

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR CSC

# A vagyongazdálkodás jogi keretei



Budapest, 2014

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 CSc, 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujsechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

# TARTALOM

I. rész: A nemzeti vagyon .....	4
1. A nemzeti vagyon fogalma, rendeltetése és összetevői .....	4
2. A kincstári vagyon.....	6
3. A helyi önkormányzatok törzsvagyona .....	7
a. Kizárólagos helyi önkormányzati tulajdon .....	8
b. Helyi önkormányzati monopóliumok .....	8
c. Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű helyi önkormányzati vagyon .....	8
d. Korlátozottan forgalomképes helyi önkormányzati vagyon.....	9
4. Az üzleti vagyon .....	10
II. rész: A vagyongazdálkodás .....	11
1. A vagyongazdálkodás rendeltetése, elvei és követelményei.....	11
2. A vagyongazdálkodás rendszere .....	12
a. A tulajdonosi jogok gyakorlása .....	12
b. A vagyonkezelés .....	13
c. Haszonélvezeti jog.....	15
d. A nemzeti vagyon hasznosítása.....	15

---

Jelen tananyag - amely szerves egységet alkot „A vagyongazdálkodás szervezeti kérdései”, valamint az „Állami vagyonjog - civilisztika” c. tananyagokkal - bemutatja a nemzeti vagyonnal kapcsolatos hazai jogi szabályozás összetett rendszerét; a jogi reguláció rendeltetését és célkitűzéseit. Ennek keretében bemutatja egyfelől a szóban forgó témát illetően lex generalisnak minősülő rendelkezéseket (Magyarország Alaptörvényének 38. cikke, valamint a döntő részében sarkalatosnak minősülő nemzeti vagyontörvény alapján); másfelől pedig a nemzeti vagyon két meghatározó részére (egyfelől az állami vagyonra, másfelől a helyi önkormányzatok vagyonára) vonatkozó, kiemelkedő relevanciával bíró lex specialis szabályozásokat.

## I. RÉSZ: A NEMZETI VAGYON

### 1. A nemzeti vagyon fogalma, rendeltetése és összetevői

A közhatalmi (azaz állami és helyi önkormányzati) működéshez kapcsolódó közösségi típusú vagyongazdálkodás tárgyát értelemszerűen a köztulajdonban levő vagyontárgyak összessége képezi, amely vagyonösszességet Alaptörvényünk a nemzeti vagyon gyűjtőfogalma alatt nevesíti. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése első mondatának értelmében mind az állam, mind a helyi önkormányzatok tulajdona a nemzeti vagyonba tartozik. Az alaptörvényi meghatározás nyilvánvalóan nem tekinthető taxációnak, mivel a közösségi tulajdonban levő vagyontárgyak köre nem csak a polgári jogi tulajdon fogalma alá tartozó vagyontárgyakat, hanem ezen kívül eső vagyonelemeket (pl. vagyoni értékű jogok, követelések) is magában foglal. Az alaptörvény minőségéből és a jogi hierarchiában elfoglalt helyéből adódóan

a jogalkotók céljaként a nemzeti vagyon fogalmát érintően természetesen csak az átfogó, keret jellegű meghatározás szerepelhetett. Egyébiránt az alkotmányozói szándék valószínűsíthetően - téves feltevésben - a szűkebb tulajdonfogalmat a tágabb vagyon-fogalom szinonimájaként kezelhette, erre utalhat a nemzeti vagyontörvény javaslatához benyújtott indokolás felvezető szövege is, amely pro forma téves, ugyanakkor fogalmilag helyes normatartalmat („Az Alaptörvény kinyilvánítja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok vagyona nemzeti vagyon.”) tulajdonít az elfogadott Alaptörvénynek.<sup>1</sup>

A nemzeti vagyon jellegét tekintve - bár léteznek kivételek, különösen az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok ún. üzleti vagyona<sup>2</sup> körében - célvagyonnak minősül, azaz használata, hasznosítása meghatározott célokhoz kötött. Célvagyon alatt Szász-Schwarz széles körben ismert civiljogi célvagyon-fogalmához - amely szerint „minden vagyon egy bizonyos cél vagy érdek szolgálatában áll”<sup>3</sup> - képest természetesen jóval szűkebb fogalmat értünk, amelynek lényegét kizárólagosan a jogi normákban meghatározott célokhoz való kötöttség meglétében jelölhetjük meg. E célokat általánosságban véve az Alaptörvény, valamint a túlnyomó részében sarkalatosnak minősülő, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) egyaránt rögzíti, nevesítve az alábbiakat:

- \* a közérdek szolgálata,
- \* a közös(ségi) szükségletek kielégítése,
- \* a nemzeti értékek megőrzése,
- \* a természeti erőforrások megóvása, valamint
- \* a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

A nevesített általános célokból jól kirajzolódik a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése, amelyet a közfeladatok ellátásának biztosításában jelölhetünk meg. Témánk szemszögéből közfeladatnak tekintünk minden olyan - a jogszabályok által állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe utalt - feladatot, amit az arra kötelezett szerv vagy személy közérdekből, valamint jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez (ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is).

A célhoz kötöttség vagyonelemenkénti sajátosságait az egyes közfeladatokat, azok ellátását szabályozó jogi normákban találhatjuk meg. Így például az országos törzshálózati vasúti pályák vagy az árvízvédelmi fővonalak esetében

---

1 Lásd a Magyar Köztársaság Kormánya által 2011. december 6-án az Országgyűlés elé T/5161. szám alatt beterjesztett törvényjavaslat indokolását, 68. o.

2 A kincstári vagyon és az üzleti vagyon fogalmi meghatározását és egymáshoz való viszonyát lásd 5. oldal

3 SCHWARZ Gusztáv (Szász-Schwarz Gusztáv): *A jogi személyek magyarázata*. Grilli Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1907. 5. o.

a célhoz kötöttség konkrét tartalmát a vonatkozó ágazati törvények (a vasúti, illetve a vízgazdálkodási törvény<sup>4</sup>) határozzák meg<sup>5</sup>.

