

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem

BENDE-SZABÓ GÁBOR

Állami vagyonjog – civilisztika



Budapest, 2014

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



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



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

Szerző:

© Bende-Szabó Gábor 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor

Tartalom

I. Polgári jogi alapok.....	4
II. Az állam vagyona	7
1. A kizárólagos állami tulajdon.....	7
2. Az állami monopóliumok.....	8
3. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon	9
4. A korlátozottan forgalomképes állami vagyon.....	9
III. Tulajdonosi joggyakorlás az állami vagyon körében	11
1. Alanyi kör	11
2. A tulajdonosi joggyakorló főbb jogai és kötelezettségei	12

Jelen tananyag – amely szerves egységet alkot „A vagyongazdálkodás szervezeti kérdései”, valamint az „A vagyongazdálkodás jogi keretei” c. tananyagokkal – bemutatja a Magyarország Alaptörvényének 38. cikkében körvonalazott nemzeti vagyon (más közkeletű elnevezéssel a közvagyon) köréből az állami vagyon szerkezetét, összetételét, a főbb kincstári vagyonelemeket, úm. a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyontárgyakat (forgalomképtelen nemzeti vagyon), a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősülő vagyontárgyakat (ugyancsak forgalomképtelen nemzeti vagyon), illetve a korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon körébe sorolandó vagyontárgyakat. Mindehhez kapcsolódva a tananyag – a civilisztikai alapokra felépítve – részletesen bemutatja a kincstári vagyon (államháztartási vagyon) körébe tartozó állami tulajdoni tárgyakra érvényes tulajdonjogi (rendelkezési jogi) korlátozásokat, a korlátozások szintjeit a feltételhez (pl. valamely állami szerv előzetes hozzájárulásához, jóváhagyásához) kötött rendelkezési korláttól a rendelkezési jogot (különösképpen az elidegenítési jogot és a megterhelési jogot) teljes mértékben kizáró korlátig, azaz a kategorikus tiltásig, továbbá a korlátozás fennálltának ellenére megkötött polgári jogügyletek jogkövetkezményeit. Ezt követően kerül tárgyalásra a vagyongazdálkodás kulcsszereplőjének tekinthető ún. tulajdonosi joggyakorló helye és szerepe az állami vagyonnal való felelős gazdálkodásban, ismertetve a tulajdonosi joggyakorló vagyongazdálkodással összefüggő főbb jogait és kötelezettségeit, különös tekintettel a vagyongazdálkodás alapdöntésére, a vagyonkezelő, illetőleg a vagyonhasznosító kiválasztására.

I. POLGÁRI JOGI ALAPOK

Alapvonalait tekintve az állami tulajdon, illetve a helyi önkormányzati tulajdon éppolyan tulajdon, a tulajdonos állam/helyi önkormányzat számára éppolyan jogokat, illetve kötelezettségeket involvál, mint bármely más tulajdonos (gazdasági társaság, szövetkezet, természetes személy, stb.) esetében. Ahogyan azt például a helyi önkormányzatok vonatkozásában a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 107. §-ának első mondata is megfogalmazza: „A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik.”

Fontos viszont annak kihangsúlyozása, hogy sem az állami, sem a helyi önkormányzati tulajdon, sem pedig az ezzel összefüggő tulajdonosi jogosultságok (illetve kötelezettségek) nem oldhatóak fel általában a tulajdonban, illetőleg a tulajdonosi jogokban és kötelezettségekben. A közösségi tulajdonformáknak ugyanis van néhány olyan sajátossága, amelyek markánsan megkülönböztetik más (magán) tulajdoni formáktól. Így mindenekelőtt a közösségi tulajdon célhoz kötöttsége¹, amely ténylegesen a Magyarország Alaptörvényében található azon kitételnek, miszerint a „tulajdon társadalmi felelősséggel jár”², a magántulajdon ez irányú felelősségéhez képest egyfajta magasabb szintű tartalmat kölcsönöz. Emellett megemlíthetjük még a közösségi tulajdon tényéből fakadó kollektív jelleget (amely a magántulajdoni formák esetében vagy hiányzik, vagy – például egy részvénytársaságnál – más minőséget takar), vagy a helyi önkormányzati tulajdon esetében az egyik alkotmányos autonómia-elemként az önkormányzati autonómiához való szoros tartalmi kötődést.

Az állami/helyi önkormányzati tulajdonjog potenciális tárgyait vizsgálva, alaphelyzetben ugyancsak nem található különbség az állam, illetve a helyi önkormányzat, valamint más, a magánszférába tartozó tulajdonosok között; ugyanis mindkét alanyi kör mindazon dolgok tulajdonosává válhat, amely dolgokon a polgári jog szabályai szerint tulajdonjog szerezhető. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény³ (Ptk.) 5:14. §-ának (1) bekezdése mindezt oly módon fogalmazza meg, hogy a tulajdonjog tárgyát képezheti minden „birtokba vehető testi tárgy”. A Ptk. 5:14. §-ának (2) bekezdésében található kiterjesztő rendelkezés értelmében mindez vonatkozik a pénzre, illetőleg az értékpapírokra, továbbá a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre is. Ugyanakkor vannak olyan dolgok, amelyekre csak az államnak (illetve a helyi önkormányzatnak) lehet tulajdonjoga, magántulajdonos azokon tulajdonjogot nem szerezhet (például az országos vagy a helyi közutak esetében). Ezen esetekben az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonjoga törvényen alapszik, s ugyanazon törvényi rendelkezés – a forgalomképtelenség kimondásával – zárja ki a magántulajdonosokat az adott tulajdoni tárgyak akvizíciójából.

A Ptk. említett kitételével – miszerint a birtokba vehető testi tárgy (dolog) lehet a tulajdonjog tárgya – kapcsolatban szükséges azonban kihangsúlyozni, hogy az idézett törvényhely nem értelmezhető szűkítően. Azaz a birtokbavé-

1 A közösségi tulajdon, illetőleg a tágabb keretet jelentő nemzeti vagyon célhoz kötöttségével kapcsolatosan lásd „A vagyongazdálkodás jogi keretei” című tananyagban leírtakat.

2 Magyarország Alaptörvénye XIII. Cikke (1) bekezdésének második mondata.

3 Az új Polgári Törvénykönyv 2014. március 15-ével lép hatályba; didaktikai és célszerűségi okokból tananyagunkban (melynek megírásakor még a korábbi, a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény volt hatályos) kizárólag az új törvény rendelkezéseit szerepeltetjük.

tel nem jelent feltétlenül fizikai természetű birtoklást, továbbá a dolog nem feltétlenül fizikailag kézzelfogható tárgyat jelent, hanem mindkét fogalmat elsősorban jogi értelemben használjuk, következésképpen a tulajdonjog tárgya lehet mindaz, ami a jog szabályai szerint a tulajdonjog tárgya lehet. E felfogást egyébiránt több alkotmánybíróági határozat⁴ is megerősíti, amelyek a tulajdonjog alkotmányos védelme kapcsán kimondják, hogy „a védelem nemcsak a polgári jogban meghatározott tárgyakra terjed ki, hanem minden vagyoni értékű jogra”.

