

NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR

A vagyongazdálkodás szervezeti kérdései



Budapest, 2016

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Dr. Bende-Szabó Gábor 2016

Kiadja:

© NKE, 2016

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Patyi András
rektor



Jelen tananyag - amely szerves egységet alkot „A vagyongazdálkodás jogi keretei”, valamint az „Állami vagyonjog - civilisztika” c. tananyagokkal - a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szervezeti vonatkozásaival ismerteti meg az olvasót. A témakörrel kapcsolatban alapvető jelentőséggel bír az, hogy a nemzeti vagyon melyik fő területéről (az állami vagyonról, avagy a helyi önkormányzati vagyonról) beszélünk.

Az állami vagyon esetében a szervezeti fókusz a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MNV Zrt.) testesíti meg, mint az állami vagyontömeg általános tulajdonosi joggyakorlója. A tananyag részletesen ismerteti az MNV Zrt. jogállását, szervezeti felépítését, valamint az általa ellátandó feladatokat. Az MNV Zrt. mint általános tulajdonosi joggyakorló, illetve elsődleges vagyonkezelő mellett - a jellemző esetkörök bemutatásával - a tananyag kitér az ettől eltérő potenciális tulajdonosi joggyakorló, állami vagyonkezelői körre is. Mindezek mellett a tananyag bemutatja az állami vagyonnal és vagyongazdálkodással összefüggő szakpolitikai-miniszteriális érintkezési pontokat, az államháztartási és az államháztartáson kívül eső állami vagyon vonatkozásában releváns központi közigazgatási irányítási-felügyeleti jogosítványokat.

A nemzeti vagyon helyi önkormányzati részét illetően az állami vagyonhoz hasonlított szervezeti fókuszálás értelem szerűen nem lehetséges. E helyütt csupán jelzésképpen utalunk arra, hogy a nemzeti vagyon e szegmensében a sokszínűség uralkodik, az egyes helyi önkormányzatoknál alkalmazott szervezeti megoldások nagy mértékben függenek az adott önkormányzat adottságaitól (a vagyontömeg nagysága, az ellátandó kötelező közfeladatok volumene, a vagyontömeg szerkezete, stb.).

Jelen tananyag foglalkozik továbbá az ún. átlátható szervezetek kérdéskörével, amely különös jelentőséggel bír a nemzeti vagyongazdálkodás állami, illetve helyi önkormányzati monopóliumaival (kizárólagos gazdasági tevékenységeivel), az erre felépülő koncesszió jogintézményével, valamint a nemzeti vagyon hasznosításával (értve ezalatt a tulajdonosi joggyakorló, továbbá a vagyonkezelői, illetőleg a haszonélvezői körön kívül valamennyi vagyonhasználati formát), továbbá a nemzeti vagyon átruházásával kapcsolatosan.¹

I. A nemzeti vagyon és a nemzeti vagyongazdálkodás szakpolitikai vetülete és szervezetrendszeri vonatkozásai

A modern államiság végrehajtó hatalmi ágának logikájából fakadóan az általános szakpolitikai felelősséget a nemzeti vagyon vonatkozásában is a Kormány, mint politikai testület viseli. Ezen általános szakpolitikai felelősség magában foglalja különösen a vagyonpolitika formálását (policy-making), illetőleg a kormányzati vagyonpolitika jogi normákba való öntését (törvényelőkészítés) A Kormány a Magyar Állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek működéséről, az állami vagyon állományának alakulásáról, az állami vagyonnal való gazdálkodás folyamatairól évenként (a tárgyévet követő év szeptember 30. napjáig) beszámol az Országgyűlés felé.

A nemzeti vagyonért, illetőleg a nemzeti vagyongazdálkodásért való ágazati szakpolitikai felelősség - a miniszteri-szakpolitikai portfóliók elosztását jelenleg szabályozó kormányrendelet² hatáskör-telepítési rendelkezéseinek megfelelően - a nemzeti vagyon két fő szegmenséhez igazodóan miniszteriális szervezeti értelemben markánsan kettéválk. Ennek megfelelően külön tárgyalandók az állami vagyonnal kapcsolatos szakpolitikai hatáskörök, illetőleg a helyi önkormányzati vagyonnal kapcsolatos szakpolitikai hatáskörök, továbbá említést kell tenni néhány egyéb, a nemzeti vagyonon belül szignifikáns terület ágazati szakpolitikai hatásköreiről is.

Az állami vagyonnal összefüggésben az említett kormányrendelet két miniszteri felelősségi kört rögzít, egyfelől az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért, másfelől az állami vagyon felügyeletéért való miniszteri felelősséget. Jelenleg mindkét felelősségi kör tekintetében a nemzeti fejlesztési miniszter tölti be a Kormány felelős tagjának szerepét.

A nemzeti fejlesztési miniszternek az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért és az állami vagyon felügyeletéért való felelőssége a következő hatáskörcsoportokat öleli fel:

- a Kormány vagyongazdálkodási politikájának alakítása (policy-making) és végrehajtása;
- jogszabály-előkészítési hatáskör, különösen az állami vagyonról, illetőleg az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló jogszabályok vonatkozásában;
- jogszabály-alkotási hatáskör, az előző pontban jelzett jogalkotási tárgykörökben - törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazása alapján - miniszteri rendeleteket ad ki;

1 E tananyag keretében az átlátható szervezetek kérdéskörét az állami (helyi önkormányzati) monopóliumok és a koncesszió jogintézménye felől közelítjük meg; az átlátható szervezeteknek a nemzeti vagyon hasznosítása, illetőleg átruházása körében betöltött szerepét a kapcsolódó két tananyagban az e jogintézményekkel foglalkozó részek mutatják be.

2 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

- az állami vagyont érintő szerződések vizsgálata és ellenőrzése;
- a gazdálkodó szervezetekkel kötött privatizációs, koncessziós, PPP (Public Private Partnership), és egyéb - az állami vagyont akár közvetett, akár közvetlen módon érintő - szerződések vizsgálata és ellenőrzése;
- az MNV Zrt. (általános tulajdonosi joggyakorló) vonatkozásában a tulajdonosi jogok (az állami részvényesi jogok) gyakorlása;
- a sportlétesítményekkel (sportingatlanokkal) kapcsolatos fejlesztési, rekonstrukciós programokról, valamint az üzemeltetési, működtetési feladatokról történő gondoskodás;³
- a felszámolási eljárásokban az adós szervezetek vagyontárgyai elektronikus értékesítési rendszerének létrehozásával, működtetésével és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátása;
- a PPP beruházás keretében megvalósult és folyamatban lévő oktatási, kulturális, infrastrukturális és sportlétesítményekkel összefüggő fejlesztési feladatokról történő gondoskodás;
- a PPP szerződésekben meghatározott, a Magyar Államot érintő jogokból és kötelezettségekből fakadó feladatokról történő gondoskodás; valamint
- a PPP projektek és szerződések kezelése.

A nemzeti vagyon helyi önkormányzati részének vonatkozásában a hivatkozott kormányrendelet a belügyminisztert jelöli meg felelős kormánytagként, a helyi önkormányzati vagyonnal, vagyongazdálkodással összefüggő feladat- és hatásköröket a belügyminiszter helyi önkormányzatokért való szakpolitikai felelősségébe beágyazva. E tekintetben a belügyminiszter kompetenciájába tartozik

- a jogszabály-előkészítési hatáskör a helyi önkormányzati tulajdon, illetve a helyi önkormányzati vagyongazdálkodást érintő törvényekkel és kormányrendeletekkel kapcsolatosan;
- a jogszabály-alkotási hatáskör a helyi önkormányzati tulajdon és vagyongazdálkodás kisebb jelentőségű kérdéseivel összefüggésben, e körben - törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján - miniszteri rendeleteket ad ki; továbbá
- a helyi önkormányzati vagyonkataszter működtetése.

