogy a vagyonkezelő a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékot képezni.⁴⁰ Azonnali felmondásnak van helye, ha a vagyonkezelő a vagyonkezelésbe adott önkormányzati vagyonnal a vállalt önkormányzati közfeladatot nem látja el.⁴¹

A vagyonkezelés hatékonyságának, a finanszírozás átláthatóságának, illetve nyomon követhetőségének érdekében⁴² a vagyonkezelő a vagyonkezelésébe vett vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, illetve közvetlen költségeit és ráfordításait elkülönítetten köteles nyilvántartani oly módon, hogy

³⁵ Nvt. 7. § (1) bek.

³⁶ Fábíán (2020): i. m. 109. §.

³⁷ Nagy–Hoffman (2016): i. m. 452.

³⁸ Mötv. 109. § (3) bek.

³⁹ Mötv. 109. § (9) bek.

⁴⁰ Mötv. 109. § (6) bek. első mondata. Vö. Fábíán (2020): i. m. 109. §.

⁴¹ Mötv. 109. § (12) bek. első fordulata.

⁴² Fábíán (2020): i. m. 109. §.

az a saját vagyonnal folytatott vállalkozási tevékenységéből származó bevételeitől, költségeitől és ráfordításaitól egyértelműen elhatárolható legyen.⁴³

A vagyonkezelő tevékenységének ellenőrzése

E garanciális szabályok mellett a tulajdonosi ellenőrzés megvalósíthatósága és a nemzeti vagyon védelme érdekében⁴⁴ a vagyonkezelő köteles túrni a tulajdonosi ellenőrzést, továbbá az ellenőrzés érdekében kötelezhető minden közérdekből nyilvános adat – a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok megtartásával –, az önkormányzati vagyonra és vagyonkezelésre vonatkozó adat szolgáltatására és okirat bemutatására.⁴⁵ E rendelkezést erősíti meg más eszközökkel az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, ugyanis a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben, így többek között az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.⁴⁶

A vagyonkezelési szerződés megszűnéséről

A vagyonkezelési szerződés határozott és határozatlan időre egyaránt köthető, kétoldalú és egyoldalú jogügyletekkel is megszüntethető. Kétoldalú jogügyletet jelent a közös megegyezés, azonban – a polgári jog általános szabályaira, valamint a szerződés rendelkezéseire figyelemmel – felmondásnak is helye van.⁴⁷

A vagyonkezelési szerződés törvény erejénél fogva történő megszűnéséről a már említett Nvt. 11. § (4) bekezdése rendelkezik, míg annak megszüntetésével összefüggésben a Mötv. a helyi önkormányzatnak mint tulajdonosnak rendkívüli felmondási jogot ad arra az esetre, amennyiben

- a) a vagyonkezelő a számára jogszabályban előírt kötelezettségét megsérti, vagy a vagyonkezelési szerződésben előírt kötelezettségét súlyosan megszegi;
- b) a vagyonkezelő a vele szemben a vagyonkezelési szerződés megkötését megelőzően megindult csőd- vagy felszámolási eljárásról a helyi önkormányzatot nem tájékoztatta, vagy a vagyonkezelővel szemben

⁴³ Mötv. 109. § (7) bek.

⁴⁴ Vértessy (2015): i. m. 35.

⁴⁵ Mötv. 109. § (8) bek.

⁴⁶ 2011. évi CXII. törvény 32. §.

⁴⁷ Nagy–Hoffman (2016): i. m. 456.

a vagyonkezelési szerződés hatályának időtartama alatt csőd- vagy felszámolási eljárás indul;

- c) a vagyonkezelő adó-, illeték-, vám- vagy társadalombiztosítási járulék tartozása több mint hat hónapja lejárt, és ennek megfizetésére halasztást nem kapott.⁴⁸

A már leírtaknak megfelelően a szerződés azonnali hatályú felmondással történő megszüntetésének egyik lehetséges indoka az, ha a vagyonkezelő nem látja el a vállalt feladatot, valamint akkor is megengedett az ilyen felmondás, ha a vagyonkezelésébe adott vagyonban kárt okoz,⁴⁹ amely a már bekövetkezett jogsérelmet ugyan nem enyhíti, ám a további károkozásnak megfelelő korlátját képezheti.

* * *

A tanulmány az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyonkezelési szerződés és vagyonkezelői jog témaköreinek egyes kiinduló aspektusait dolgozta fel, különös figyelemmel a Mötv. 109. §-ra. A hatályos helyi önkormányzati törvény e rendelkezése nagymértékben kiegészíti a nemzeti vagyonról szóló törvény vagyonkezelésre irányadó szabályait, ám az előbbi jogszabályban foglalt felhatalmazással az önkormányzatok sokkal hathatósabban alakíthatják ki a közfeladat ellátásának lehetséges módszereként ismert vagyonkezelési szerződésre vonatkozó további kötelező előírásokat rendelet formájában. Meglátásom alapján ugyanakkor vannak olyan rendelkezések a Mötv. 109. §-ában, amelyek nem szükségesek, akár el is hagyhatók, így például a § (2) bekezdése teljes mértékben összeegyeztethető az (1) bekezdésben foglaltakkal, annak külön kimondására véleményem szerint nem volt szükség. A két törvényben megfogalmazott szabályokkal mindazonáltal az önkormányzatoknak lehetőségük nyílik a vagyonkezelési szerződés és a vagyonkezelői helyi viszonyok közé igazítására a törvényi keretek mentén.

⁴⁸ Mötv. 109. § (10) bek.

⁴⁹ Mötv. 109. § (12) bek. második fordulata.

Irodalomjegyzék

- Bende-Szabó Gábor: *A vagyongazdálkodás jogi keretei*. Budapest, NKE VTKI, 2014.
- Dúl János: A vagyongazdálkodási szerződés fogalmáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 46–79. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.3>
- Dúl János: Alapvetések az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyongazdálkodásról. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 183–193.
- Fábián Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez. Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 2020.
- Kovács Róbert – Sipos Ivett: Az önkormányzati vagyongazdálkodás gyakorlata, módszertana. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. (2011), 3. 9–24.
- Lenkovics Barnabás: *Dologi jog*. Budapest, Eötvös, 2014.
- Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Máthé Gábor: Államgazdaság – magángazdaság, avagy a kincstári vagyontárgyak és a kincstári vagyongazdálkodás szervezete. In Rácz Lajos (szerk.): *Juratissimus author. Jogtörténeti tanulmányok Nagyné Szegvári Katalin tiszteletére*. Budapest, HVG-ORAC, 2001. 23–37.
- Máthé Gábor: Polgári kori gazdasági-jogi fogalomrendszer. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 293–303.
- Menyhárd Attila: *Dologi jog*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010.
- Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016.
- Papp Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 2. 150–159.
- Petrik Ferenc: *Tulajdonjogunk ma. A dologi jog mai érvényében*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.
- Pusztahelyi Réka: A tulajdonjogviszony. In Barzó Tímea – Papp Tekla (szerk.): *Civilisztika II. Dologi jog – Felelősségtan*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Vértesy László: VI. fejezet. A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai. In *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*. Budapest, Magyar Közlöny, 2015.