A nemzeti vagyonba (állami vagyonba) tartozó – polgári jogi értelemben vett – dolgok tehát általánosságban véve éppolyan tulajdoni tárgyakat jelentenek, mint a természetes személyek, illetőleg a gazdálkodó szervezetek, civilszervezetek és egyéb szervezetek által tulajdonolt dolgok (tulajdoni tárgyak). Ekképpen lehetnek ingatlanok (építmény, telek, termőföld, stb.), ingóságok (gépjármű, irodabútor, hardver, szoftver, stb.), valamint – a dolog szűk értelmezését meghaladóan – vagyoni értékű jogok (mint például a bérleti jog, a koncessziós jog, vagy a know how), továbbá követelések (kinnlevőségek, mint például a pénzkövetelések). Mindebből adódóan az állami vagyonnal kapcsolatos jogviszonyok is a polgári jogviszonyok körébe tartoznak, azaz a Ptk. tulajdonnal és birtokkal kapcsolatos szabályozása e relációban is alapvető jelentőséggel bír.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az állami tulajdont képező dolgokra vonatkozó jogviszonyokat is a civiljogi, ún. tulajdonosi triász alábbiakban részletezendő elemei hatják át, továbbá relevánsak még a (vagyon)kezelői joggal, valamint a haszonélvezeti joggal összefüggő civilisztikai alapok is. A nemzeti vagyont (állami vagyont) érintő markáns eltérések jellemzően a tulajdonosi triász rendelkezési jogosítványaival – lényegüket tekintve e jog korlátozásával – összefüggésben mutathatók ki; a jellemzően valamely állami közfeladat ellátását szolgáló tulajdoni tárgyak (épületek, berendezések, stb.) esetében e korlátozások feltétlenül indokoltak és szükségesek. E korlátozásokat foglalja egységbe a nemzeti vagyon megőrzésével és védelmével kapcsolatos jogi reguláció.

A Ptk. rendelkezései határozzák meg tehát a tulajdonjog tartalmát, amely a tulajdonost megillető jogok, illetőleg az őt terhelő kötelezettségek összességéből tevődik össze. A tulajdonosi jogosultságok (és természetesen az ezekhez szervesen kapcsolódó tulajdonosi kötelezettségek) az ún. tulajdonosi triázzal írhatók körül, amely három részjogosítványt foglal magában, így a birtoklás jogát, a használat és a hasznok szedésének jogát, valamint – legfontosabb tulajdonosi jogosítványként – a rendelkezési jogot.

A birtoklás joga a tulajdonjog tárgyának fizikai és jogi, vagy – a fizikailag meg nem fogható, vagyoni értékű jogok, követelések esetében – csak tisztán jogi hatalomban tartását jelenti. A birtoklás jogához szorosan kapcsolódik a birtokvédelem jogintézménye, amelynek keretében a birtokost (aki lehet akár a tulajdonostól elkülönült személy is, akit például valamely használati jog alapján illeti meg a birtoklás joga) jogi védelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.

A használat joga akkor valósul meg, ha a tulajdonos a tulajdonjog tárgyával összefüggésben valamilyen tevéleges cselekményt végez, például az önkormányzati apparátus a városháza/községháza helyiségeiben közigazgatási tevékenységet folytat. A használat speciális leágazását jelenti a hasznok szedésének joga, amely akkor valósul meg, ha a tulajdonjog tárgyából – akár a tulajdonos tevéleges magatartásától függetlenül is – valamilyen előny származik. Ilyen, a tulajdonjog tárgyából fakadó potenciális előnnyel bírnak például az értékpapírok (pl. részvény), amelyek a tulajdonos számára osztalékot eredményezhetnek, vagy például a pénzeszközök, amelyek pénzintézetben elhelyezve kamattal járnak. A használat, illetve a hasznok szedésének másik, kötelezettségi oldalát jelenti, hogy a tulajdonos köteles viselni a tulajdonjog tárgyával összefüggő terheket; így például az ingatlan vagy ingó dolog fenntartásával járó költségeket, vagy például a pénzintézettől nyert kamat vonatkozásában értelemszerűen őt terheli a kamatadó-fizetési kötelezettség. A tulajdonosi terheken túlmenően a tulajdonos viseli a tulajdonjog tárgyában bekövetkezett mindazon kárt is, amelynek megtérítésére senkit nem lehet kötelezni.

A tulajdonosi triász harmadik, s egyúttal legfontosabb részjogosítványa a rendelkezési jog. A rendelkezési jog felőleli

- a birtoklás átengedésének jogát (ez történik például egy értékpapír letétbe helyezésekor);
- a használat, illetve a hasznok szedése átengedésének jogát (erre kerül sor például, ha az állam vagy a helyi önkormányzat koncessziós szerződést köt, vagy a tulajdonát képező dolgot bérbe adja);
- a megterhelés jogát (pl. zálogtárgyként való biztosítékba adás következtében, vagy ingatlan vagyontárgy esetében jelzálogjog létesítésével);
- a tulajdonjog átengedésének, átruházásának, elidegenítésének jogát; szemben az előző rendelkezési részjogosítványokkal, amelyek nem érintik magát a tulajdonjogot, e részjogosítvány gyakorlása a tulajdonos személyében bekövetkező változást (új tulajdonost) von maga után; továbbá
- csak az ingóságok körében a tulajdonjoggal való felhagyás jogát.

A rendelkezési jognak jogszabályon alapuló jelentős korlátai (vagy akár teljes tiltásai) is lehetnek, e tényező különösen a köztulajdon körében releváns. Így például a helyi önkormányzati törzsvagyonnál a tulajdonosi rendelkezési

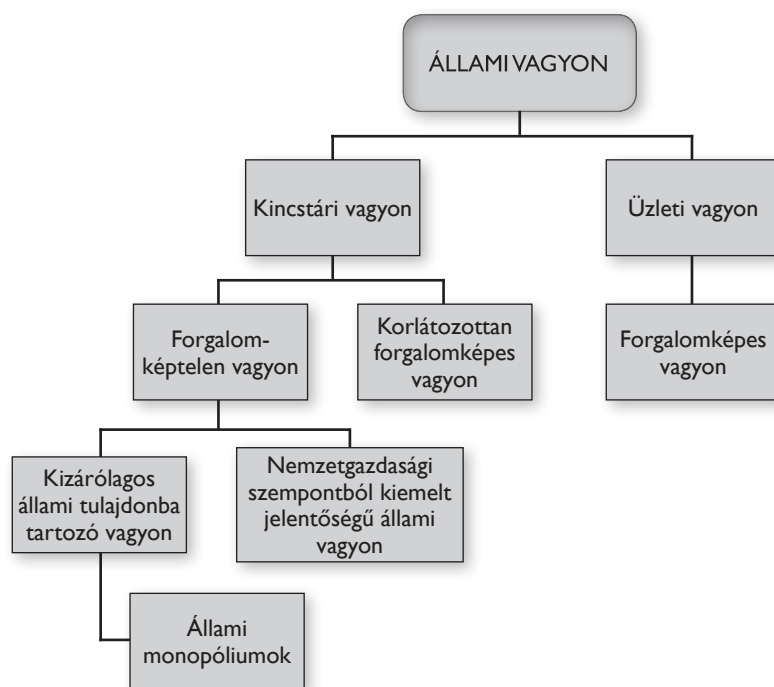
⁴ Így mindenekelőtt a 17/1992. (III. 30.) AB határozat.