A nemzeti vagyonnal és vagyongazdálkodással kapcsolatos fundamentális szakpolitikai feladat- és hatáskörök mellett a hatályos jogszabályaink más kormánytagok felelősségi körébe telepítenek néhány további, e tárgykörbe tartozó hatáskört. Ezek köréből kiemelendők az alábbiak:

- a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladatkörébe utalja a központi közigazgatás integrált üdültetési rendszerének működtetését, az integrált üdültetési rendszerhez tartozó – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter egyetértésével kijelölt – üdülőingatlanok üzemeltetését;
- a Miniszterelnökséget vezető miniszter hatáskörébe tartozik a tulajdonosi jogok (állami részvényesi jogok) gyakorlása az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság (kijelölt tulajdonosi joggyakorló) és a Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság felett;
- az emberi erőforrások minisztere egyfelől - mint a nyugdíjpolitikáért felelős miniszter - a társadalombiztosítás Nyugdíjbiztosítási Alapjához, másfelől pedig - mint az egészségbiztosításért felelős miniszter - a társadalombiztosítás Egészségbiztosítási Alapjához tartozó vagyon tekintetében jogosult az állami tulajdonosi jogkörök gyakorlására;
- az emberi erőforrások minisztere irányítja az állami egészségügyi intézmények tekintetében tulajdonosi jogokat gyakorló Állami Egészségügyi Ellátó Központ, valamint az állami köznevelési intézmények, illetve az egyes helyi önkormányzati tulajdonban levő köznevelési intézmények vagyonkezelői-vagyongazdálkodási feladatait ellátó Klebelsberg Intézményfenntartó Központot;
- az emberi erőforrások minisztere - mint a sportpolitikáért felelős miniszter - a sportingatlanok köréből látja 1. a kiemelt sportágakhoz kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztési feladatokat, valamint 2. a nemzeti köznevelési infrastruktúra fejlesztési programhoz kapcsolódó, a köznevelési intézménnyel egybe épített, vagy azzal azonos ingatlanon elhelyezkedő tanterem, tornaterem és tanuszoda, továbbá egyéb iskola üzemeltetési feladatokat;

3 Azzal, hogy

1. a kiemelt sportágakhoz kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztési feladatok, valamint a nemzeti köznevelési infrastruktúra fejlesztési programhoz kapcsolódó, a köznevelési intézménnyel egybe épített, vagy azzal azonos ingatlanon elhelyezkedő tanterem, tornaterem és tanuszoda, továbbá egyéb iskola üzemeltetési feladatok ellátása a sportpolitikáért való felelősséget viselő emberi erőforrások miniszterének hatáskörét képezi;
2. a nemzeti köznevelési infrastruktúra fejlesztési programokhoz kapcsolódó tanterem, tornaterem, tanuszoda és iskola fejlesztési kérdések vonatkozásában a nemzeti fejlesztési miniszternek előzetesen be kell szereznie a sportpolitikáért felelős miniszter egyetértését; valamint
3. az olimpiai sportközpontok sportjellegű használata vonatkozásában a nemzeti fejlesztési miniszternek egyeztetési kötelezettsége van a sportpolitikáért felelős miniszterrel.

- ugyancsak az emberi erőforrások miniszterének egyetértési jogot biztosít a műemlékek vagyongazdálkodásba adása és állami tulajdonból való kikerülése esetköreiben;
- a vidékfejlesztési földművelésügyi miniszter az agrárpolitikáért való felelőssége keretében - a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján - gyakorolja az állami tulajdonosi jogokat a Nemzeti Földalapba tartozó vagyontárgyak tekintetében;
- a vidékfejlesztési földművelésügyi miniszter az agrárpolitikáért való felelőssége keretében irányítja a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetet;
- a nemzetgazdasági miniszter irányítja a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságot.
- a vidékfejlesztési miniszter erdőgazdálkodásért való felelőssége körébe utalja az erdővagyon fenntartásának és bővítésének feltételrendszeréről szóló jogszabályok előkészítésével, továbbá e tárgykörben - felhatalmazás alapján - miniszteri rendeletek kiadásával kapcsolatos hatásköröket, továbbá az erdővagyon védelmének szakmai irányítási feladatait;
- ugyancsak a vidékfejlesztési miniszter - mint a környezetvédelemért felelős kormánytag - felelősségi körébe tartozik az ásványvagyonnal való gazdálkodás és védelem felügyeletében való közreműködés, valamint az e tárgykörhöz kapcsolódó jogszabályok előkészítésében, illetve – felhatalmazás alapján – megalkotásában való közreműködés.

II. A vagyongazdálkodás szervezeti formái

A vagyongazdálkodás szervezeti formáinak bemutatásakor előjáróban említést kell tenni arról a fontos jellemzőről, miszerint e szervezetek nem feltétlenül minősülnek államháztartási szervezeteknek (kötségvetési szervnek). Azaz csak egy részük működik - központi vagy helyi önkormányzati - költségvetési szerv formájában, mellettük szép számban találhatók államháztartáson kívüli szervezeti szereplők, amelyek tipikusan valamely gazdasági társasági formációban (elsősorban zártkörűen működő részvénytársaságként) látják el tevékenységüket. A gazdasági társasági formában működő vagyongazdálkodási szervezetek esetében azonban közgazdasági és szociológiai értelemben is több vonatkozásban megkérdőjelezhető valóságos gazdasági társasági jellegük; ezt eredményezik - miként erre az alábbiakban jó néhány példát fogunk látni - mindenképp speciális költségvetési kapcsolataik, egy sajátos költségvetési köldökzsinór⁴, vagy a pénzügyi (például kártérítési vagy kártalanítási) kötelezettségeiket illetően fennálló mögöttes állami helytállási kötelezettség.

1. A tulajdonosi joggyakorlás szervezeti formái

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás – az adott állami vagyontárgy típusától, jellegétől függően - mind szakpolitikai-szakmai irányítási szemszögből, mind pedig a joggyakorlás szervezeti kereteinek aspektusából megosztott. Szakpolitikai-szakmai értelemben a tulajdonosi joggyakorlás irányítása négy miniszter között oszlik meg, ezek a nemzeti fejlesztési miniszter (mint az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter), a vidékfejlesztési miniszter (mint az agrárpolitikáért felelős miniszter), a Miniszterelnökséget vezető miniszter, és az emberi erőforrások minisztere (mint az egészségügyért felelős miniszter). Ami pedig a tulajdonosi joggyakorlás közvetlen szervezeti kereteit illeti, négy szervezet játszik kiemelkedő szerepet, közülük kettőnek központi költségvetési szervi jogállása van (azaz államháztartási szervezetnek minősül), míg a másik kettő - nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyontárgyakként - száz százalékos állami tulajdon képező zártkörű részvénytársaságként (tehát az államháztartás körén kívül) működik. E tulajdonosi joggyakorló szervezetek - amelyek részletes bemutatását a soron következő a-d. pontokban ejtjük meg - az alábbiak:

- az MNV Zrt., mint elsődleges tulajdonosi joggyakorló;
- a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA, központi költségvetési szervi jogállással);
- a Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MFB Zrt.); valamint
- az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK, az NFA-hoz hasonlóan szintén központi költségvetési szerv formájában).