A vagyontárgyak célhoz kötöttségéből, a közfeladatok ellátásának biztosítását szolgáló alapvető rendeltetésükből szükségképpen következik az általános (minden személyt megillető) vagyoni-tulajdoni védelemhez képest kiemelt erősségű jogi védelem iránti igény. E megerősített védelmet hatályos jogunk egy háromlépcsős védelmi vonal kiépítésével biztosítja, amelyben az egyes védelmi lépcsők a tulajdonost megillető rendelkezési jogosultságok korlátozásának vagy tiltásának konkrét szabályozásától függően alakulnak. A védelem első lépcsőjében - az ún. korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon vonatkozásában - a tulajdonost megillető rendelkezési jogosultságok gyakorolhatósága csak a külön jogszabályban (állami vagyon esetében törvény, helyi önkormányzati vagyon esetében pedig törvény vagy az adott helyi önkormányzat rendelete) meghatározott feltételeknek megfelelő módon lehetséges. A védelem második lépcsőjében - az ún. nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon tekintetében - az előző lépcsőhöz képest a többletvédelmet a tulajdonost megillető rendelkezési jogosultságok egy részének (elidegenítés, illetve megterhelés joga, ideértve a biztosítékul való adás jogát is, továbbá az osztott tulajdon<sup>6</sup> létesítési jogát) kategorikus megtiltása jelenti. A védelem harmadik, egyszersmind legszigorúbb követelményeket támaztó lépcsője - az ún. kizárólagos állami vagy önkormányzati tulajdon képező nemzeti vagyon - az előző két lépcsőben ismertetett védelmi elemeken túlmenően a tulajdonost megillető rendelkezési jogosultságok körében a hasznosítási jogokat is korlátozza (koncessziós kötelezettség).

A célhoz kötöttség különösen markánsan jelenik meg a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak vonatkozásában. Az Nvt. ugyanis - mind az állami, mind a helyi önkormányzati vagyon szintjén - kategorikusan kimondja, hogy a korlátozottan forgalomképes vagyoni minősítés addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy a kapcsolódó közfeladat (az állami vagyon esetében az érintett gazdasági társaság közszolgáltatási tevékenysége, míg a helyi önkormányzati vagyonnál valamely önkormányzati feladat- és hatáskör ellátása, illetve helyi közhatalom gyakorlása) ellátásához közvetlenül szükséges. Ez egyben azt is jelenti, hogy a törvény által ekként besorolt vagyonelem mindaddig nem idegeníthető el, amíg azt a célt szolgálja, amelyre figyelemmel a korlátozottan forgalomképes minősítést kapta a törvényalkotótól.

A nemzeti vagyon körébe a következő vagyonelemeket soroljuk:

- \* az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolgok, külön kihangsúlyozva ebből a körből az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgokat,
- \* az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök;
- \* az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;
- \* az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultságok, amelyeket jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- \* a Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- \* az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény<sup>7</sup> szerinti kibocsátási egység és légközlekedési kibocsátási egység;
- \* az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény<sup>8</sup> szerinti kiotói egység;
- \* az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolgok;
- \* a régészeti leletek; valamint
- \* a külön törvényben<sup>9</sup> meghatározottak szerinti nemzeti adatvagyon, amely gyűjtőfogalom a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összességét foglalja magában.

4 Lásd a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvényt, illetőleg a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt.

5 További példaként: a felsőoktatási intézmények sajátos vagyongazdálkodási szabályait a felsőoktatásról szóló törvény, a kulturális örökség védelméről szóló törvény; a köziratokról, közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló tv; az állami tulajdonban lévő termőföldvagyon hasznosítására, vagyonkezelésére és nyilvántartására, a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó szabályokat a Nemzeti Földalapról szóló törvény állapítja meg.

6 Osztott tulajdonnak nevezzük az ingatlantulajdonlásnak azon formáját, amely esetében az épület tulajdonjoga az építkezőt és nem a föld tulajdonosát illeti meg.

7 Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény.

8 Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény.

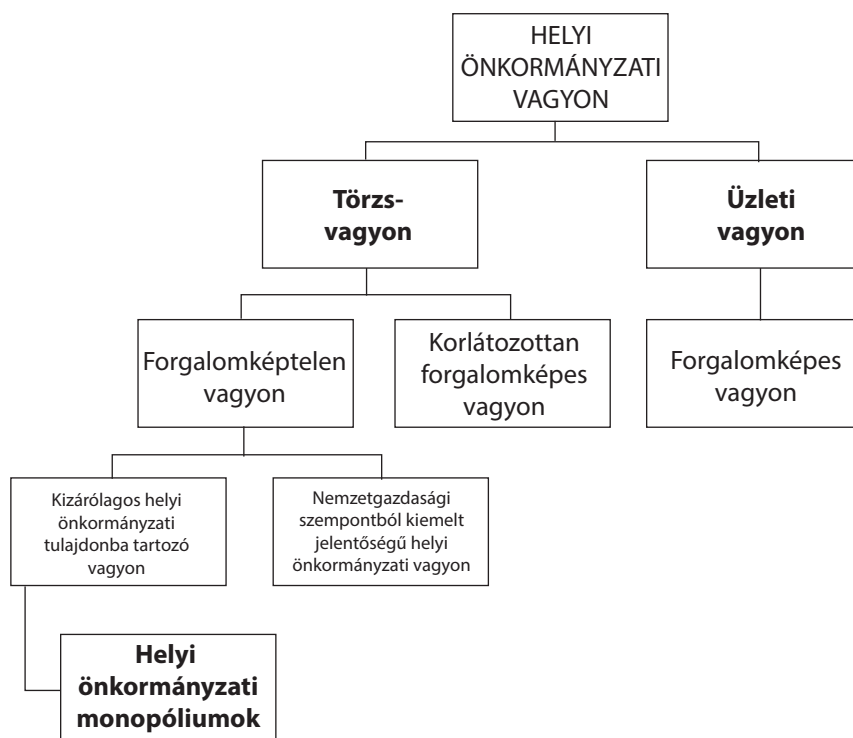
9 A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény.

A nemzeti vagyonon belül két meghatározó vagyónrészt szükséges elkülönítenünk; egyfelől az állam vagyonát, másfelől pedig a helyi önkormányzatok vagyonát. A nemzeti vagyon felosztása párhuzamosan kapcsolódik a közigazgatás két alrendszeréhez, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás kialakításához. Mindkét fő vagyónrészen belül található az államháztartás körébe tartozó, annak részét képező vagyontárgyakat (ide sorolandók például az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló intézményi épületek), illetőleg az államháztartás körén kívül eső vagyontárgyakat (e körben a legjellemzőbbek az állam vagy a helyi önkormányzat által tulajdonolt gazdasági társasági részesedések).

Az állami vagyon alaphelyzetben két vagyoni körre osztható fel: az egyes vagyontárgyak vagy az ún. kincstári vagyon, vagy az ún. üzleti vagyon körébe tartoznak. Hasonlóképpen tagolódik a helyi önkormányzatok vagyona is, egyfelől az ún. önkormányzati törzsvagyonra, másfelől pedig az ún. önkormányzati üzleti vagyonra. A kincstári vagyon/törzsvagyon, illetőleg az üzleti vagyon felosztás az egyes vagyontárgyak forgalomképességének hiányán (korlátozásán vagy tiltásán), illetve azok forgalomképességének meglétéén alapszik.