jog teljes egészében vagy korlátozott (korlátozottan forgalomképes törzsvagyon), vagy egyenesen tiltott (forgalomképtelen törzsvagyon tárgyak, úm. egyfelől a kizárólagos önkormányzati törzsvagyon, illetve másfelől a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű törzsvagyon). Hasonló, már nem csak a köztulajdoni körben szignifikáns, tulajdonosi rendelkezési jogi korlátozást eredményez az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett elidegenítési és terhelési tilalom is.

A tulajdonosi rendelkezési jog jogszabályon alapuló korlátozásai, illetve tiltásai ellenére létrejövő szerződések, megállapodások, stb. a közvagon körében minden esetben a polgári jogi semmisség jogkövetkezményét vonják maguk után. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCLVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 15. §-ában fellelhető kategorikus törvényi norma kimondja, hogy az Nvt. rendelkezéseibe ütköző szerződés, más jogügylet vagy rendelkezés a törvény erejénél fogva semmis. Erre tekintettel az állami vagyonnal (nemzeti vagyonnal) összefüggő bármely szerződés, megállapodás, amely az adott kincstári vagyoni kategóriára érvényes védelmi vonalnak megfelelő tulajdonosi rendelkezési korlátozásba, tiltásba ütközik, a semmisség polgári jogi jogkövetkezményét vonja maga után. E jogkövetkezmény részletes szabályait a Ptk. 6:88. §-ában – különös tekintettel annak első, illetve harmadik bekezdéseire – találjuk meg. Eszerint a semmis szerződés megkötésének időpontjától, azaz ab ovo érvénytelen; ennek megállapításához semmilyen külön (bírósi, hatósági, stb.) eljárásra nincsen szükség, a szerződés semmisségét a bíróság hivatalból észleli. A témánk szemszögéből releváns másik törvényi szabály értelmében a szerződés semmisségére az hivatkozhat és a szerződés semmisségével kapcsolatos peres eljárást az indíthat, akinek ehhez jogi érdeke fűződik vagy akit erre törvény feljogosít.

II. AZ ÁLLAM VAGYONA

Az állam vagyonának alapvető kompozíciója az alábbi ábrán⁵ látható:



Eszerint tehát az állami vagyon elsődleges felosztása azon alapszik, hogy valamely állami vagyontárgy forgalomképes-e, avagy a forgalomképességnek léteznek-e jogi akadályai, a forgalomképesség feltételekhez kötöttségétől (a forgalomképesség korlátozása) a forgalomképesség abszolút kizárásáig, azaz a forgalomképtelenségig. A mindezzel adekvát alapkategóriák egyfelől az üzleti vagyon, másfelől pedig a kincstári vagyon. A kincstári vagyon – a forgalomképességi jogi akadályok erősségétől függően – további vagyoni alkategóriákra tagozódik az alábbi 1-4. pontoknak megfelelően:

1. A kizárólagos állami tulajdon

A kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyontárgyak – már csak elnevezésükből is következően – ex lege forgalomképtelenek, rajtuk sem magántulajdonos, sem más köztulajdonos (helyi önkormányzat) nem szerezhet tulajdonjogot. Az e körbe tartozó vagyontárgyak

- nem idegeníthetőek el;
- nem terhelhetőek meg, kivéve a vagyonkezelői jog létesítését (ezzel kapcsolatban lásd a III/4/d. pontot), illetőleg a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jogot, vezetékjogot vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, valamint a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjogot;
- biztosítékul nem adhatóak;
- rajtuk osztott tulajdon nem létesíthető (ingatlan vagyontárgyak esetében); továbbá
- használati joguk főszabályként csak koncesszió keretében engedhető át.

Az Nvt. taxatív felsorolása értelmében kizárólagos állami tulajdont képeznek a következő vagyontárgyak:

- a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények;
- az Országház;
- a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön;
- a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az Nvt. 1. számú mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre;

⁵ Szerző saját ábrája.

- az Nvt. 1. számú mellékletben meghatározott csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek;
- az országos közutak és azok műtárgyai, ide nem értve a közút tartozékát képező, az ingatlan-nyilvántartásban várakozóhelyként, pihenőhelyként feltüntetett önálló ingatlant, valamint a közúti közlekedésről szóló törvény szerinti útsatlakozást;
- állami tulajdonban álló terek, parkok;
- az Nvt. 1. számú mellékletében nevesített országos törzshálózati vasúti pályák és azok tartozékai;
- az állami tulajdonban lévő nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légitforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légitforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt;
- a barlangok;
- a rádióspektrum, valamint az elektronikus hírközlő hálózat működéséhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásához vagy az elektronikus hírközlőhálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges, az információ vagy a jelzés célba juttatására szolgáló, annak címzettjét meghatározó betűkből, számokból vagy jelekből álló karaktersorozat;
- a külön törvény szerinti biztonsági földgáztárolók⁶.

2. Az állami monopóliumok

A kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyontárgyak kérdésköréből ágazik el az ún. állami monopóliumok (az Nvt. szóhasználatával élve: a kizárólagos állami gazdasági tevékenységek) létezése. E monopóliumok egyik része közvetlenül valamely kizárólagos állami tulajdonba tartozó dologhoz (például az Nvt. 1. számú melléklete által ekként besorolt országos törzshálózati vasúti pályák) 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). Az állam kizárólagos tulajdonába tartozó valamennyi dologra érvényes általános törvényi normát jelent, hogy e dolgoknak mind a létrehozása, mind pedig a már létező dolgok működtetése állami monopóliumot képez.

Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeit az Nvt. a következőképpen határozza meg:

- csővezetékes termékszállítás és -tárolás;
- bányászati kutatás és kitermelés, valamint az ezekkel összefüggő bányászati melléktevékenység;
- hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása;
- a csatornák, az állami tulajdonban álló víziközművek, valamint a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése;
- a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység;
- az országos törzshálózati vasúti pályán történő személyszállítás és áru fuvarozás;
- a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás;
- az állami tulajdonba tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése (kivéve a földi kiszolgálási tevékenységet), a hozzá tartozó légitforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légitforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt;
- az országos közutak és műtárgyaik, országos törzshálózati vasúti pálya, valamint azt magába foglaló pályahálózat létrehozása és működtetése;
- az állami tulajdonú terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,
- biztonsági földgáztároló létrehozása és annak működtetése; valamint
- a dohánytermékek kiskereskedelme.