A tulajdonosi joggyakorló szervezetek tevékenysége egymástól karakterisztikusan eltérő állami vagyoni körre irányul, egyedül az MNV Zrt.-nél található meg valamennyi releváns vagyoncsoport (ingatlanok, földterületek, illetve

⁴ Ezzel kapcsolatban lásd például a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény 1. számú mellékletének XLIII. fejezetét ("Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások).

gazdasági társaságok részvényei, üzletrészei). Ennek megfelelően az MNV Zrt.-t általános tulajdonosi joggyakorlóként definiálhatjuk, amelyet megilletnek a tulajdonosi jogosultságok mindazon vagyontárgyak tekintetében is, amelyekre nézve törvény vagy az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által kibocsátott rendelet nem nevesíti a tulajdonosi joggyakorló személyét. A másik három tulajdonosi joggyakorló szervezet esetében a tulajdonosi joggyakorlással érintett vagyoni kör specifikus: így az MFB Zrt. esetében több mint három tucatnyi gazdasági társaság állami tulajdonban levő társasági részesedései, az NFA esetében az állami tulajdonú termőföldek, míg az ÁEEK esetében az állami egészségügyi szolgáltató intézmények jelentik a speciális vagyoni kört.

a) Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Az állami vagyongazdálkodás szervezeti fókuszában - általános tulajdonosi joggyakorlóként - az MNV Zrt. áll, amely a Magyar Állam által alapított egyszemélyes zártkörűen működő részvénytársaságként létezik.⁵ Az MNV Zrt. alapító okirátát, illetőleg ennek módosításait az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter fogadja el. Mind az alapító okiratot, mind annak módosításait - a Magyar Közlönyben történő közzététel útján - nyilvánosságra kell hozni.

Az MNV Zrt.-ben a Magyar Állam részvényesi jogait - azaz az MNV Zrt.-vel kapcsolatos tulajdonosi joggyakorlást - az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja. Mindezzel adekvátan az egyszemélyes gazdasági társaságként funkcionáló MNV Zrt. esetében a részvénytársaság közgyűlésének hatáskörébe tartozó jogok a minisztert illetik meg. Az állami vagyon felügyeletéért való miniszteri felelősségi portfólió - mint azt a tananyag első részében érintettük - jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter kompetenciájába tartozik, aki az MNV Zrt. feletti tulajdonosi joggyakorlás szakmai felügyeleti feladatait a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) vagyonpolitikáért felelős államtitkára (mint a miniszteri hatáskör gyakorlásával összefüggésben szakmai felelős állami vezető) útján, illetve az NFM Vagyongazdálkodási Főosztálya (mint a miniszteri hatáskör gyakorlásával összefüggésben szakmai felelős szervezeti egység) közreműködésével látja el.⁶

Az MNV Zrt. egyetlen részvénye - mint a kincstári vagyon nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyontárgya - forgalomképtelen értékpapír. Az MNV Zrt. ex lege átalakulási tilalom alatt áll, azaz nem válhat szét, illetőleg más társasággal sem egyesülhet. Esetleges megszüntetéséről kizárólag az Országgyűlés, és kizárólag törvény formájában rendelkezhet.

Az MNV Zrt. ügyvezetését az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényben (a továbbiakban: Vtv.) foglalt rendelkezés alapján legfeljebb hét tagból álló Igazgatóság látja el. Az Igazgatóság elnökét és tagjait az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter nevezi ki és hívja vissza. Az Igazgatóság elnökének és tagjainak megbízatása öt évre szól, tisztségükből bármikor visszahívhatók. Az Igazgatóság tagja csak a jogszabályoknak, az alapító okiratnak, valamint az MNV Zrt. feletti részvényesi jogokat gyakorló (tulajdonosi joggyakorló) miniszter határozatainak van alávetve.

Az MNV Zrt. működésének, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásának ellenőrzését öttagú Felügyelő Bizottság látja el. A Felügyelő Bizottság elnökét és tagjait az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter nevezi ki (illetőleg hívja vissza). A Felügyelő Bizottság elnökének és tagjainak megbízatása öt évre szól, e tisztségükből bármikor visszahívhatók.

Az MNV Zrt. élén vezérigazgató áll, aki a társaság törvényes képviselője, és - a hatályos jogszabályok, az MNV Zrt. alapító okirata, a részvényesi jogokat gyakorló miniszter határozatai, valamint az Igazgatóság döntéseinek keretei között - vezeti a társaság munkaszervezetét. A vezérigazgató felett az alapvető munkáltatói jogokat (munkaviszony létesítése és megszüntetése, valamint javadalmazásának megállapítása) a részvényesi jogokat gyakorló miniszter, az egyéb munkáltatói jogokat az Igazgatóság gyakorolja.

Az MNV Zrt. működésének pénzügyi alapjait, a folyamatos működéshez szükséges pénzügyi forrásokat a központi költségvetés biztosítja. Emellett teljes körű állami helytállási kötelezettség áll fenn mindazon esetekben, amikor az MNV Zrt.-t kártérítési, megtérítési, vagy kártalanítási kötelezettség, továbbá a rábízott vagyon hasznosításával összefüggő egyéb szerződéses kötelezettség terheli, azonban ezek teljesítésére a részvénytársaság tárgyévi bevétele vagy kiadási előirányzata nem nyújt fedezetet.

Általánosságban véve a Vtv. nem zárkózik el az elől, hogy az MNV Zrt. hitelt vegyen fel, kezességet vállaljon, vagy kötvényt bocsásson ki, azonban e jogosultságok a részvénytársaságot kizárólag az éves költségvetési törvényben meghatározott feltételekkel és keretek között illethetik meg. Szemben a korábbi évekkel, amikor a költségvetési

5 A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. három szervezet – az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt., a Kincstári Vagyon Igazgatóság és az akkori Nemzeti Földalapkezelő Szervezet – összevonásával, azok általános jogutódjaként 2008. január 1-jével jött létre.

6 Lásd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (X. 10.) NFM utasítás 5. számú függelékét.

törvények korlátozott módon - mind a 2013. évi, mind a 2014. évi költségvetési törvény kategorikusan tiltotta az MNV Zrt. számára a hitelfelvételt, illetve a kezességvállalást, ugyanakkor viszont, szigorú törvényi feltételek megtartása mellett, biztosította az MNV Zrt. számára az értékpapír-kibocsátást⁷, a 2015. évi költségvetési törvény a szóban forgó területen a teljeskörű tiltást valósította meg. Eszerint Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. hitel, kölcsön felvételére, kötvény kibocsátására, garancia és kezesség vállalására nem jogosult.⁸

A Vtv. előírja, hogy az MNV Zrt. saját vagyonával való gazdálkodásától el kell különíteni az MNV Zrt.-re bízott állami vagyont, valamint az ennek értékesítésével és hasznosításával összefüggő bevételeket és kiadásokat. A rábízott állami vagyon hasznosításával kapcsolatos tervezett bevételeket és kiadásokat az éves költségvetési törvény részeként az Országgyűlésnek kell jóváhagynia. Az állami vagyon hasznosításából és értékesítéséből eredő bevételeket az MNV Zrt. – az éves költségvetési törvényben foglalt figyelembevételével – köteles a rábízott vagyon értékének megőrzésére, gyarapítására, a vagyon célszerű működtetésére, továbbá a rábízott vagyon hasznosítására fordítani.