## 2. A kincstári vagyon<sup>10</sup>

Az állami vagyon, s ezen belül a meghatározó relevanciával bíró kincstári vagyon összetételét az alábbi ábra<sup>11</sup> segítségével szemléltetjük:



<sup>10</sup> E helyütt csak a kincstári vagyon kérdéskörének alapvonalait taglaljuk, a kincstári vagyon összetételének részletes bemutatását az „Állami vagyonjog - civilisztika” című e-tananyag tartalmazza.

<sup>11</sup> Szerző saját ábrája.

---

Mint az a fenti ábrából jól kivehető, a kincstári vagyon önmagában véve is egy igen heterogén vagyonösszességet jelent, amelyet - az egyes vagyontárgyak polgári jogi forgalomképességét érintő korlátozásra vagy tiltásra, illetőleg a hasznosításra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel - hatályos jogunk további három alcsoportra tagol, úgymint

- \* a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyon (mint forgalomképtelen nemzeti vagyon), e körbe sorolja be az Nvt. például az országos közutakat és annak műtárgyait, az állami tulajdonú nemzetközi kereskedelmi repülőtereket, vagy a folyóvizeket (ezek mellékágait és holtágait) és a természetes tavakat;
- \* a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon (amely vagyontömeg ugyancsak forgalomképtelen nemzeti vagyont képez), ilyen törvényi besorolással rendelkezik egyebek mellett több tucat állami tulajdonban levő gazdasági társasági részesedés, az állam 100%-os tulajdonában levő erdők, vagy számos állami tulajdont képező műemlék (műemlékegyüttes); valamint
- \* a korlátozottan forgalomképes állami vagyon, ilyen vagyonelemként nevesíti az Nvt. a közszolgáltatói tevékenységet ellátó gazdasági társaságokban tulajdonolt állami részvénycsomagokat, illetve üzletrészeket (feltéve természetesen, hogy azok nem tartoznak magasabb törvényi védettség alá, azaz nem minősülnek az előbbi pont szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű kincstári vagyontárgynak).

A kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyontárgyak kérdésköréhez szorosan kapcsolódik a kizárólagos állami gazdasági tevékenységek, az ún. állami monopóliumok témája. Az állam kizárólagos tulajdonába tartozó valamennyi dologra érvényes általános előírás, miszerint e dolgoknak a létrehozása (például egy új országos közút építése) csakúgy, mint a már létező dolgok működtetése (például az országos törzshálózati vasúti pályán végzett személyszállítás) állami monopóliumot képez - függetlenül attól, hogy az Nvt. expressis verbis nevesíti-e az adott tevékenységet. Az állami monopóliumok egyik része valamely kizárólagos állami tulajdonba tartozó dologhoz (például a föld méhének kincsei a bányászati kutatást és kitermelést illetően) kapcsolódik, míg másik részük olyan gazdasági tevékenységeket foglal magába, amelyek kvázi vagyoni értékű jogként tartoznak a nemzeti vagyonba (ilyen például a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység állami monopóliuma).

### 3. A helyi önkormányzatok törzsvagyona

A helyi önkormányzatok vagyonának szerkezeti kompozíciója az alábbi ábra<sup>12</sup> segítségével tekinthető át:

Alaphelyzetben tehát valamely helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. Hasonlóképpen az állami vagyon összetételéhez itt is a célvagyoni jelleget, a célhozköthetőséget tükröző vagyoni rész, az ún. törzsvagyon bír meghatározó relevanciával. Önkormányzati törzsvagyon alatt a helyi önkormányzatok vagyonának azon részét értjük, amely közvetlen módon szolgálja valamely, törvényben meghatározott kötelező önkormányzati feladatkör ellátását, illetve hatáskör gyakorlását, és amelyet

- \* az Nvt. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonelemként nevesít (az e körbe tartozó vagyontárgyak forgalomképtelenek);
- \* az Nvt. vagy más törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (az e körbe tartozó vagyontárgyak ugyancsak forgalomképtelenek); továbbá
- \* az Nvt. vagy más törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

A forgalomképtelen vagyoni körbe tartozó vagyontárgyak esetében az adott vagyontárgy a törvény erejénél fogva

- \* nem idegeníthető el;
- \* vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg;
- \* biztosítékkul nem adható; valamint
- \* ingatlan vagyontárgy esetében azon osztott tulajdon nem létesíthető.

---

12 Szerző saját ábrája.

---

A felsorolt törvényi tiltások ellenére megkötött szerződés, illetve más jogügylet, továbbá a tiltással ütköző rendelkezés ex lege a semmisség jogkövetkezményét vonja maga után.

## a. Kizárólagos helyi önkormányzati tulajdon

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyon köre az alábbi vagyontárgyakat öleli fel:

- \* a helyi közutak és műtárgyaik;
- \* a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek és parkok;
- \* a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér (a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgáltat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt); valamint
- \* a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények (a vízi közműveket ide nem értve, ez utóbbiak ugyanis az önkormányzat korlátozottan forgalomképes vagyontárgyai közé tartoznak).

## b. Helyi önkormányzati monopóliumok

Hasonlóképpen az állam kizárólagos tulajdoni tárgyaihoz, a helyi önkormányzati kizárólagos tulajdonhoz is szervezen kapcsolódnak monopóliumok, azaz kizárólagosan a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenységek. E gazdasági tevékenységek esetében is létezik törvényi lehetőség a tevékenység gyakorlásának időleges átengedésére természetes személyek vagy ún. átlátható szervezetek javára. A tevékenység-gyakorlás átengedésének szervezeti-jogi kereteit a külön törvényben<sup>13</sup> foglalt szabályozás szerinti koncesszió jogintézménye biztosítja. Koncesszió kivül (azaz koncessziós szerződés megkötése nélkül) akkor van lehetőség a helyi önkormányzat valamely kizárólagos gazdasági tevékenységének gyakorlásának időleges átengedésére, ha az átengedés az állam, más helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás, önkormányzat intézmény, költségvetési szerv, valamint a felsoroltak száz százalékos<sup>14</sup> közvetlen vagy közvetett tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére történik.

A helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe az Nvt. az alábbi tevékenységeket sorolja:

- \* helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése;
- \* a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése (kivéve a földi kiszolgálási tevékenységet), a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgáltat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt;
- \* a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás;
- \* a menetrend szerinti helyi külön célú személyszállítási szolgáltatás;
- \* a helyi önkormányzati törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése;
- \* a helyi önkormányzati törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése; valamint
- \* a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló – külön törvény<sup>15</sup> rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése.