Az állami monopólium lényege az, hogy az e körbe sorolt gazdasági tevékenységek tekintetében az állam dönthet arról, hogy közvetlenül – gazdasági társasága vagy költségvetési szerve által – gyakorolja az adott tevékenységet, vagy pedig az adott tevékenység gyakorlásának jogát a törvényi keretek között és feltételek mellett valamely piaci szereplő részére meghatározott időtartamra szólóan koncesszió keretében időlegesen átengedi. Állami monopólium gyakorlása csak természetes személyeknek, illetőleg ún. átlátható szervezeteknek⁷ engedhető át.

⁶ A földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény.

⁷ Az átlátható szervezetek fogalmáról és potenciális alanyi köréről lásd „A vagyongazdálkodás szervezeti kérdései” című tananyagban leírtakat.

3. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe mindazok az állami vagyonelemek sorolandók, amelyek bár nem tartoznak a kizárólagos állami tulajdonba tartozó dolgok közé, ugyanakkor – a magyar gazdaságban, történelemben, kultúrában, stb. betöltött speciális szerepükre figyelemmel – állami tulajdonban történő megőrzésük hosszú távon indokolt. Ilyen indokok mutathatóak ki például a meghatározó nemzetgazdasági vállalatok, a közcélt szolgáló természeti javak, vagy a kulturális értékek esetében.

Valamely állami tulajdonú vagyontárgy e körbe történő besorolására törvényben vagy kormányrendeletben kerülhet sor. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyontárggyá válás a polgári jogi forgalomképtelenség jogkövetkezményével jár; azaz elidegenítési és megterhelési tilalmat von maga után, továbbá kizárja az osztott tulajdon létesítésének lehetőségét. Az e vagyontárgyakat érintő megterhelési tilalom magában foglalja a biztosítékadás tilalmát is, ugyanakkor nem terjed ki a vagyonkezelői jog létesítésére, illetőleg a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, valamint a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog létesítésére.

Alaphelyzetben a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami tulajdonú vagyontárgyak körét – sarkalatos szabályozásként – az Nvt. jelöli ki, melynek értelmében egyebek mellett ide tartoznak

- az Nvt. 2. számú mellékletében nevesített állami tulajdonban álló társasági részesedések az állami részesedés legalacsonyabb mértékének megjelölésével; így például – megemlítve néhányat az ismertebbek közül – a Magyar Államvasutak Zrt. (100%-ban), a Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt. (65,6%-ban), a Magyar Villamos Művek Zrt. (legalább 75% plusz egy szavazat részesedéssel), a Szerencsejáték Zrt. (100%-ban), az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (100%-ban), a Magyar Posta Zrt. (legalább 75% plusz egy szavazat részesedéssel), a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (100%-ban), vagy a Rába Járműipari Holding Nyrt. (legalább 50% plusz egy szavazat részesedéssel). Témánk szempontjából még fontos megemlíteni, hogy ebbe a körbe tartozik az államnak a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-ben fennálló száz százalékos társasági részesedése is;
- mindazok a 100%-os állami tulajdonban álló erdők, amelyek elsődleges rendeltetésüket tekintve védelmi vagy közjóléti célt szolgálnak, továbbá az elsődlegesen gazdasági rendeltetésű erdők köréből az öt hektárnál nagyobb, természetben összefüggő erdők;
- a 100%-os állami tulajdonban lévő olyan génmegőrző gyűjtemény, amely a hazai növényi génbank-hálózat, illetve a hazai állati génbank-hálózat részét képezi;
- az Nvt. 2. számú mellékletében nevesített állami tulajdonú műemlékek és műemlékegyüttesek (ilyen például a budavári királyi palota, a Ludovika főépülete, vagy a gellérthegy Citadella).

Tekintettel arra, hogy az említett állami vagyonelemek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé való besorolását megállapító törvényi melléklet sarkalatos szabályozásnak minősül, az e vagyoni besorolás alóli kivételük (azaz a besorolás forgalomképtelenségi jogkövetkezményeinek feloldása) kétharmados törvényhozói akaratot igényel. Következésképpen e megoldás automatikusan magasabb szintű vagyontárgyi védelmet jelent, mint a valamely más törvényben, vagy pedig a Kormány döntésével (kormányrendeletben) eszközölt nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyontárggyá való besorolás.

4. A korlátozottan forgalomképes állami vagyon

A korlátozottan forgalomképes állami vagyon körét az Nvt. részben negatív, részben pozitív definiálási módszerrel határozza meg. Egyrésztől a törvény kimondja, hogy az e körbe tartozó vagyontárgyak nem kerülhetnek ki sem a kizárólagos állami tulajdonban levő vagyontárgyak köréből (mint láthattuk, ez egy taxatív meghatározott vagyoni kör), sem pedig a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyonba sorolt vagyontárgyak köréből; másrészt pedig a törvényi definíció azon állami vagyontárgyakat veszi idetartozónak, amelyekről törvényben meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.

Ilyen korlátozottan forgalomképes állami vagyonnak tekinti az Nvt. azon gazdasági társaságok állami tulajdonban levő társasági részesedéseit (feltéve, hogy az adott társasági részesedés nem minősül ugyancsak az Nvt. alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyontárgynak – ez esetben ugyanis értelemszerűen a magasabb védelmi szintet eredményező vagyontárgyi besorolás érvényes), amelyek meghatározott közszolgáltatási

tevékenységet (például ivóvíz-ellátás, gáztermelés vagy postai szolgáltatás⁸) látnak el. Az e társasági részesedésekkel összefüggő törvényi forgalomképességi feltételek lehatárolják a potenciális tulajdonszerző személyét, a törvény alapján ugyanis ilyen társasági részesedést kizárólag – tulajdon átruházási jogcímen – helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás, továbbá – tulajdon átruházási jogcímen, beleértve az apportálást is – olyan gazdasági társaság szerezhethet meg, amely száz százalékban állami vagy helyi önkormányzati (helyi önkormányzati társulási) tulajdont képez. Utóbbi személyi kör tekintetében – megakadályozandó a korlátozottan forgalomképes állami vagyon védelmi rendszerének áttételes kijátszását – a törvény azt is rögzíti, hogy a szóban forgó tulajdonszerzést követően a tulajdonszerző gazdasági társaságban fennálló társasági részesedés kizárólag az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el.

8 Az érintett közszolgáltatási tevékenységek taxatív felsorolását nem a nemzeti vagyontörvény, hanem a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.) 114. § (2) bekezdése tartalmazza.