Az MNV Zrt. jogszabályokban meghatározott feladatai állami feladatnak⁹ minősülnek, melyek köréből az alábbiak emelendők ki:

- előkészíti, illetve végrehajtja az Országgyűlés, a Kormány, valamint az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit;
- közreműködik a Nemzeti Vagyongazdálkodási Irányelvek és az Éves Nemzeti Vagyongazdálkodási Program előkészítésében;
- nyilvántartást vezet a tulajdonosi joggyakorlása, ideértve a törvény vagy miniszteri rendelet alapján átadott tulajdonosi joggyakorlást is, alá tartozó állami vagyontárgyakról; nyilvántartása alapján adatszolgáltatást nyújt;
- képviseli a Magyar Államot az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban (jogszabály ettől eltérően rendelkezhet);
- közvetlenül vagy polgári jogi szerződések útján hasznosítja a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyont;
- rendszeresen ellenőrzi a vele szerződéses jogviszonyban lévő személyek, szervezetek vagy más használók állami vagyonnal való gazdálkodását,
- ellenőrzési megállapításairól tájékoztatja saját felügyelő bizottságát, illetve az ellenőrzött szervezet, továbbá - szükség esetén - az állami vagyon felügyeletéért felelős minisztert, valamint az Állami Számvevőszéket;
- ellenőrzi az állami vagyon elidegenítéséről szóló értékesítési szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítését;
- az állami feladatok ellátása során a költségvetési szervek, illetve az egyéb, az állami vagyont használó természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére a működésükhöz szükséges állami tulajdon használatához szükséges szolgáltatásokat (üzemeltetés, beszerzés) nyújt.

b) Nemzeti Földalapkezelő Szervezet

Az állam kincstári vagyonának részét képező Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter¹⁰ a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) útján gyakorolja. A Nemzeti Földalap az állam tulajdonában lévő termőföldek, mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földek, valamint a mező-, erdőgazdasági tevékenységet szolgáló vagy ahhoz szükséges művelés alól kivett földek összességéből áll. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot - feltéve, hogy törvény ettől eltérően nem rendelkezik - az NFA képviseli.

Az NFA jogállását tekintve központi költségvetési szerv (államháztartási szervezet), amely az agrárpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt látja el feladatait. Az NFA alapító okiratát (ideértve ennek módosításait, kiegészítéseit is) a miniszter adja ki, továbbá gondoskodik e dokumentumoknak a Magyar Közlönyben történő közzétételéről.

7 Lásd a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 6. §-ának (1) bekezdését, illetve a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 6.§ (1) bekezdését. Ezek értelmében az MNV Zrt. - az államháztartásért felelős miniszter és az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter erre vonatkozó engedélye alapján - jogosult volt az állam képviseletében eljárni olyan hitelviszonyt megtestesítő értékpapír kibocsátása során, amelynek kibocsátója az állam, és amely az állam tulajdonában levő pénzügyi eszköz átcseréléséhez, illetve biztosítékként annak megszerzéséhez kapcsolódik. Ilyen hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatal és mögöttes pénzkövetelés, illetve pénzügyi eszköz kibocsátó rendelkezésre bocsátása nélkül is létre lehetett hozni a részvénytársaság értékpapír-számláján. Fontos törvényi korlátot képezett viszont, hogy az MNV Zrt. értékpapírral kapcsolatos tevékenysége nem sérthette az Államadósság Kezelő Központ Zrt. törvényben meghatározott feladatkörét.

8 Lásd a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény 5. §-ának (1) bekezdését.

9 Lásd a Vtv. 17. §-ának (2) bekezdését.

10 Jelenleg a földművelésügyi miniszter.

Az NFA egyszemélyi felelős vezetését ellátó személy elnöki rangban látja el feladatait. Őt, illetőleg helyetteseit (elnökhelyettesek) - ez utóbbiakat az elnök javaslata alapján - az agrárpolitikáért felelős miniszter nevezi ki, illetőleg menti fel.

Az NFA elnökét törvény alapján megillető hatáskörök köréből témánk szemszögéből a következő hatáskörök kiemelése indokolt:

- a Birtokpolitikai Tanács hatáskörébe utalt döntések (lásd az alábbiakban a Birtokpolitikai Tanács hatásköreit tárgyaló bekezdést) kivételével dönt - a Birtokpolitikai Tanács javaslatának figyelembevételével - a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításával kapcsolatos kérdésekben;
- elkészíti az agrárpolitikáért felelős miniszter által az Országgyűlés elé terjesztendő, a földbirtok-politikai irányelvek érvényesüléséről, a Nemzeti Földalap helyzetéről, valamint az NFA tevékenységéről szóló beszámolót;
- felelősséggel tartozik a Birtokpolitikai Tanács döntéseinek végrehajtásáért;
- felelős a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket naprakész nyilvántartásáért; illetőleg
- felelős a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket törvényes, szakszerű, hatékony és gazdaságos hasznosításáért.

Az agrárpolitikáért felelős miniszter a korábbiakban említett - alapító okirattal, illetve vezetői kinevezésekkel (felmentésekkel) kapcsolatos - hatáskörein túl az NFA működésével kapcsolatos alábbi feladatokat is gyakorolja:

- jóváhagyja az NFA szervezeti és működési szabályzatát (továbbá ennek módosításait);
- gyakorolja az NFA elnöke felett az egyéb munkáltatói jogokat;
- jóváhagyja - a középtávú stratégiában és a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben megfogalmazott célkitűzések alapján - az NFA által elkészített, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításával kapcsolatos éves tervet;
- előterjeszti a Kormány részére elfogadás céljából a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításával kapcsolatos - a földbirtok-politikai irányelveken alapuló - középtávú stratégiai tervet;
- dönt az NFA költségvetési előirányzatával kapcsolatos előterjesztésekről; valamint
- a Kormány nevében évente beszámol¹¹ az Országgyűlésnek a földbirtok-politikai irányelvek érvényesüléséről, a Nemzeti Földalap helyzetéről, valamint az NFA tevékenységéről.

A Nemzeti Földalapba tartozó nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tekintetében az NFA mellett fontos feladatokat lát el két további, testületi típusú állami szervezet, az NFA irányításában központi szerepet játszó Birtokpolitikai Tanács, illetőleg az - elnevezéséből is kitűnően - kontrolltevékenységet ellátó NFA Ellenőrző Bizottsága is.

A Birtokpolitikai Tanács alapvető rendeltetését az NFA irányításában való részvétellel lehet jellemezni. A Birtokpolitikai Tanács öttagú testületként működik, melynek elnökét, illetőleg négy tagját az agrárpolitikáért felelős miniszter nevezi ki.

A Birtokpolitikai Tanács legfontosabb feladatkörei az alábbiak szerint összegezhetők:

- elkészíti a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításával kapcsolatos - a földbirtok-politikai irányelveken alapuló - középtávú stratégiai tervet;
- érvényre juttatja az NFA tevékenysége során a Kormány által elfogadott középtávú stratégiát;
- véleményezi - a középtávú stratégiában és Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben megfogalmazott célkitűzések alapján - az NFA által készített, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításával kapcsolatos éves tervet;
- dönt a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításával kapcsolatos egyedi ügyekben, ha az annak tárgyát képező földrészlet vagy földrészeket együttes értéke eléri a 100 millió forintot;
- dönt a 100 millió forintot, vagy 100 hektár térmértéket elérő földrészlet vagy földrészeket tulajdonjogának az állam javára történő megszerzésével kapcsolatos ügyekben;
- dönt a törvényben meghatározott egyes jogügyletekről (például vagyonkezelési szerződések, adásvételi szerződések), ha az adott jogügylet (szerződés) tárgyát képező földrészlet vagy földrészeket együttes értéke eléri az 1 millió forintot; továbbá
- véleményezi a Nemzeti Földalap helyzetéről és az NFA tevékenységéről készült éves országgyűlési beszámoló tervezetét.