## c. Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű helyi önkormányzati vagyon

A helyi önkormányzatok tulajdonába tartozó vagyontárgyak közül azokat soroljuk az önkormányzati törzsvagyon nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyonelemei közé, amelyeknek - országos vagy helyi jelentőségükre tekintettel - a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt, ugyanakkor az Nvt. nem sorolja őket a kizárólagos önkormányzati tulajdonba tartozó vagyontárgyak közé.

<sup>13</sup> A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény.

<sup>14</sup> Megjegyzendő, hogy a száz százalékos tulajdonosi részesedés a felsorolt tulajdonosok rész tulajdonaiából is állhat, továbbá az, hogy a száz százalék számításánál az ún. saját részvényt (részvénytársaság esetén), illetve az ún. saját üzletrészt (korlátolt felelősségű társaság-nál) 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 rész tulajdonát figyelmen kívül kell hagyni.

<sup>15</sup> Az egyes állami tulajdonban levő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (Övt.).



Első körben maga az Nvt. határoz meg olyan (országos gazdasági, történelmi, kulturális, stb. relevanciával bíró) vagyontárgyakat<sup>16</sup>, amelyek az önkormányzati törzsvagyon ezen alcsoportjába sorolandók. Ilyenként nevesít például egyes műemlékeket, illetve műemlékegyütteseket<sup>17</sup>, vagy a külön törvényben meghatározott levéltári anyagokat. Az Nvt. mellett természetesen más törvény is minősíthet valamely önkormányzati tulajdonú vagyontárgyat nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyonná. Az Nvt. által történő közvetlen besorolás jelentőségét az adja, hogy - mivel a törvény sarkalatosnak minősülő szövegrészéről van szó - magasabb fokú védeltséget biztosít az érintett önkormányzati vagyonelemnek, azaz a vagyonelem forgalomképesé (helyi önkormányzati üzleti vagyonná) vagy korlátozottan forgalomképes törzsvagyonná tétele kétharmados törvényhozói döntést igényel, szemben a „csupán” feles törvénnyel e körbe sorolt vagyonelemekkel.

A törvényhozói döntéssel nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított önkormányzati vagyonelemek túlmenően magának az érintett helyi önkormányzatnak is joga van arra, hogy valamely más - eredendően a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon, illetőleg forgalomképes üzleti vagyoni körbe tartozó - vagyontárgyát helyi jogalkotói döntése (helyi önkormányzati rendelet) keretében e vagyoni körbe soroljon be, s ezzel az érintett vagyontárgynak magasabb szintű védeltséget adjon.

## d. Korlátozottan forgalomképes helyi önkormányzati vagyon

A helyi önkormányzati törzsvagyon korlátozottan forgalomképes vagyoni részét képezik azok a vagyontárgyak, amelyek egyfelől nem tartoznak a fentebbi felsorolt vagyontárgyak közé, másfelől viszont irányukban is létezik - még ha az *a.* és *c.* pontokban említett törzsvagyon tárgyakhoz képest gyengébb szintű - speciális vagyoni-tulajdoni védeltség, amelynek értelmében e vagyontárgyakról törvényben és/vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. Értelemszerűen a törvény által korlátozottan forgalomképesnek minősített önkormányzati vagyontárgyat az önkormányzat rendelete nem minősítheti át forgalomképes vagyontárgynak.

A helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonába az Nvt. alapján a következő vagyontárgyak tartoznak:

- \* a helyi önkormányzat tulajdonában levő közművek;
- \* a helyi önkormányzat tulajdonában levő mindazon épületek (épületrészek), amelyek a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgálják;
- \* a helyi önkormányzat többségi tulajdonában lévő mindazon társasági részesedések, amelyek közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban állnak fenn; valamint
- \* a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló helyi önkormányzati tulajdonban levő társasági részesedések.

A Balatoni Hajózási Zrt.-ben meglévő helyi önkormányzati tulajdonú gazdasági társasági részesedések kivételével az Nvt. szerinti korlátozottan forgalomképes törzsvagyon minősítés addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja.

Az Nvt. szerinti korlátozottan forgalomképes önkormányzati törzsvagyonnal való tulajdonosi rendelkezési jogosultság lényeges korlátait határozza meg a törvény azáltal, hogy az e körbe tartozó vagyontárgyaknak mind a megterhelése, mind az elidegenítése vonatkozásában tiltásokat állít fel. A megterhelhetőséggel kapcsolatos törvényi tilalom értelmében a helyi önkormányzat hitelfelvétele és kötvénykibocsátása esetén e vagyontárgyak nem szolgálhatnak fedezetül (biztosítékul). Ami pedig a szóban forgó vagyontárgyak elidegeníthetőségét illeti, ezek átruházását a törvény kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás számára teszi lehetővé. A potenciális tulajdonszerzők körét a törzsvagyonban található gazdasági társasági részesedések (közszolgáltatási és parkolási társaságok, valamint a Balatoni Hajózási Zrt.) vonatkozásában valamivel tágabban vonja meg a törvény; ugyanis a felsoroltak közvetlen tulajdonszerzésén túl lehetőséget biztosít a közvetett tulajdonszerzésükre is. Konkrétan e gazdasági társasági részesedések nemcsak közvetlenül az állam, valamely másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el, hanem a felsoroltak - együttesen vagy külön-külön - száz százalékos<sup>18</sup> tulajdonában

<sup>16</sup> Lásd az Nvt. 2. számú mellékletét.

<sup>17</sup> Lásd az Nvt. 2. számú mellékletének III. pontját, amely fővárosi kerületi, illetőleg megyei bontásban együttesen sorolja fel az állami, illetve helyi önkormányzati tulajdonba tartozó műemlékeket és műemlékegyütteseket. A törvényi melléklet értelemszerűen nem tünteti fel a konkrét tulajdonost, az ezzel kapcsolatos információkat az adott műemlék (műemlékegyüttes) fekvése szerinti földhivatal ingatlannyilvántartása tartalmazza.

<sup>18</sup> A száz százalékos tulajdonosi részesedés megállapításánál figyelemmel kell lenni a következőkre is:  
- a 100 % na felsorolt tulajdonosok résztulajdonából is állhat;

---

álló gazdasági társaság részére is, ideértve a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként (társasági apportként) történő rendelkezésre bocsátás lehetőségét is. E száz százalékos állami és/vagy helyi önkormányzati gazdasági társaságok tekintetében - azon célból, hogy meggátolja a korlátozottan forgalomképes önkormányzati törzsvagyon védelmi rendszerének áttételes kijátszását - a törvény azt is rögzíti, hogy a tulajdonszerzésüket követően társasági részesedéseik (részvényeik, üzletrészeik) kizárólag az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthetőek el.