III. TULAJDONOSI JOGGYAKORLÁS AZ ÁLLAMI VAGYON KÖRÉBEN

Az állami vagyon tekintetében a Magyar Államot, mint tulajdonost megillető jogok és terhelő kötelezettségek összességének gyakorlására az adott vagyontárgy tulajdonosi joggyakorlója jogosult. Az állami tulajdonosi joggyakorlóval kapcsolatosan az alábbiakban áttekintjük a joggyakorló kiválasztásával (a potenciális alanyi körrel) kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, majd ezt követően a legfontosabb tulajdonosi hatásköröket.

1. Alanyi kör

Az állami vagyonnal összefüggésben alaphelyzetben az Nvt. határozza meg tulajdonosi joggyakorlók potenciális alanyi körét, amelynek értelmében a tulajdonosi joggyakorló személye kizárólag az alábbi személyek közül kerülhet ki:

- miniszter;
- központi költségvetési szerv;
- száz százalékos állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet; vagy
- a száz százalékos állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet és az állam együttesen 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság.

Némileg szűkebb potenciális alanyi kört állapít meg az Nvt. a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő gazdasági társasági részesedések⁹ feletti tulajdonosi joggyakorlást illetően. E társasági részesedések vonatkozásában ugyanis a tulajdonosi jogok gyakorlására kizárólag törvényben kijelölt miniszter, központi költségvetési szerv, vagy az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet jogosult (azaz áttételes tulajdonú gazdasági társaság itt már nem jöhet szóba).

Az előbbieken vázolt sarkalatos törvényi keretek között az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) egyfelől nevesíti az általános tulajdonosi joggyakorló személyét, másfelől meghatározza azt a jogforrási kört, amelyben adott állami vagyonrész tekintetében lehetőség nyílik az általános tulajdonosi joggyakorlótól eltérő személy kijelölésére (kijelölt tulajdonosi joggyakorló).

Az állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összessége tekintetében általános tulajdonosi joggyakorlóként a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaságot (a továbbiakban: MNV Zrt.) nevesíti, amely minden olyan állami vagyontárgy esetében gyakorolja e jogkört, melynek vonatkozásában nincsen kijelölt tulajdonosi joggyakorló. Az általános tulajdonosi joggyakorlótól eltérő tulajdonosi joggyakorló kijelölésére törvény vagy az állami vagyonért felügyeletéért felelős miniszter által kibocsátott rendelet jogosult.

Törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorlóra maga a Vtv. is szolgáltat példákat, ekképpen

- azon állami tulajdonú ingatlanok vonatkozásában, amelyek egy része a Nemzeti Földalapba tartozik, a tulajdonosi jogokat az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter az agrárpolitikáért felelős miniszterrel közösen gyakorolja;
- az Egészségbiztosítási Alap ellátási vagyona tekintetében a tulajdonosi jogokat az egészségbiztosításért felelős miniszter gyakorolja;
- míg a Nyugdíjbiztosítási Alap ellátási vagyona tekintetében a tulajdonosi jogokat a nyugdíjpolitikáért felelős miniszter gyakorolja.

Más törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorlóra példaként említhető a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA), a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetet (GYEMSZI). Az NFA a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény alapján az agrárpolitikáért felelős miniszter nevében gyakorolja a Nemzeti Földalapba tartozó földterületek tekintetében a tulajdonosi jogokat. A GYEMSZI pedig – egyebek között – a 2011. évi CLXXXVI. törvény¹⁰, illetve a 2012. évi XXXVIII. törvény¹¹ alapján a helyi önkormányzati vagyonkörből állami tulajdonba került és állami egészségügyi feladatellátást szolgáló vagyon tekintetében alanya a tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének.

⁹ E gazdasági társasági részesedéseket az Nvt. 2. számú melléklete határozza meg, néhány példáról jelen tananyag is említést tesz.

¹⁰ A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény.

¹¹ A települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény.

Az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter valamely állami vagyontárgy tekintetében az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének, illetve azok meghatározott részének gyakorlóját – a Vtv. által megszabott keretek között és a tulajdonosi joggyakorlás egyes szabályainak meghatározásával – központi költségvetési szervek, illetőleg a száz százalékos állami tulajdonú gazdasági társaságok közül jelölheti ki¹². A miniszteri rendeletben történő kijelölés csak meghatározott időtartamra szólhat.

Amennyiben a tulajdonosi jogok gyakorlója – függetlenül attól, hogy a kijelölés törvényben vagy miniszteri rendeletben történt-e – a gazdálkodó szervezetek köréből kerül ki, e jogosultság csak a tulajdonosi szerkezettel kapcsolatban megállapított törvényi feltétel meglétéig illeti meg az adott gazdálkodó szervezetet. Ha a tulajdonosi szerkezetben az állami tulajdoni részesedése, vagy az állam és a száz százalékos tulajdonú gazdálkodó szervezet együttes tulajdoni részesedése 100 % alá süllyed, a törvény erejénél fogva automatikusan szűnik meg a tulajdonosi joggyakorló jogosultsága, s e jogok – kivéve azt az esetet, amikor a tulajdonosváltás napjával egyidejűleg hatályba lépő törvény vagy az állami vagyonért felelős miniszter által kibocsátott rendelet – ugyancsak ex lege átszállnak az általános tulajdonosi joggyakorlóra, az MNV Zrt.-re.

2. A tulajdonosi joggyakorló főbb jogai és kötelezettségei

a. Az állami vagyon nyilvántartása

Az állami vagyontárgyak naprakész nyilvántartásának kötelezettsége az állami tulajdonosi joggyakorló felelősségi körébe tartozik, e kötelezettség azonban csak főszabályként érvényesül. Ettől eltérő a jogi reguláció az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter általi tulajdonosi joggyakorlás, illetőleg az általa rendeletben kijelölt tulajdonosi joggyakorlók eseteiben. Ezen tulajdonosi joggyakorló kör tekintetében ugyanis a rájuk bízott állami vagyontárgyak nyilvántartásának kötelezettsége nem őket terheli, hanem az általános tulajdonosi joggyakorló, az MNV Zrt. kompetenciájába tartozik.

A vagyonyilvántartás szabályait, az ehhez kapcsolódó adatszolgáltatási és egyéb kötelezettségeket az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet (Vtvr.) tartalmazza. E rendelet kimondja, hogy az MNV Zrt. által vezetett vagyonyilvántartás két fő részből tevődik össze, ugyanis a nyilvántartásban egymástól elkülönítve kell szerepeltetni az MNV Zrt.-re közvetlenül rábízott vagyont, illetőleg a regisztrációs hatáskörébe tartozó más tulajdonosi joggyakorlóra rábízott vagyont. Ez utóbbi alanyi kört illetően a vagyonyilvántartás az egyes tulajdonosi joggyakorlóra rábízott vagyontárgyakat tulajdonosi joggyakorlónként elkülönítve tartalmazza. A tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek – a vagyonyilvántartás egységessége érdekében – kötelesek adatot szolgáltatni az MNV Zrt. részére.