A Birtokpolitikai Tanács a törvényben meghatározott feladat- és hatásköreit - az agrárpolitikáért felelős miniszter által jóváhagyott ügyrendben foglaltak szerint - testületként gyakorolja. A Tanács ülésein tanácskozási joggal részt vehetnek az NFA Ellenőrző Bizottságának tagjai. A Tanács üléséről összefoglalót kell készíteni, amelyet - az ülés napjától számított öt munkanapon belül - közzé kell tenni az NFA honlapján; minderről az NFA elnöke köteles gondoskodni. A Tanács üléséről készített összefoglalónak tartalmaznia kell az ülés helyét és időpontját, az ülésen résztvevők nevét, a tárgyalt írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került

11 E beszámolóhoz csatolni kell a Birtokpolitikai Tanács, valamint az NFA Ellenőrző Bizottsága által megfogalmazott észrevételeket.

ügyek tárgy szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, végül, de nem utolsósorban a testületi döntés lényegét.

A Tanács működésének finanszírozását az NFA működési költségeitől elkülönített költségvetési eszközökből kell biztosítani.

Az NFA Nemzeti Földalappal kapcsolatos tulajdonosi, vagyonkezelői tevékenységének ellenőrzésében - az Állami Számvevőszék mellett - fontos szerepet tölt be az NFA Ellenőrzési Bizottsága. Az NFA Ellenőrző Bizottsága öt tagból áll, akiket az Országgyűlés mezőgazdasági ügyekkel foglalkozó bizottsága (Mezőgazdasági Bizottság) választ meg, illetve ment fel. Az NFA Ellenőrző Bizottság egy-egy tagját az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága

- az elsősorban egyéni mezőgazdasági termelők érdekképviselőt ellátó országos érdek-képviselői szervezetek (például a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége);
- az elsősorban a társas mezőgazdasági vállalkozások érdekképviselőt ellátó országos érdek-képviselői szervezetek (ilyennek minősül például a Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége);
- az erdőgazdálkodók érdekképviselőt ellátó országos érdek-képviselői szervezetek (például a Magán Erdőtulajdonosok és Gazdálkodók Országos Szövetsége);
- az országos önkormányzati érdekszövetségek (mint például a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, vagy a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége), valamint
- a Magyar Agrárkamara

által jelölt természetes személyek közül választja meg.

Elnökét az NFA Ellenőrző Bizottsága a tagjai közül saját maga választja meg, működését pedig a tagok többségével elfogadott ügyrendjében foglaltak szerint fejti ki. A bizottság működéséhez szükséges feltételek, ideértve különösen a működéshez szükséges költségvetési pénzeszközöket, megteremtéséről az NFA köteles gondoskodni.

Az NFA Ellenőrzési Bizottsága feladatkörében eljárva

- véleményezi Nemzeti Földalap helyzetéről és az NFA tevékenységéről készült éves országgyűlési beszámolót;
- amennyiben megítélése szerint az NFA tevékenysége jogszabályba, az alapító okiratba, a szervezeti és működési szabályzatba ütközik, vagy egyébként sérti a Magyar Állam érdekeit, ezt köteles jelezni az agrárpolitikáért felelős miniszter felé; valamint
- a működéséről éves gyakorisággal beszámolót készít az agrárpolitikáért felelős miniszter részére.

Az NFA Ellenőrző Bizottságának tagjai a bizottsági feladatok eredményes ellátása érdekében jogosultak mind az NFA, mind a Birtokpolitikai Tanács elnökétől tájékoztatást kérni, az érintettek kötelesek a tájékoztatást az NFA szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon és határidőben teljesíteni. A tájékoztatáshoz való jogosultságon túl a bizottsági tagokat - a titokvédelmi szabályok betartása mellett - teljes körű iratbetekintési jog illeti meg bármely, az NFA tevékenységével kapcsolatos irat vonatkozásában; továbbá jogosultak azokat - szükség esetén - szakértő bevonásával megvizsgálni. A bizottság üléseiről összefoglaló készül, amely tartalmazza az ülés helyét és időpontját, az ülésen résztvevők nevét, a tárgyalt írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgy szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, valamint a testületi döntés lényegét.

c) Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Az MFB Zrt. státusztörvényében¹² taxatív módon meghatározott gazdálkodó szervezetek állami tulajdonú részesedése tekintetében a tulajdonos jogait - a szóban forgó törvény erejénél fogva - a Magyar Állam nevében az MFB Zrt. gyakorolja. A státusztörvény 1. számú melléklete nevesíti az érintett állami tulajdonú gazdálkodó szervezeteket, így többek között a Diákhitel Központ Zrt.-t, a Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt.-t, a Kisvállalkozás-fejlesztő Pénzügyi Zrt.-t, vagy a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt.-t.

Az MFB Zrt. tulajdonosi joggyakorlása a törvény erejénél fogva korlátozott annyiban, hogy a tulajdonosi joggyakorlással érintett társasági részesedések tulajdonjogát nem ruházhatja át, a részesedésekre vételi jogot, elővásárlási jogot szerződéssel nem alapíthat, biztosítésként azokat nem adhatja és más módon meg nem terhelheti, továbbá a gazdálkodó szervezetet végelszámolással nem szüntetheti meg.

További fontos korlátot képez az a törvényi előírás, amely kategorikusan megtiltja, hogy a szóban forgó társasági részesedések vagyonkezelés tárgyát képezzék¹³. Ehelyett a társasági részesedés tulajdonosi joggyakorlója nevében és helyett más személy megbízáson alapuló meghatalmazással járhat el a tulajdonosi jogok egészének vagy meghatározott

¹² A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény.

¹³ Megjegyzendő, hogy e rendelkezés valamennyi - tehát nem csak az MFB Zrt. tulajdonosi joggyakorlásának hatálya alá tartozó - gazdasági társaságban fennálló állami részesedésre, továbbá a helyi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokban fennálló önkormányzati részesedésre érvényes.

részének gyakorlása során. Ilyen meghatalmazás kizárólag olyan személyek részére adható, akik/amelyek a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) rendelkezései alapján vagyongazdálkodók lehetnek¹⁴.

A tulajdonosi joggyakorlással összefüggésben az MFB Zrt.-re rábízott vagyont, illetve annak nyilvántartását el kell különíteni az MFB Zrt. saját (banki) vagyonának nyilvántartásától. A rábízott állami vagyont az adott vagyontárgy sajátosságainak megfelelő, az azonosítást lehetővé tevő módon naturáliában (mennyiségben) és értékben, a keletkezés (aktiválás) időpontját is feltüntetve kell nyilvántartani. Az elkülönített nyilvántartásnak tételesen tartalmaznia kell a társasági részesedések könyv szerinti bruttó és nettó értékét, az elszámolt értékvesztés összegét, és az azokban bekövetkezett változásokat is.

Értelemszerűen az MFB Zrt. köteles gondoskodni a rábízott vagyon értékének megőrzéséről is, melynek érdekében jogosult ellenőrizni a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdálkodó szervezetek működését és gazdálkodását. Ennek során az ellenőrzött gazdálkodó szervezet, ideértve mind a társaság vezetőjét (igazgató, ügyvezető), mind pedig a társaság alkalmazottait adatszolgáltatásra, illetőleg együttműködésre kötelesek.

Jogállását tekintve a MFB Zrt. egyszemélyes, zártkörű részvénytársaság formájában működő szakosított hitelintézet, amelynek részvényei (jegyzett tőkéje legalább százmilliárd forint kell legyen) teljes egészükben a Magyar Állam tulajdonában vannak. Az MFB Zrt. a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyontárgyak körébe tartozik, azaz részvényei forgalomképtelenek, vonatkozásukban elidegenítési és megterhelési tilalom áll fenn. Az MFB Zrt. tekintetében a tulajdonosi jogokat - a státusz törvényében, illetőleg a Vtv.-ben foglaltakkal adekvátan - a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter¹⁵ gyakorolja.