## 4. Az üzleti vagyon

Az állami, illetve a helyi önkormányzati vagyon fő szerkezeti komponenseit felvázoló korábbi ábráinkon jól látható, hogy mindkét köztulajdonosi kör vagyontömegén belül önálló, elkülönülő vagyonrészként szerepel az üzleti vagyon. Az üzleti vagyont az Nvt. mind az állam, mind a helyi önkormányzatok vonatkozásában negatív módszerrel definiálja, amikor is kimondja, hogy a nemzeti vagyon üzleti vagyonnak minősülő részeit azon vagyontárgyak alkotják, amelyek nem tartoznak az állami vagyon esetén a kincstári vagyonba, illetőleg az önkormányzati vagyon esetén a helyi önkormányzati törzsvagyonba. Következésképpen az állam, illetve a helyi önkormányzatok üzleti vagyona nem kapcsolódik közvetlen módon valamely, jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásához, nem szolgálja azok megvalósítását. Fogalmazhatunk akképpen is, hogy az üzleti vagyon - rendeltetésszerű működésük aspektusából - sem az állam, sem a helyi önkormányzatok esetében nem jelent kiemelkedő relevanciát. Ennél fogva - ellentétben a kincstári vagyoni, illetve a helyi önkormányzati törzsvagyoni körrel - a törvényalkotó az üzleti vagyon körébe tartozó vagyontárgyak tekintetében nem állít fel speciális, az általános tulajdoni-vagyoni védelmi eszközökön túlmutató védelmi jogosítványokat. Az üzleti vagyon esetében tehát nem léteznek a tulajdonosi joggyakorlást érintő generális törvényi korlátozások, az ide tartozó vagyontárgyak szabadon elidegeníthetőek, megterhelhetőek, biztosítékul adhatóak, valamint - ingatlanok esetében - rajtuk osztott tulajdon is létesíthető.

- az ún. saját részvény (részvénytársaság esetén), illetve az ún. saját üzletrész (korlátolt felelősségű társaságnál) figyelemen kívül hagyandó;  
- csak a víziközművek létrehozása és működtetése körében: a munkavállalói rész tulajdon nem kell figyelembe venni.

---

## II. RÉSZ: A VAGYONGAZDÁLKODÁS

### 1. A vagyongazdálkodás rendeltetése, elvei és követelményei

Előjáróban kiemelkedő fontosságú annak rögzítése, hogy a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás és a - jelen tananyag szerinti - vagyongazdálkodás közé nem tehető egyenlőségjel. Az eltéréseket eredményező vagyonelemek, amelyek számbavételét követően lehetővé válik a vagyongazdálkodás terjedelmének, a vagyongazdálkodási jogszabályok hatályának pontos megrajzolása, három fő pontban összegezhetőek:

- \* A vagyongazdálkodás nem terjed ki az államháztartás körébe tartozó szervek (köztük a központi költségvetési szervek, helyi önkormányzati költségvetési szervek) és személyek pénzvagyonára, továbbá a társadalombiztosítási pénzalapok és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyonára. A pénzben megtestesülő nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra ugyanis - az éves állami (központi kormányzati, társadalombiztosítási, elkülönített állami pénzalapi) költségvetések végrehajtásának folyamatában - a pénzgazdálkodás keretében, a költségvetési pénzgazdálkodási szabályoknak megfelelően kerül sor.
- \* Ugyancsak nem tartoznak a vagyongazdálkodás körébe a követelések és a fizetési kötelezettségek körében az államhoz vagy a helyi önkormányzathoz kerülő vagyontárgyak; amelyek esetében az állam (helyi önkormányzati) tulajdonszerzésre az állam (helyi önkormányzat) közjogi kötelezettségeinek, jogosultságainak gyakorlása következtében, vagy azokkal összefüggésben kerül sor. Ilyennek minősül egyebek között a szabálysértési és büntetőeljárásokban az elkobzás, vagyonelkobzás útján, vagy a köztartozások fejében állami (helyi önkormányzati) tulajdonba kerülő vagyon.
- \* Végül, de nem utolsósorban a vagyongazdálkodás fogalmi köre nem terjed ki a nemzeti adatvagyonra sem.

A vagyongazdálkodás rendeltetésének bemutatását, kérdéskörének tárgyalását egy fontos törvényi alapelvvvel, a felelős gazdálkodás elvével kell kezdenünk. A felelős vagyongazdálkodás alapelvként történő rögzítése a nemzeti vagyon alapvető rendeltetéséből (a közfeladatok ellátásának biztosítása) közvetlenül következik. A közfeladatok ellátásának biztosítása és biztonsága feltételezi, hogy az ezt szolgáló nemzeti vagyonnal mind a tulajdonosi joggyakorlók, mind pedig a vagyonkezelők és vagyonhasznosítók felelős módon, rendeltetésszerűen, a nemzeti vagyon jelentőségéhez és rendeltetéséhez mérten elvárható színvonalon gazdálkodjanak. Az elvárhatóság - bár mindezt az Nvt. kifejezetten nem fogalmazza meg - nyilvánvalóan magasabb szintet, szigorúbb elvárásokat kell jelentsen, mint az átlagos tulajdonosi (kezelői, hasznosítói) gondosság esetében általában elvárható szint. Erre utal az a tény is, hogy - elősegítendő és megvalósítandó a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodást - az Nvt. egy sor követelményt támaszt a nemzeti vagyongazdálkodás feladatkörének, tartalmának definiálásakor, továbbá az Alaptörvény szövegében is találhatunk ezzel kapcsolatos elvárásokat<sup>19</sup>. E követelmények - tartalommal kitöltve a felelős gazdálkodás alapelvét - magukban foglalják az arányosság, az átláthatóság, a hatékonyság, a költségtakarékosság és a tulajdonosi/kezelői/hasznosítói gondosság követelményeit; összességükben meghatározva a hosszú távú és stabil nemzeti vagyongazdálkodás feladatkörét.