Az állami vagyonyilvántartásban az egyes vagyontárgyakat a sajátosságaiknak megfelelően, az azonosítást lehetővé tevő módon, naturáliában (mennységben), valamint értékük feltüntetésével (értékalapú nyilvántartás) kell nyilvántartani; valamint a nyilvántartásban rögzíteni kell a vagyontárgy aktiválásának időpontját (az állami vagyon keletkezésének napját) is.

A vagyonyilvántartás az állami vagyonhoz fűződő jogok és törvényes érdekek védelmében, a tényleges állapotnak megfelelően tartalmazza a vagyon használóinak, vagyonkezelőinek, hasznélvezőinek azonosító adatait, illetve a vagyonelemek azonosító adatait, valamint a kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket, továbbá a lényeges számviteli adatokat is.

b. A tulajdonosi ellenőrzés

A tulajdonosi ellenőrzés célját három fő relációban jelölhetjük meg, eszerint az ellenőrzés keretében

- vizsgálni kell az állami vagyonnal való gazdálkodást;
- a vagyongazdálkodási vizsgálat keretében fel kell tárni azokat a vagyongazdálkodási intézkedéseket, amelyek rendeltetésellenesek, jogszerűtlenek, illetve szerződésellenesek, vagy a tulajdonos érdekeit sértik, valamint a központi költségvetést hátrányosan érintik – mindezen esetekben gondoskodni kell a jogszerű állapot helyreállításáról; továbbá
- biztosítani kell a vagyonyilvántartás hitelességét, teljességét és helyességét.

¹² Lásd például az egyes gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló szervezet kijelöléséről szóló 77/2012. (XII. 22.) NFM rendeletet, az országos közutak használatáért fizetendő útdíjak beszedésére alkalmas elektronikus díjszedési rendszer eszközei felett az államot megillető tulajdonosi jogokat gyakorló és kötelezettségeket teljesítő szervezet kijelöléséről szóló 19/2013. (V. 9.) NFM rendeletet, vagy az Új Magyarország Kockázati Tőkeprogramok, valamint az Új Széchenyi Kockázati Tőkeprogramok keretében tulajdonosi joggyakorló szerv kijelöléséről szóló 48/2013. (VIII. 9.) NFM rendeletet.

Az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi ellenőrzés keretében az MNV Zrt. ellenőrzi a vagyonkezelőt, a hasznélvezőt, valamint a használót (bérlő, haszonbérlő, megbízott, stb.) megillető jogok gyakorlását, a használat szabályszerűségét, illetve célszerűségét. A tulajdonosi ellenőrzések lefolytatását az MNV Zrt. – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott – terveknek (stratégiai terv, illetve éves ellenőrzési terv) megfelelően végzi.

A tulajdonosi ellenőrzés lefolytatása folyamán az MNV Zrt.-t (pontosabban szólva a nevében eljáró természetes személyt), illetőleg az ellenőrzött szervet vagy személyt (vagyonkezelőt, hasznélvezőt, használót) megillető fontosabb jogokat, illetve az őket terhelő fontosabb kötelezettségeket az alábbiakban foglaljuk össze:

Az MNV Zrt. nevében (megbízásából) a tulajdonosi ellenőrzést végző személy az ellenőrzés eredményes lefolytatása érdekében jogosult:

- az ellenőrzött szerv helyiségeibe, ingatlanába belépni;
- az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó iratokba és más dokumentumokba, valamint az elektronikus adathordozón tárolt adatokba betekinteni (az adat- és titokvédelmi előírások betartásával), továbbá azokról másolatot, kivonatot, illetve tanúsítványt készíttetni; továbbá
- az ellenőrzött szerv vezetőjétől és bármely alkalmazottjától – írásban vagy szóban – felvilágosítást, tájékoztatást, információt, nyilatkozatot kérni.

Az MNV Zrt. megbízásából tulajdonosi ellenőrzést végző személy köteles:

- jogait oly módon gyakorolni, hogy az ellenőrzött szervezet tevékenységét és rendeltetésszerű működését a lehető legkisebb mértékben zavarja;
- tevékenységének megkezdéséről – az előzetes értesítés nélküli ellenőrzés esetét nem számítva – az ellenőrzött szerv vezetőjét az ellenőrzés megkezdése előtt legalább nyolc nappal tájékoztatni;
- megbízólevelét az ellenőrzés megkezdésekor bemutatni; továbbá
- ellenőrzési megállapításait tárgyszerűen, a valóságnak megfelelően ellenőrzési jelentésbe foglalni és a jelentéstervezetet, valamint a végleges – az el nem fogadott észrevételek indokait is tartalmazó – jelentést az ellenőrzött szerv vezetőjének megküldeni.

Az ellenőrzött szerv vezetője, illetve dolgozója jogosult:

- az ellenőrzési cselekményeknél jelen lenni; valamint
- az ellenőrzés megállapításait megismerni, a jelentéstervezetre – a megküldéstől számított tizenöt napon belül – észrevételt tenni.

Az ellenőrzött szerv vezetője, illetve dolgozója köteles:

- az ellenőrzés lefolytatását elősegíteni, annak során az ellenőrzést végző személlyel együttműködni;
- az ellenőrzést végző személy részére szóban vagy – az ellenőrzést végző személy ilyen tartalmú kérésére – írásban a kért tájékoztatást, felvilágosítást, nyilatkozatot megadni;
- a dokumentációkba, adathordozókba a betekintést biztosítani;
- az ellenőrzést végző kérésére a rendelkezésre bocsátott dokumentáció (iratok, okmányok, adatok) teljességéről nyilatkozni; valamint
- az ellenőrzés zavartalan elvégzéséhez szükséges egyéb feltételeket megteremteni,
- az ellenőrzés megállapításai, javaslati alapján tett intézkedéseiről az MNV Zrt.-t tájékoztatni.

A tulajdonosi ellenőrzés eredményeképpen javasolt intézkedések végrehajtását, valamint az ellenőrzés eredményeképpen tett megállapítások, javaslatok hasznosulását az MNV Zrt. – szükség esetén – jogosult utóellenőrzés keretében megvizsgálni.

Elősegítendő a tulajdonosi ellenőrzések lefolytatásának eredményességét, az állami vagyon használatát, hasznosítását szolgáló szerződésekben rögzíteni kell a tulajdonosi ellenőrzés lefolytatásának eljárásrendjét, valamint azt, hogy a szerződő felek a tulajdonosi ellenőrzéssel kapcsolatos jogokat, illetve kötelezettségeket a köztük létrejött szerződés integráns részének tekintik.

Ellenőrzési tapasztalataikról, valamint az azok nyomán tett intézkedésekről az MNV Zrt. vezérigazgatója – a tárgyévét követő év május 31-ig – jelentést készít az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter részére.

c. Döntés a vagyongazdálkodásról

A tulajdonosi joggyakorló a rábízott állami vagyontárgyakkal való gazdálkodás tekintetében két út közül választhat:

- vagy saját maga gazdálkodik a rábízott vagyonnal,
- vagy pedig szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás – alapján hasznosításra átengedi, illetőleg vagyongazdálkodásba, hasznélvezetbe adja.