Az MFB Zrt.-nek a Magyar Állam nevében végzett tulajdonosi joggyakorlásból eredő szervezeti működési költségeit a központi költségvetés keretében kell biztosítani.

d) Állami Egészségügyi Ellátó Központ

Az ÁEEK az egészségügyért felelős miniszter (jelenleg az emberi erőforrások minisztere) irányítása alatt álló, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az irányítását ellátó miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló alcímet képez. Az ÁEEK alapító okiratát (ennek módosítását, kiegészítését) az egészségügyért felelős miniszter adja ki, és gyakorolja az alapító szervet megillető jogokat; továbbá miniszteri utasítás formájában kiadja az ÁEEK szervezeti és működési szabályzatát (ennek módosítását, kiegészítését). Az ÁEEK vezetését az egészségügyért felelős miniszter (jelenleg az emberi erőforrások minisztere) által kinevezett főigazgató látja el.

Az ÁEEK jogosult a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására a helyi önkormányzatok egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggésben az állam tulajdonába került és az állami egészségügyi feladatellátást szolgáló vagyonszösszeséget¹⁶ illetően; így egyebek mellett a vagyontárgyak vagyongazdálkodásba adására, illetve egyéb módon történő hasznosítására, továbbá a tulajdonosi joggyakorlásába tartozó vagyontárgy elidegenítésére is. Az ÁEEK tulajdonosi joggyakorlása kiterjed az egészségügyi intézmények állam általi átvételét követő beszerzései és beruházásai alapján létrejött vagyontárgyakra is.

A helyi önkormányzatoktól átvett egészségügyi intézményeken túl ugyanezen jogosultság illeti meg az ÁEEK-át a külön törvényben meghatározott országos gyógyintézetek¹⁷, valamint az egészségügyért felelős miniszter irányítása alá tartozó más egészségügyi szolgáltató vagyongazdálkodásában lévő vagyon tekintetében is.

Az ÁEEK jogosult továbbá a Kormány által meghatározott egészségügyi szolgáltató gazdasági társaság állami tulajdonba kerülése céljából az állam nevében eljárni, és az ennek eredményeként állami tulajdonba kerülő gazdasági társaság tekintetében az állam tulajdonosi jogainak és kötelezettségeinek gyakorlására.

Az ÁEEK a tulajdonosi joggyakorlásra irányuló tevékenységét az Nvt., a Vtv., az államháztartásról szóló törvény, a Nemzeti Földalapról szóló törvény, valamint e törvények végrehajtási rendeleteiben foglaltaknak megfelelően végzi. Ennek megfelelően jogosult - a Vtv. értékesítési előírásaival adekvátan - a tulajdonosi joggyakorlás körébe tartozó, az állami egészségügyi feladatellátáshoz szükségtelenné vált vagyonelemek értékesítésére is.

14 Ezzel kapcsolatban lásd "A vagyongazdálkodás jogi keretei" című tananyag II/2/b. pontjában leírtakat.

15 Jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter.

16 Ennek körét az alábbi három törvény állapította meg:

- a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (az ún. konszolidációs törvény);

- az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény; valamint

- a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény.

17 Lásd a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény 4. számú mellékletét.

e) Együttes állami tulajdonosi joggyakorlás

Egyes olyan esetekben, amikor valamely állami tulajdonban álló vagy állami tulajdonba kerülő ingatlan vonatkozásában többes ágazati érdekeltség jelentkezik, az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás együttes formája valósul meg.

Egyfelől az olyan ingatlan felett, amely az ingatlan-nyilvántartás szerint nem kizárólag a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletet tartalmaz, a tulajdonosi jogokat az agrárpolitikáért felelős miniszter az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel - az NFA és az MNV Zrt. útján - a tulajdonosi joggyakorlás tartalmától függő módon gyakorolja. Másfelől pedig az ÁEEK tulajdonosi joggyakorlásába tartozó egészségügyi intézményekhez tartozó ingatlanok esetében a tulajdonosi jogokat az agrárpolitikáért felelős miniszter az egészségügyért felelős miniszterrel - az NFA és az ÁEEK útján - ugyancsak a tulajdonosi joggyakorlás tartalmától függően gyakorolja.

Fenti esetkörökben a tulajdonosi joggyakorlás mikéntje a két tulajdonosi joggyakorló szervezet között az alábbi munkamegosztásnak megfelelően alakul:

- az ingatlan tulajdonjogának átruházása esetén együttesen,
- mindkét fél tulajdonosi joggyakorlásával érintett hasznosítás esetén (ide nem értve a tulajdonjog átruházását) egymással együttműködve,
- csak az egyik fél tulajdonosi joggyakorlásával érintett hasznosítás esetén (ugyancsak ide nem értve a tulajdonjog átruházását) a másik fél érdekeinek szem előtt tartásával önállóan.

Az együttes tulajdonosi joggyakorlás keretébe utalt döntéseket megelőzően az érintett tulajdonosi joggyakorlóknak meg kell állapítani a döntéssel érintett ingatlan egészének elsődleges rendeltetését, valamint a hasznosítással elérhető fő célkitűzéseket, és legkedvezőbb előnyöket.

f) Helyi önkormányzati tulajdonosi joggyakorlás

A helyi önkormányzati vagyon esetében a tulajdonosi jogkör gyakorlására az önkormányzati képviselőtestület (közgyűlés) jogosult, alaphelyzetben tehát a képviselőtestületet illetik meg mindazon jogok, illetve terhelik mindazon kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. A képviselőtestület - néhány kivételtől (ilyen kivétel például a gazdasági társaság alapítása során a társaságban vállalt nem pénzbeli hozzájárulásról való döntés) eltekintve - a tulajdonosi jogkör gyakorlását rendeletében átruházhatja a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, illetve a társulására.

2. A vagyon kezelésének szervezeti formái

A nemzeti vagyon mindkét fő szegmense tekintetében érvényes az a törvényi rendelkezés, amely szerint vagyonkezelői szerződés kizárólag az Nvt.-ben taxatív módon meghatározott személyi körrel¹⁸ köthető. E meglehetősen - potenciálisan is, tényleges megvalósulásában is - heterogén személyi körből az alábbiakban két jellegzetes, részben kiemelkedő relevanciájú, részben speciális rendeltetésű vagyonkezelő szervezetről szólunk: egyfelől a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról, illetve másfelől a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól.

¹⁸ Ezek felsorolását "A vagyongazdálkodás jogi keretei" című tananyag II/2/b. pontja tartalmazza.

a) Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság

A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (KEF)¹⁹ az államháztartásért felelős miniszter (jelenleg a nemzetgazdasági miniszter) irányítása alá tartozó, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv; melynek alapító okiratát a miniszter adja ki, és gyakorolja az alapító szervet megillető jogokat, továbbá jóváhagyja a KEF szervezeti és működési szabályzatát. A KEF élén a nemzetgazdasági miniszter által kinevezett főigazgató áll.

A KEF egyik kiemelt feladatkörét képezi - a Honvédelmi Minisztérium, továbbá a Külügyminisztérium irányítása alá tartozó külképviseltek kivételével - a minisztériumok működéséhez szükséges munkakörnyezet megfelelő színvonalú biztosítása. Mindennek keretében - a jogszabály²⁰ által megállapított körben és terjedelemben - gondoskodik az említett szervezetek elhelyezését szolgáló ingatlanok és az intézményi működéshez szükséges gépjárművek üzemeltetéséről, továbbá a szervezetek munkavégzéséhez szükséges tárgyi eszközökkel (ide nem értve az informatikai-telekommunikációs eszközöket) történő ellátásáról, valamint az intézményi működéshez szükséges kiszolgáló tevékenységek megszervezéséről.