Részletesebben

- \* a nemzeti vagyon működtetését rendeltetésének megfelelő - azaz a közfeladatok ellátásának és a társadalmi közös szükségletek kielégítésének érdekében jogszabályokban meghatározottak szerinti, továbbá különösen az állami vagyon esetében a Kormány gazdaságpolitikai elképzeléseinek megvalósulását elősegítendő - módon kell végezni (rendeltetésszerűség elve);
- \* a vagyon működtetését az állam, illetőleg a helyi önkormányzat mindenkor teherbíró képességéhez, és elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkor társadalmi szükségletek kielégítéséhez kell igazítani (arányosság elve);
- \* a működtetés során biztosítani kell az átláthatóságot és a nyilvánosságot, a nemzeti vagyont a közélet tisztaságát szem előtt tartva kell kezelni, valamint a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatoknak minősülnek (transzparencia elve);
- \* a nemzeti vagyon működtetése során érvényre kell juttatni a hatékonyság és költségtakarékos fenntartás és üzemeltetés követelményét, biztosítani kell továbbá a vagyontárgyak - az adott vagyontárgy sajátosságaival adekvát - értékének megőrzését, állagának védelmét, valamint értéknövelő használatukat, hasznosításukat, illetve gyarapításukat (gazdaságosság-hatékonyság-eredményesség elve).

<sup>19</sup> Lásd az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének második és harmadik mondatait.

---

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapvető rendeltetése tehát, hogy a fentiek szerinti egységes elvek érvényre juttatásával, a jogszabályokban meghatározottaknak megfelelő módon gondoskodjon az állami, illetve helyi önkormányzati vagyontárgyak saját (állami vagy helyi önkormányzati) szervek általi közvetlen használatáról, illetőleg más (nem állami, nem helyi önkormányzati) szervek, személyek közbejöttével történő közvetett hasznosításáról (végső esetben ideértve az adott vagyontárgy elidegenítését is); s mindennek során biztosítsa a vagyontárgyak értékének megőrzését, valamint - amennyiben ez lehetséges - a vagyontárgyak értéknövelését, illetve gyarapítását.

## 2. A vagyongazdálkodás rendszere

A vagyongazdálkodás rendszerében három kérdéskör érdemel kiemelt figyelmet, nevezetesen a tulajdonosi jogok gyakorlásának kérdése, továbbá - amennyiben a vagyon használata, hasznosítása a tulajdonosi joggyakorló személyétől elválik - a vagyon kezelése, a hasznélvezeti jog alapítása, valamint a vagyon hasznosítása. Ez utóbbi tevékenységek esetében a tevékenység jogosultja - jogviszony-specifikus szerződés alapján, vagy jogszabály erejénél fogva - a nemzeti vagyon használójának minősül. A nemzeti vagyonhasználók személyi **köre az** Nvt. meghatározása értelmében felöleli azokat a természetes személyeket, jogi személyeket vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket, akik/ amelyek bármely jogcímen nemzeti vagyont birtokolnak, használnak, illetőleg szedik annak hasznait. A használoi jogcím **állami vagyon** esetében törvényen vagy szerződésen, **míg** a helyi önkormányzat vagyona tekintetében törvényen, helyi önkormányzati rendeleten vagy szerződésen alapszik. Értelemszerűen a tulajdonosi joggyakorló nem tartozik az Nvt. szerinti nemzeti vagyonhasználók körébe (akkor sem, ha egyébként az adott vagyontárgyat közvetlenül maga használja).

### a. A tulajdonosi jogok gyakorlása

Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a vagyongazdálkodás kulcskérdése a tulajdonosi jogok gyakorlásával kapcsolatban merül fel: valamely nemzeti vagyontárgy tekintetében mely személy vagy szerv jogosult az állam, illetőleg a helyi önkormányzat nevében a tulajdonosi jogok gyakorlására, illetőleg mely személyt vagy szervet terhelik a tulajdonnal összefüggő kötelezettségek. A kérdést megválaszolva tulajdonosi joggyakorlónak tekintjük mindazokat a személyeket vagy szervezeteket, akik/amelyek a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosultak.

Az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében az Nvt. potenciális tulajdonosi joggyakorlóként négy alanyi kört nevesít, eszerint tulajdonosi joggyakorló kizárólag

- \* miniszter;
- \* központi költségvetési szerv;
- \* 100 %-os állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet; vagy
- \* az előbbi feltételnek megfelelő gazdálkodó szervezet és az állam együttesen 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság lehet.

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 bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, illetve a társulására.

A tulajdonosi joggyakorlót - akár állami, akár helyi önkormányzati vagyonról van szó - a rábízott vagyon tekintetében teljes körűen megilleti a **működtetés** joga is; működtetés alatt értve a nemzeti vagyon birtoklásából, használatából, hasznai szedéséből, a nemzeti vagyon fenntartásából **és üzemeltetéséből** álló tevékenységek együttesét, amely - jogszabály vagy szerződés alapján - a nemzeti vagyon felújítására, fejlesztésére, továbbá a vagyontárgy birtoklásának, használatának, illetőleg hasznai szedése jogának továbbengedésére is kiterjedhet.

Mint arra már utaltunk, a tulajdonosi joggyakorlót a jogosítványok mellett a tulajdonnal együtt járó kötelezettségek is terhelik. A minden tulajdonost terhelő kötelezettségeken (például a vagyontárggyal okozott kár esetében a kártérítési kötelezettség, vagy a közterhek viselése) túlmenően e körben található olyan kötelezettségeket, amelyek a nemzeti vagyon tekintetében jelentkeznek specifikus kötelezettségeként. Ezek körében szólnunk kell egyfelől

a nemzeti vagyon nyilvántartásának kötelezettségéről, másfelől pedig a nemzeti vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi ellenőrzési kötelezettségről. Mindkét tulajdonosi joggyakorló kötelezettség szükségszerű és elengedhetetlen a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás érvényre juttatásának szempontjából.

A tulajdonosi joggyakorló fontos kötelezettségét képezi a joggyakorlással érintett nemzeti vagyon jogszabályokban előírt tartalmú nyilvántartása, amely lényeges szerepet játszik mind a transzparencia, mind pedig a gazdaságosság-hatékonyság-eredményesség elvének érvényesülésében. A nemzeti vagyon nyilvántartása ún. értékalapú nyilvántartás, melynek alapján a nyilvántartásnak nemcsak a vagyontárgyra, hanem annak értékére és változásaira is ki kell terjednie. Az értékalapú nyilvántartás vezetésétől csak abban az esetben lehet eltekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg, ekkor elegendő az adott vagyontárgy természetes adatainak rögzítése. A nyilvántartásban fel kell tüntetni továbbá a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A vagyon-nyilvántartás adatai - a külön törvényben<sup>20</sup> meghatározottak szerinti minősített adat (nemzeti, illetve külföldi minősített adat) kivételével – nyilvánosak.

A nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás kiemelkedően fontos zálogát képezi az ún. tulajdonosi ellenőrzési kötelezettség. Ennek keretében a tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrizni köteles a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását. E kötelezettség a használó nézőpontjából értelemszerűen a vagyongazdálkodási tevékenységének korlátját képezi, az ellenőrzést tűrni, valamint az ellenőrzés során a tulajdonosi joggyakorló részéről eljáró személlyel együttműködni köteles. A tulajdonosi joggyakorló az ellenőrzése során szerzett tapasztalatairól, valamint az ezekből fakadó megállapításairól értesíti a nemzeti vagyon használóját. Ezen túlmenően, amennyiben az ellenőrzés megállapításai az Állami Számvevőszék hatáskörét érintik, a tulajdonosi joggyakorló az Állami Számvevőszéket is köteles értesíteni.

## b. A vagyonkezelés

A vagyonkezelés jogintézménye, és az ennek lényegét jelentő vagyonkezelői jog valamivel szűkebb jogosultsági területet jelent, mint a tulajdonosi jogosultság, ugyanakkor jóval átfogóbb és szélesebb jogosítványokat foglal magában, mint a soron következő *d.* pontban bemutatásra kerülő vagyonhasználati formák, jogosultságok. A vagyonkezelői jog lényegét tekintve kvázi tulajdonjogként létezik, a tulajdonjogtól jellemzően - a nemzeti vagyon kincstári vagyonelemei és a helyi önkormányzati törzsvagyon elemeinél egyébként eleve korlátozott - rendelkezési jogosultságok mentén különböztethető meg.<sup>21</sup>

A vagyonkezelőt főszabályként (akár valamely jogszabály, akár a vagyonkezelési szerződés eltérően rendelkezhet) tehát megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei azzal, hogy rendelkezési jogosultságai korlátozottak, e törvényi korlátozások értelmében a szerződéses vagy kijelölt vagyonkezelő

- \* a vagyontárgyat nem idegenítheti el, valamint – jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével – nem terhelheti meg;
- \* a vagyontárgyat biztosítékul nem adhatja;
- \* a vagyontárgyon osztott tulajdont nem létesíthet;
- \* a vagyonkezelői jogot harmadik személyre nem ruházhatja át (ez alól kivételt képez az a szabály, mely szerint a központi költségvetési szervek a vagyonkezelési szerződésben foglalt jogokat és kötelezettségeket – az ingatlanokra vonatkozó jogok és kötelezettségek kivételével – egymás között szerződéssel átruházhatják) és nem terhelheti meg; valamint
- \* polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyonkezelésében lévő nemzeti vagyonra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat (kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást).

Megilleti viszont a vagyonkezelőt - hasonlóan a tulajdonosi jogkör gyakorlójához - a vagyonkezelésébe beletartozó nemzeti vagyontárgyak teljes körű **működtetésének joga. Azaz a vagyonkezelő - függetlenül attól, hogy e státusza szerződésből ered-e, vagy pedig törvényen alapszik - jogosult a nemzeti vagyon birtoklásából, használatából, hasznai szedéséből, a nemzeti vagyon fenntartásából és üzemeltetéséből álló tevékenységek folytatására, amely – jog-**

20 Lásd a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényt.

21 A tulajdonjogról, a vagyonkezelői jogról, ezek összefüggéseiről és részleteiről lásd az „Állami vagyonjog - civilisztika” című e-tananyagot.

---

szabály vagy szerződés alapján – a nemzeti vagyon felújítására, fejlesztésére, a birtoklásának, használatának, hasznai szedése jogának továbbengedésére is kiterjedhet.

A vagyonkezelői jog főszabályként a tulajdonosi joggyakorló döntése alapján - a tulajdonosi joggyakorló és a vagyonkezelő között megkötésre kerülő - vagyonkezelési szerződéssel jön létre (szerződéses vagyonkezelői jog). Kivételesen vagyonkezelési szerződés nélkül is keletkezhet vagyonkezelői jog törvényben történő kijelöléssel: a törvényben megjelölt személyekkel, vagy a törvényben egyedileg meghatározott jogi személlyel (kijelöléses vagyonkezelői jog). Ez utóbbi esetben is általában<sup>22</sup> sor kerül vagyonkezelői szerződés megkötésére, azonban a vagyonkezelői jogviszonyt nem e szerződés megkötése keletkezteti, a vagyonkezelői szerződés a törvényi kijelölés (azaz a vagyonkezelői jogviszony keletkezésének) szükségszerű folyamánként jön létre.

Megjegyzendő, hogy törvényben korlátozható a vagyonkezelés létrejötte, azaz egyes nemzeti vagyontárgyak tekintetében ki lehet zárni a vagyonkezelői jogviszony keletkezését. Így például a gazdasági társaságokban fennálló állami vagy önkormányzati tulajdonú társasági részesedés (részvények, üzletrészek) nem képezhetik vagyonkezelés tárgyát.

Főszabályként a vagyonkezelői szerződés visszterhes szerződésként köthető meg. E főszabály alól kivételt képez az az eset, ha a nemzeti vagyon kizárólag közfeladat ellátása céljából adják vagyonkezelésbe; ekkor a vagyonkezelői szerződés - a szóban forgó közfeladat ellátásához szükséges mértékig - ingyenes formában is létrejöhet.

Figyelemmel a vagyonkezelői jognak a tulajdonosi joghoz való közelállóságára (kvázi tulajdonjog mivoltára), a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében szükséges a vagyonkezelőként szóba jöhető személyek törvényi szűrése, állami, illetve helyi önkormányzati szereplőkre szűkítése.<sup>23</sup> Erre tekintettel az Nvt. taxatív módon lehatárolja a potenciális vagyonkezelői kört. Vagyonkezelői szerződés kizárólag az e körbe tartozó személyekkel köthető, és a vagyonkezelői jog kizárólag e személyi kör által gyakorolható. E - sarkalatos törvényi - taxáció ugyancsak keretek közé szorítja a kijelöléses vagyonkezelői jog létesítését; e vonatkozásban különösen fontos az a törvényi rendelkezés, amely szerint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon, az Nvt. által meghatározott nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei tekintetében a törvényi taxációban felsorolt személyeken kívüli kijelölés nem alkalmazható.

Az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon (kincstári vagyon és üzleti vagyon) tekintetében vagyonkezelői szerződés az alábbi személyi körrel köthető:

- \* költségvetési szervek;
- \* helyi önkormányzatok;
- \* önkormányzati társulások;
- \* önkormányzati intézmények;
- \* az állam, illetve az előzőekben felsorolt személyek együtt vagy külön-külön száz százalékos tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek, továbbá az ilyen gazdálkodó szervezet száz százalékos tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek;
- \* köztestületek; valamint
- \* a törvény által kijelölt egyedileg meghatározott jogi személyek.