Amennyiben a tulajdonosi joggyakorló döntésével a másodikként említett utat választja, a döntése gyakorlati megvalósításánál (a használatra, hasznosításra irányuló polgári jogi szerződés megkötése) figyelembe kell vennie azt az alkotmányos alapkövetelményt, hogy nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható¹³. (Ezzel kapcsolatban megemlítendő, hogy a szóban forgó alkotmányos előírás a hasznosítás fogalma alatt nem az Nvt. szerinti leszűkített fogalom-meghatározást¹⁴ érti, azaz itt a hasznosítás fogalom értelemszerűen magában foglalja a vagyongazdálkodást és a hasznélvezetet is.)

Fontos megemlíteni, hogy amennyiben az állami vagyon használatára irányuló valamely szerződés vételi jogot (ún. opciót) is biztosít a használati jog jogosultja számára, akkor a használati jog átengedése az állami vagyon átruházására, értékesítésére vonatkozó szabályok (lásd a soron következő f. pontot) szerint történik.

Az elkövetkezőkben az állami vagyon használatának két leginkább meghatározó formáját – részint a vagyongazdálkodást, részint a vagyongazdálkodást – mutatjuk be részletesebben.

d. Vagyongazdálkodási szerződés megkötése

Az állami tulajdonosi joggyakorló vagyongazdálkodási formával kapcsolatos választásának eredményeként előálló vagyongazdálkodási variánsok köréből – jelentősége és előfordulási gyakorisága okán – kiemelkedik a vagyongazdálkodási jogintézménye. A vagyongazdálkodás tekintetében a fentebb említett alkotmányos követelményt az Nvt. konkretizálja, amikor taxatív módon előírja¹⁵, hogy az állami vagyonra vonatkozóan a tulajdonosi joggyakorló mely személyekkel köthet vagyongazdálkodási szerződést. Eszerint vagyongazdálkodási szerződés az állami vagyon tekintetében kizárólag költségvetési szervekkel, helyi önkormányzatokkal, önkormányzati intézményekkel és társulásokkal, köztestületekkel, továbbá – közvetlenül vagy közvetetten (azaz az állam tulajdonában álló gazdálkodó szervezet tulajdonában álló gazdálkodó szervezet) – száz százalékos állami és/vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetekkel köthető.

A szerződés alapján létrejövő vagyongazdálkodási jog általában az erre irányuló szerződés megkötésével keletkezik; azonban a szerződő felek (egyfelől a tulajdonosi joggyakorló, másfelől a vagyongazdálkodó) jogosultak a szerződésben ettől eltérő időpontban megállapítani a vagyongazdálkodási jog keletkezését. Speciális törvényi rendelkezés vonatkozik az ingatlan vagyongazdálkodásra irányuló vagyongazdálkodási szerződésekre, ez esetben ugyanis a vagyongazdálkodási jog az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéssel (erről a vagyongazdálkodó köteles gondoskodni a szerződés megkötésétől számított harminc napon belül) jön létre, a vagyongazdálkodó azonban a szerződés megkötésének időpontjától kezdve megilletik a vagyongazdálkodó jogai és terhelik kötelezettségei. A vagyongazdálkodási szerződés valamely, az államot megillető jog gyakorlásának átengedésére is irányulhat, ilyen esetben a dolgok vagyongazdálkodásának szabályai megfelelően alkalmazandók.

A vagyongazdálkodási jog keletkezését követően a szerződés alapján átengedett vagyontárgy állagának megővására, jó karbantartására, illetőleg működtetéséről a vagyongazdálkodó köteles – a jó gazda gondosságának megfelelő módon – gondoskodni, valamint a vagyontárgyat jogszabályban vagy szerződésben meghatározott célnak megfelelően használni. Lényeges eleme a vagyongazdálkodási jogintézményének, hogy a vagyongazdálkodási jog díjfizetési kötelezettséggel jár; a díjfizetési kötelezettség alól egyetlen esetben enged a Vtv. eltérést, mégpedig akkor ha központi költségvetési szerv a vagyongazdálkodó.

Amennyiben a vagyongazdálkodó az előzőekben felsorolt kötelezettségének nem tesz eleget, illetőleg jogszabályban vagy a szerződésben előírt más kötelezettségét nem teljesíti, a tulajdonosi joggyakorlót megilleti a vagyongazdálkodási szerződés azonnali hatállyal való felmondásának joga.

Az állami vagyongazdálkodási célok és feladatok lényegi szegmensét képezik a vagyontárgy értékének megőrzésével, állagának megővésével kapcsolatos kötelezettségek. Minderre tekintettel a Vtv. elég részletesen szabályozza a vagyongazdálkodási tárgyat képező állami vagyontárgyak értékcsökkenésének (amortizációjának) kérdéskörét. E körben a vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodási eszközökkel kapcsolatban többféle kötelezettség terheli, éspedig:

- köteles értékcsökkenést elszámolni, a számviteli politikájában meghatározott módon, amelyet a tulajdonosi joggyakorlóval előzetesen egyeztetnie kell;
- köteles a vagyongazdálkodási eszközök értékének megőrzéséről legalább a vagyongazdálkodási eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben gondoskodni (ez az úgynevezett visszapótlási kötelezettség); valamint
- köteles e célra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben céltartalékot képezni.

13 Magyarország Alaptörvénye 38. Cikkének (4) bekezdése.

14 Lásd „A vagyongazdálkodás jogi keretei” című tananyagban leírtakat.

15 Megjegyzendő, hogy ugyanez a taxáció érvényes az állami vagyontárgyakra vonatkozó hasznélvezői szerződések potenciális alanyi körére, ugyanakkor a használatra irányuló más szerződések (pl. bérleti szerződés) esetében már megengedőbb a törvényi szabályozás.

A visszapótlási kötelezettség, illetve a céltartalék-képzési kötelezettség nem vonatkozik arra az esetre, ha a vagyonkezelő központi költségvetési szerv. Ugyancsak eltérő szabály érvényes arra a vagyonkezelőre, amelyik alapfeladatként vagy főtevékenységként lát el közfeladatot; az ilyen vagyonkezelő a törvény erejénél fogva mentesül a visszapótlási kötelezettség teljesítése alól.

Fentiekkel összefüggésben a vagyonkezelési szerződések kötelező elemét képezi

- a visszapótlási kötelezettség módjának és mértékének meghatározása;
- ilyen kötelezettség hiányában a visszapótlási kötelezettség alóli felmentés tényének rögzítése; valamint
- a céltartalék képzési és felhasználási rendjének meghatározása.

A vagyonkezelés további részletes szabályait, valamint a vagyonkezelte állami vagyon és az ahhoz kapcsolódó bevételek és kiadások nyilvántartásának szabályait a Vtvr. tartalmazza.