Az előbbieken vázolt vagyongazdálkodási feladatait a KEF az MNV Zrt.-vel megkötött vagyongazdálkodási szerződések keretei között - ingatlanok vonatkozásában az MNV Zrt.-t terhelő elhelyezési kötelezettséggel összhangban - látja el. A KEF az ellátási szolgáltatások nyújtásának módjára és szintjére, valamint a szolgáltatások igénybevételének rendjére vonatkozóan megállapodásokat köt az érintett egyes minisztériumokkal. E megállapodások tartalmazzák a KEF által nyújtott szolgáltatások részletezését és feltételeit, így különösen a megállapodás megkötésének időpontjában ellátandó intézményi létszámot, az adott intézmény elhelyezésére szolgáló ingatlanokat (azok alapterületét), a gépjárműveket (az állami vezetők használatában levő gépjárművek kivételével), az adott intézmény ellátására a KEF költségvetésben rendelkezésre álló költségvetési forrást. A szolgáltatások mennyiségi mutatóinak a szolgáltatási megállapodásban rögzített mértéket meghaladó változása esetén a többletigények költségvetési fedezetét az ellátott intézmény a KEF részére külön megállapodás alapján köteles biztosítani.

A KEF jogosult a felsorolt szolgáltatások nyújtására - szabad kapacitás rendelkezésre állása esetén - az előző bekezdésben említett kötelező megállapodás hatálya alá nem tartozó központi költségvetési szervekkel, valamint a Nvt. szerint átlátható szervezetnek (ezzel kapcsolatban lásd a jelen tananyag következő részében leírtakat) minősülő, és központi költségvetési vagy európai uniós forrásokból finanszírozott más szervezetekkel, továbbá az Országgyűlés felügyelete alá tartozó más szervekkel megállapodást kötni. E megállapodásokban rendelkezni kell a KEF oldalán a nyújtott szolgáltatásokkal összefüggésben felmerülő közvetlen és közvetett kiadások ellentételezéséről.

b) Klebelsberg Intézményfenntartó Központ

A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) az oktatásért felelős miniszter (jelenleg az emberi erőforrások minisztere) irányítása alatt működő - központi szervből és területi szervekből álló - központi hivatal, melynek élén elnök áll. A KLIK alapító okiratát (ennek módosítását, kiegészítését) az oktatásért felelős miniszter adja ki, és gyakorolja az alapító szervet megillető jogokat; továbbá miniszteri utasítás formájában kiadja a KLIK szervezeti és működési szabályzatát (ennek módosítását, kiegészítését).

A KLIK látja el a vagyongazdálkodási feladatokat a megyei önkormányzatoktól, illetőleg Esztergom Város Önkormányzatától külön törvények²¹ alapján átvett, azaz helyi önkormányzati tulajdonból állami tulajdonba átkerült köznevelési (közoktatási) intézmények tekintetében. Az e körön kívül eső helyi önkormányzatok - azaz Esztergom kivételével valamennyi települési önkormányzat - változatlanul helyi önkormányzati tulajdonban maradó köznevelési intézményei tekintetében a vagyongazdálkodás az adott település lélekszámától függően (a háromezer fős választóvonal mentén) kétféle módon alakul.

Egyfelől a háromezer főt meghaladó lakosságú települések esetében a települési önkormányzat gondoskodik az illetékességi területén lévő összes²², saját tulajdonában álló, és a KLIK által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyontulajdonlásáról²³. A működtetés keretében a települési önkor-

19 Korábbi nevén: Központi Szolgáltatási Főigazgatóság.

20 Lásd a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról szóló 250/2014. (X. 2.) Korm. rendelet mellékletében foglaltakat.

21 Lásd a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényt, illetőleg az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvényt.

22 Kivéve a szakképző iskolákat.

23 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény fogalomhasználatában fenntartó az a személy, aki/amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultsággal rendelkezik, és - törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen - a köznevelési intézmény működtetéséhez szükséges feltételekről gondoskodik; míg működtetőnek az a települési önkormányzat minősül, amely a saját tulajdonát képező ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyontulajdonlását üzemelteti.

mányzat - egyes taneszközök, felszerelések kivételével - saját forrásai terhére biztosítja a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, továbbá az ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételeket. A települési önkormányzat e kötelezettségének teljesítése alól - az ahhoz szükséges gazdasági és jövedelemtermelő képesség hiánya esetén (ezt az érintett önkormányzatnak kell megfelelő módon igazolnia), az érintett köznevelési intézmény működtetésével kapcsolatos kiadásaira és a köznevelési intézmény működtetéséhez rendelkezésre álló bevételeire vonatkozó, jogszabályban meghatározott adatszolgáltatás mellett - felmentést kérhet, továbbá egyes területszervezéssel és a lakosság szám változásával összefüggő rendkívüli esetben mentesül. A felmentés megadása, illetőleg a mentesülés esetében a vagyongazdálkodási jogok a KLIK-et illeti meg.

Másfelől a háromezer főt meg nem haladó lakosság számú települési önkormányzat illetékességi területén lévő összes²⁴, az önkormányzat saját tulajdonában álló, és a KLIK által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetése alaphelyzetben a KLIK feladatkörébe tartozik (azaz a fenntartás és a működtetés egy kézben van). A háromezer lélekszám alatti települési önkormányzat azonban vállalhatja a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről való gondoskodást. Ebben az esetben a működtetés keretében a települési önkormányzat - egyes taneszközök, felszerelések kivételével - a saját forrásai terhére biztosítja a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, továbbá az ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételeket, feltéve, hogy a működtetéssel járó kötelezettségek teljesítéséhez szükséges gazdasági és jövedelemtermelő képességgel rendelkezik és ezt az érintett köznevelési intézmény működtetési adataira és a működtetéshez rendelkezésre álló bevételeire vonatkozó adatszolgáltatással igazolja.

A nemzeti köznevelésről szóló törvény²⁵ alapján a köznevelési intézményi vagyont működtető köteles ellátni minden olyan feladatot, amely ahhoz szükséges, hogy az ingatlanban a köznevelési feladatokat megfelelő színvonalon és biztonságosan láthassák el. A működtető a köznevelési közfeladat-ellátás céljait szolgáló ingatlant a köznevelési törvény keretei között kötött szerződésben foglalt módon és feltételekkel az ingatlan rendeltetésének megfelelő, hatályos köznevelési, tűzvédelmi, munkavédelmi és egészségügyi előírások szerint üzemelteti, karbantartja, továbbá gondoskodik az állagmegóváról. Az állagmegóváson túl jelentkező rekonstrukciós, fejlesztési költségek fedezése a működtetőnek nem kötelessége, de ehhez az állam pályázati úton támogatást nyújthat. A működtető köteles a működtetéssel kapcsolatos közterheket, költségeket, díjakat viselni, valamint köteles gondoskodni az ingatlan vagyonvédelméről.

A KLIK által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyonra vonatkozóan az állami intézményfenntartó központot

- ingyenes használati jog illeti meg, ha a köznevelési intézményt a települési önkormányzat működteti,
- ingyenes vagyongazdálkodási jog illeti meg, ha a köznevelési intézményt a települési önkormányzat nem működteti,

mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat KLIK részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A KLIK ingyenes vagyongazdálkodási (ingyenes használati) jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg; továbbá bérbe csak abban az esetben adhatja, ha a köznevelési intézményt működteti és a bérbeadás a köznevelési feladat ellátását nem veszélyezteti.