A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon (törzsvagyon és üzleti vagyon) tekintetében vagyonkezelői szerződés a következő személyi körrel köthető:

- \* költségvetési szervek;
- \* önkormányzati társulások;
- \* önkormányzati intézmények;
- \* az állam, a helyi önkormányzat, illetve az előzőekben felsorolt személyek együtt vagy külön-külön száz százalékos tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek, továbbá az ilyen gazdálkodó szervezet száz százalékos tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek; valamint
- \* köztestületek.

Figyelemmel arra, hogy a törvény eleve lehatárolja a vagyonkezelők potenciális személyi körét, s ekképpen ún. nem átlátható szervezet vagyonkezelőként való kiválasztása (illetve törvényi kijelölése) szóba sem jöhet, a tulajdonosi

---

22 Nem kell például vagyonkezelési szerződést kötni a központi költségvetési szervek esetében – az ingatlan kivételével – a működésükhöz szükséges, a számviteli törvény szerinti immateriális jószág, tárgyi eszköz (műszaki berendezés, gép, felszerelés, stb.) készlet megvásárlásakor. Ezek ugyanis – feltéve, hogy az adott vagyontárgy értéke a külön törvényben meghatározott értékhatárt (2013-ban 25 millió forint egyedi bruttó forgalmi érték) nem haladja meg – ex lege az állam tulajdonába és vagyonkezelési szerződés megkötése nélkül a központi költségvetési szerv vagyonkezelésébe kerülnek.

23 A kép teljessége kedvéért meg kell említenünk, hogy e szűkítés alól létezik egy - témánk szempontjából irreleváns - törvényi kivétel; eszerint az egyházi jogi személy is lehet vagyonkezelő a tevékenységéhez szükséges nemzeti vagyontárgyak tekintetében.

---

joggyakorló (illetve kijelöléses vagyonkezelés esetén a vonatkozó törvény) a taxáció keretein belül szabadon dönthet a vagyonkezelő személyéről. Azaz a vagyonkezelői jogviszony létrejöttéhez, a vagyonkezelői szerződés megkötéséhez - szemben a vagyonhasznosítás esetköreivel - nincs szükség versenyeztetésre.

### c. Haszonélvezeti jog

A haszonélvezeti jog sok tekintetben hasonló jellemzőkkel bír, mint az előző pontban ismertetett vagyonkezelői jog. Szintén kvázi tulajdoni jogról beszélhetünk, az attól való eltérést itt is a rendelkezési jogosultságok hiánya jelenti. A haszonélvezők körét ugyanaz a törvényi taxáció határolja le, mint a vagyonkezelőkét, a haszonélvezeti jog kizárólag e személyi kör által gyakorolható. Továbbá a haszonélvezeti jogot alapító szerződés létrejöttéhez - figyelemmel arra, hogy a potenciális haszonélvezői kört garanciális keretek közé szorítja - szintén nincsen szükség versenyeztetésre.

### d. A nemzeti vagyon hasznosítása

Vagyonhasznosítás alatt az Nvt. a hasznosító (tulajdonosi joggyakorló vagy a vagyonkezelő, illetve a haszonélvezeti jogosult) **által a nemzeti vagyon birtoklásának**, használatának, hasznok szedése jogának bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – jogcímen harmadik személy részére történő átengedését érti (tehát az előzőekben tárgyalt vagyonkezelésbe adás, illetőleg haszonélvezeti jog alapítása a vagyonhasznosítás törvényi definícióján kívül esik).

A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. Már megkötött vagyonhasznosítási szerződés esetében a szerződés időtartama alatt bekövetkező azon változások, amelyek eredményeképpen bármely – a hasznosítóval közvetlen vagy közvetett módon jogviszonyban álló harmadik fél – hasznosításra jogosult szervezet a továbbiakban már nem felel meg az átlátható szervezet törvényi kritériumainak, a hasznosításba adó, illetőleg közvetett hasznosítás esetén: a hasznosításba adóval közvetlen jogviszonyban álló személy kártalanítás nélkül és azonnali hatállyal felmondhatja a szerződést.

A vagyonhasznosításra potenciálisan jogosult személyi kör tekintetében további feltételként fogalmazza meg az Nvt., hogy a konkrét szerződésben érintett természetes személynek vagy átlátható szervezetnek az átengedett nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződésben vállalnia kell, hogy

- \* a hasznosításra vonatkozó szerződésben előírt beszámolási, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségeket teljesíti;
- \* az átengedett nemzeti vagyont a szerződési előírásoknak és a tulajdonosi rendelkezéseknek, valamint a meghatározott hasznosítási célnak megfelelően használja;
- \* a hasznosításban – a hasznosítóval közvetlen vagy közvetett módon jogviszonyban álló harmadik félként – kizárólag természetes személyek vagy átlátható szervezetek vesznek részt.

Vagyonhasznosítási szerződés alaphelyzetben határozatlan vagy legfeljebb 15 éves határozott időtartamra jöhet létre, amely időszak legfeljebb egy alkalommal és legfeljebb öt évvel meghosszabbítható, feltéve, hogy a hasznosításra jogosult valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítette. A szerződési időtartamra vonatkozó előbbi főszabályi korlátozásokat nem kell alkalmazni azokban az esetekben, amikor a hasznosítási szerződés jogosultja az állam, továbbá valamely költségvetési szerv, önkormányzat vagy önkormányzati társulás.

A nemzeti vagyon hasznosítására irányuló szerződés főszabályként visszterhes; ingyenes szerződés akkor köthető, ha a használatba adás kizárólag közfeladat ellátását célozza. Az ingyenesség azonban ez esetben is csupán a közfeladat ellátásához szükséges mértékig terjedhet.

Vagyonhasznosítási szerződést kötni meghatározott törvényi értékhatár (2013-ban e törvényi értékhatár 25 millió forint egyedi bruttó forgalmi érték, helyi önkormányzati vagyon vonatkozásában önkormányzati rendeletben a képviselő-testület ennél alacsonyabb értékhatárt is megállapíthat) felett főszabályként csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet. E rendelkezés hatálya alól kivételt képez, ha a nemzeti vagyon használója természetes személy vagy 100%-ban magántulajdonban álló gazdálkodó szervezet, és a használatában álló nemzeti vagyont (tovább)hasznosítja.

Mellőzhető továbbá a versenyeztetés abban az esetben is, ha a nemzeti vagyon hasznosítása az alábbi személyek javára történik:

- \* államháztartási körbe tartozó szervezet;
- \* jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet; vagy
- \* a vagyonkezelő szervezettel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személy (kizárólag az államháztartási körbe tartozó szervezet vagyonkezelésében lévő, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakások tekintetében).