A vagyonkezelés megszűnésekor/megszüntetésekor a vagyonkezelő köteles az állami vagyon értékének az átvételkor fennálló állapothoz viszonyított különbözetével (csökkenésével vagy növekedésével) a szerződés szerint elszámolni. Emellett számadási kötelezettség terhelheti a vagyonkezelőt akkor is, ha jogszabály ezt előírja, vagy a vagyonkezelési szerződés erről rendelkezik.

e. Vagyonhasznosítási szerződés megkötése

Vagyonhasznosítási szerződésnek tekintünk minden olyan polgári jogi szerződést (például bérleti szerződés, haszonbérleti szerződés, megbízási szerződés), amely az állami vagyon használatára irányul, kivéve a vagyonkezelési szerződést, illetőleg a haszonélvezeti szerződést. Az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése. A tulajdonosi joggyakorló, illetőleg a vagyonkezelő a vagyon hasznosítására csak olyan szerződést köthet, amely – az állami vagyon megőrzését, gyarapítását, pénzügyileg és gazdaságilag minél előnyösebb hasznosítását szem előtt tartva – az állam számára a várható bevétel, megtakarítás, vagy más előny alapján a lehető legkedvezőbb.

A tulajdonosi joggyakorló, illetőleg a vagyonkezelő csak természetes személyekkel vagy ún. átlátható szervezetekkel¹⁶ köthet vagyonhasznosítási szerződést.

Az állami vagyon hasznosítását biztosító (például bérleti, haszonbérleti, megbízási) szerződés nyilvános, vagy – kivételesen és indokolt esetben – zártkörű versenyeztetés útján köthető; illetőleg bizonyos feltételek megvalósulása esetén a versenyeztetést akár mellőzni is lehet.

Zártkörű pályázat kiírását a Vtv. különösen akkor teszi lehetővé,

- ha a vagyontárgy nyilvános pályáztatásának reális, tervezett költségei jelentősen csökkentenék a hasznosításból éves szinten elérhető bevételt, vagy
- ha a korábbi nyilvános pályázat eredménytelenül zárult és ezen eljárással is biztosítható az állami vagyon gazdaságos hasznosítása.

Zártkörű pályázat esetén egyidejűleg, közvetlenül és azonos módon – a pályázati felhívás megküldésével – legalább három egymástól független érdekelteket kell felhívni ajánlattételre.

Állami vagyon hasznosítását biztosító szerződés megkötésére kiírt pályázati eljárás eredményeként a szerződés a pályázati kiírástól, valamint a nyertes pályázattól eltérő tartalommal nem köthető meg.

A versenyeztetés csak a Vtv. által rögzített esetek valamelyikének megvalósulása esetén mellőzhető; így például akkor, ha a szerződő partner államháztartási körbe tartozó szervezet, legalább többségi állami részesedéssel működő gazdálkodó szervezet, vagy jogszabályban előírt állami, önkormányzati feladatot ellátó más gazdálkodó szervezet; vagy például akkor, ha a határozott időre kötendő szerződés időtartama a kilencven napot nem haladja meg.

A vagyonhasznosítási szerződés megszűnésekor/megszüntetésekor a vagyonhasznosítót a tulajdonosi joggyakorlóval vagy a vagyonkezelővel szemben számadási/elszámolási kötelezettség terheli; ennek keretében a hasznosításra átvett állami vagyon értékének az átvételkor fennálló állapothoz viszonyított különbözetével (csökkenésével vagy növekedésével) kell a szerződés szerint elszámolnia. Emellett számadási kötelezettség terhelheti a vagyonhasznosítót akkor is, ha jogszabály ezt előírja, vagy a vagyonkezelési szerződés erről rendelkezik.

f. Az állami vagyon átruházása

A felelős állami vagyongazdálkodás fogalmi körébe értelemszerűen nemcsak a használatával vagy a hasznosításával kapcsolatos tulajdonosi joggyakorló döntések, hanem az állami feladat (közfeladat) ellátása szempontjából időközben már feleslegessé vált vagyontárgyak elidegenítésére (átruházására, értékesítésére) vonatkozó döntések is beletartoznak. Tekintettel arra a tényre, hogy a tulajdonosi joggyakorló ezen döntése – szemben a használói, hasznosítási

16 Az átlátható szervezet fogalmát, feltételrendszerét „A vagyongazdálkodás szervezeti kérdései” című tananyag tárgyalja.

döntéseivel – visszafordíthatatlan¹⁷ helyzetet eredményez, egyáltalán nem meglepő, hogy az állami vagyon (nemzeti vagyon) átruházásával kapcsolatos jogi reguláció szabályozási sarokpontjait Magyarország Alaptörvényében¹⁸ leljük meg, miszerint

- nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett; illetőleg
- nemzeti vagyon átruházására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.

Fenti alkotmányos követelményeknek eleget téve az Ntv. (sarkalatos szabályozás!) kimondja, hogy

- törvényben meghatározott értékhatár (2013-ban e törvényi értékhatár 25 millió forint egyedi bruttó forgalmi értékben került megállapításra) feletti nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni – ha törvény kivételt nem tesz – hármas konjunktív feltétel teljesítése mellett, jelesen csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, és a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet;
- nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni csak természetes személy vagy átlátható szervezet részére lehet; továbbá
- a nemzeti vagyon tulajdonjogát főszabályként csak visszerhesen lehet átruházni, ingyenes átruházásnak kivételesen, csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet helye¹⁹.

Speciális szabályok érvényesülnek ugyanakkor az olyan vagyonátruházásoknál, amelyek a közfeladat-ellátással kapcsolatos hatáskör-telepítési változásokra tekintettel a két fő köztulajdonosi kör (állam, illetve helyi önkormányzatok) között mennek végbe. Amennyiben ugyanis törvény valamely állami feladatot/hatáskört helyi önkormányzati feladatkörbe telepít át, akkor a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges állami vagyonnak a az érintett helyi önkormányzat részére történő tulajdonba adása nyilvántartási érteken való átvezetéssel, ingyenesen történik. (Értelemszerűen ugyanez történik fordított esetben is, tehát amikor korábbi helyi önkormányzati kompetenciát képező közfeladat állami hatáskörbe kerül át; ekkor az adott közfeladatot közvetlenül szolgáló helyi önkormányzati vagyontárgyak ingyenesen állami tulajdonba kerülnek át.)

17 Kivéve természetesen a forgalomképeségi akadály (korlátozás vagy tiltás) hatálya alá tartozó vagyontárgyak jogszabályba ütköző értékesítését; az így megkötött vagyonátruházásra irányuló szerződés a törvény erejénél fogva semmis, azaz ilyen esetekben nyilván nem beszélhetünk visszafordíthatatlanságról.

18 Magyarország Alaptörvénye 38. Cikkének (3) és (4) bekezdései.

19 Így például a nemzeti vagyonba tartozó leselejtezett tárgyi eszközt a tulajdonosi joggyakorló ingyenesen átruházhatja; feltéve, hogy arra a közfeladat ellátásához már nincsen szükség.