III. Átlátható szervezetek a vagyongazdálkodásban

Miként azt - az állami vagyon tekintetében az „Állami vagyonjog - civilisztika”, illetőleg a helyi önkormányzati vagyont illetően „A vagyongazdálkodás jogi keretei” című - kapcsolódó tananyagokban már láthattuk, mindkét köztulajdonosi kör - jellemzően a kizárólagos állami, illetve helyi önkormányzati vagyontárgyakkal összefüggésben - rendelkezik gazdasági tevékenységi monopóliumokkal.

Az állami monopólium értelemszerűen általában véve nem jelenti azt, hogy a szóban forgó gazdasági tevékenységet kizárólagosan csak állami szervezeti keretekben lehet végezni. A monopólium e vonatkozásban azt jelzi, hogy - feltéve, hogy az állam közvetlenül nem kívánja folytatni az adott tevékenységet - valamely kizárólagos gazdasági tevékenység gyakorlása milyen törvényi keretek között és feltételek mellett látható el piaci (kvázi-piaci) szereplő által. Természetesen a piaci szereplő általi tevékenység-gyakorlás megengedettsége alól vannak kivételek, példának okáért a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények használata másnak nem engedhető át. Vagy: az országos törzshálózati vasúti pályát és tartozékát magában foglaló pályahálózat kizárólag az állam vagy olyan gazdasági társaság végezheti,

²⁴ Kivéve a szakképző iskolákat.

²⁵ Lásd a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 76. §-ának (1) bekezdését.

amelynek egyedüli tagja vagy részvényese az állam, vagy amely az állam közvetlen vagy közvetett többségi tulajdonában áll.

Potenciális, valamely állami monopólium gyakorlására jogosultságot szerző piaci szereplőként mind jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, mind pedig természetes személy szóba jöhet. A jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek vonatkozásában fontos kritérium, hogy e személyi kör csak abban az esetben válik jogosulttá valamely kizárólagos gazdasági tevékenység folytatására, amennyiben - ex lege, vagy a törvényi feltételek teljesítésével - ún. átlátható szervezetnek minősül.

Ex lege - azaz esetükben a transzparencia megléte nem igényel semmiféle vizsgáldást, bizonyítást - tartoznak az átlátható szervezetek körébe az alábbiak:

- a hazai közszféra szereplői: az állam, a költségvetési szerv, a köztisztviselő, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, illetőleg az önkormányzati társulás,
- a külföldi állam, a külföldi helyi önkormányzat, továbbá ezek szervei,
- a gazdálkodó szervezetek köréből egyfelől az a belföldi részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat - külön-külön vagy együttesen - 100%-os részesedéssel rendelkezik, továbbá másfelől az a nyilvánosan működő részvénytársaság, amely az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam szabályozott piacára be van vezetve,
- a nemzetközi szervezet, valamint
- az egyházi jogi személy.

Az ex lege szervezeti körön kívül átlátható szervezetnek minősül a törvényi feltételeknek maradéktalanul megfelelő - belföldi vagy külföldi jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező - gazdálkodó szervezet, illetőleg civil szervezet és vízitársulat.

Gazdálkodó szervezetek esetében az alábbi konjunktív feltételeknek kell megfelelni:

- tulajdonosi szerkezete, tényleges - a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerinti²⁶ - természetes személy tulajdonosa megismerhető,
- az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, illetőleg a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamában, vagy olyan más államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van,
- nem minősül a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerint meghatározott²⁷ ellenőrzött külföldi társaságnak,
- amennyiben a tulajdonosi kompozíciójában közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró jogi személy (jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet) található, e szervezet(ek) tekintetében ugyancsak fennáll(nak) az előbbieken felsorolt konjunktív feltételek.

A civil szervezet, illetőleg a vízitársulat abban az esetben tekintendő átlátható szervezetnek, ha megfelelnek a következő konjunktív feltételeknek:

- vezető tisztségviselői megismerhetők,
- a civil szervezetnek és a vízitársulatnak, továbbá ezek vezető tisztségviselőinek nincsen 25%-ot meghaladó részesedésük valamely nem átlátható szervezetben,
- székhelye az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan más államban található, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van.

Az átlátható szervezet törvényi előfeltételeinek meglétéről a vagyongazdálkodási jogviszonyba kerülő gazdálkodó szervezetnek, illetőleg civil szervezetnek és vízitársulatnak (a szerződő félnek) cégszerűen aláírt módon nyilatkoznia kell. Valótlan tartalmú nyilatkozat adása esetén a jogkövetkezmény nem lehet kérdéses, a mindennek alapján megkötött szerződés törvény erejénél fogva semmis.

Állami monopólium gyakorlása tehát csak az előzőekben felsorolt átlátható szervezetek, valamint természetes személyek számára engedhető át, a kizárólagos gazdasági tevékenység gyakorlásának átengedése azonban csak időleges lehet, csak meghatározott időtartamra szólhat. A tevékenység-gyakorlás időleges átengedés szervezeti-jogi kereteit - a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényben szabályozott - koncesszió jogintézménye biztosítja. A koncesszió egyaránt vonatkozhat az állami vagyon létrehozására és működtetésére, illetőleg kizárólag a már létező állami vagyon működtetésére. A koncessziós pályázaton nyertes személlyel (az ún. koncesszionáriussal) megkötendő szerződés (az ún. koncessziós szerződés) időtartama legfeljebb harmincöt év lehet, amely időtartam - feltéve, hogy egyfelől azt a koncesszió tárgya szerinti ágazati törvény lehetővé teszi, illetőleg másfelől a koncesszionárius és a koncessziós társaság

26 A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény 3. §-ának r) pontja.

27 A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4. §-ának 11. pontja.

valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítette - pályázat kiírása nélkül a szerződés eredeti időtartamának legfeljebb felével (azaz legfeljebb tizenhét és fél évvel) egyetlen alkalommal meghosszabbítható.

Koncesszió kivül (azaz koncessziós szerződés nélkül) az állam valamely kizárólagos gazdasági tevékenységének gyakorlásának időleges átengedése akkor lehetséges, ha az átengedés helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás, önkormányzat intézmény, költségvetési szerv, valamint a felsoroltak, továbbá az állam száz százalékos²⁸ közvetlen vagy közvetett tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére történik.

Hasonlóképpen az állami monopóliumok kapcsán leírtakhoz a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeinek gyakorlása is csak időlegesen (legfeljebb harmincöt esztendőre) engedhető át, illetve e jogosultság átengedése vonatkozhat valamely önkormányzati kizárólagos tulajdon létrehozására és működtetésére, vagy csak a - már meglévő - helyi önkormányzati kizárólagos törzsvagyron működtetésére. A koncesszióra, illetőleg a tevékenység-gyakorlás átengedésének koncesszió (koncessziós szerződés megkötésén) kívüli lehetőségére vonatkozó törvényi rendelkezések - mutatis mutandis - megegyeznek az állami monopóliumoknál írtakkal.

28 Megjegyzendő, hogy a száz százalékos tulajdonosi részesedés a felsorolt tulajdonosok (ideértve az államot is) résztulajdonaiból is állhat, továbbá az, hogy a száz százalék számításánál az ún. saját részvényt (részvénytársaság esetén), illetve az ún. saját üzletrészt (korlátolt felelősségű társaságnál) nem kell figyelembe venni. Megjegyzendő továbbá, hogy egyes kizárólagos állami gazdasági tevékenységek esetében a száz százalékos főszabály alól lehetnek eltérések: így a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenységnél az állam, a helyi önkormányzat és az önkormányzati társulás részéről elegendő a többségi tulajdon; vagy a víziközművek létrehozása és működtetése körében a száz százalék számításánál a munkavállalói résztulajdont figyelmen kívül kell hagyni.