

Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései



Szerkesztette:
AUER ÁDÁM
BOROS ANITA
SZÓLIK ESZTER

Dialóg Campus

AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYONGAZDÁLKODÁS
AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

Vákát oldal

AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYONGAZDÁLKODÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

Szerkesztette:

Auer Ádám, Boros Anita, Szólik Eszter

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Auer Ádám

Balogh-Békesi Nóra

Barts J. Balázs

Boros Anita

Gergő József

Gyergyák Ferenc

Lehoczki Zóra Zsófia

Lőrincz Valéria

Papp Tekla

Warvasovszky Tihamér

Szakmai lektor

Buday Balázs

© A szerkesztők, 2018

© A szerzők, 2018

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
<i>Auer Ádám</i>	
Helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok – szervezetfejlesztés társasági jogi eszközökkel	9
<i>Balogh-Békesi Nóra</i>	
A helyi adóztatás törvényessége.....	29
<i>Barts J. Balázs</i>	
Budapest Főváros Önkormányzatának ingatlangazdálkodása	41
<i>Boros Anita</i>	
Az állami és az önkormányzati vagyongazdálkodás kapcsolódási pontjai az aktualitások tükrében	65
<i>Gergő József</i>	
A megyei önkormányzatok konszolidációjával és a települési önkormányzatoktól a feladatok átvételével a magyar államhoz került vagyonelemekkel kapcsolatos tapasztalatok	77
<i>Gyergyák Ferenc</i>	
A helyi önkormányzatok ingatlangazdálkodási felelőssége, kitekintéssel az állami vagyonelemzésbe adott ingatlanokra	87
<i>Lehoczki Zóra Zsófia</i>	
Az állami és az önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vagyongazdálkodására irányadó alapelvek	101
<i>Lőrincz Valéria</i>	
A nemzeti vagyontörvény alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati vagyongazdálkodás területén.....	113

Papp Tekla

Néhány magánjogi kérdés az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok
kapcsán 123

Warvasovszky Tihamér

A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési és elemzési
tapasztalatai 133

A kötet szerzői 139

Előszó

Tisztelt Olvasó!

A kötet, amelyet a kezében tart, a VIII. Önkormányzati vagyongazdálkodási konferencia előadóinak tollából született írásokat tartalmazza. Budapest Főváros Önkormányzata, a Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt. és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közötti együttműködés közel egy évtizedes múltra tekint vissza, amelynek eredményeként minden évben a vagyongazdálkodást érintő aktuális témák szerepelnek a konferenciák napirendjén. A 2017. évi szimpóziumot kiemelt figyelem övezte: az előadók és a hallgatóság soraiban egyaránt szép számmal képviseltették magukat a gyakorlati szakemberek, illetve az egyetemi oktatók és kutatók is. A plenáris előadásokat követően kerekasztal-beszélgetések zajlottak, amelyek komoly, gyakorlati szempontból is hasznos eredményeket értek el.

A kötet áttekintést nyújt a helyi adóztatás törvényességéről, az állami és önkormányzati vagyongazdálkodás kapcsolódásairól, Budapest Főváros ingatlanvagyon-gazdálkodásáról, a megyei önkormányzatok konszolidációjával kapcsolatos vagyoni jogi kérdésekről, az ingatlangazdálkodás témaköréről, és több tanulmány is tárgyalja az önkormányzatok társasági részesedésével kapcsolatos elméleti és gyakorlati tapasztalatokat.

A jelen mű kiadása nem csupán egy konferenciának kíván emléket állítani. Közreadásával célunk, hogy bemutassuk a többéves közös gondolkodás legutóbbi eredményeit, továbbá azt is érzékeltessük, hogy az elméleti és gyakorlati szakemberek közös munkájában éppen mely szakmai kérdések élveztek prioritást. Úgy gondoljuk, hogy az önkormányzatok vagyongazdálkodási kérdései mindig aktuálisak, mindig reflektorfényben vannak: ezeknek a területeknek az eredményeit és visszáságait mindenki tetten érheti a maga környezetében is. Éppen ezért a tanulmánykötet egy lenyomat a 2017. év kérdéseiről és megoldási lehetőségeiről. Őszintén bízunk abban, hogy a következő években is tovább folytatódik ez az együttműködés, és közösen hasznosíthatjuk ezen konferenciák eredményeit.

Budapest, 2018. április

A szerkesztők

Vákát oldal

Auer Ádám

Helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok – szervezetfejlesztés társasági jogi eszközökkel¹

Bevezetés

A helyi önkormányzat gazdasági társaságot alapíthat és társasági részesedést is szerezhethet már működő gazdasági társaságban. A helyi önkormányzat olyan gazdasági társaság alapítója vagy tagja lehet, amelyben a társasági vagyon által nem fedezett kötelezettségeiért – a törvényben meghatározott kivételekkel – a helyi önkormányzat nem felel. A helyi önkormányzatok gazdasági társaságban történő részvétele kapcsán több kérdés is megoldást kíván: például a helyi önkormányzat és a gazdasági társaság viszonya (utasíthatja-e a képviselő-testület a gazdasági társaság ügyvezetését), a gazdasági társaság tisztségviselői javadalmazásának kialakítása (hiszen piaci szereplőként a közszférától eltérő javadalmazási technikákat is kell alkalmazni a megfelelő ösztönzés érdekében), valamint a megfelelő – költséghatékony és optimális méretű – szervezeti struktúra kiépítése a gazdasági társaságon belül.

Mindezek a kérdések nemcsak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban jelentkeznek. A társasági jog az utóbbi évtizedekben kiterjedten vizsgálja például a fenti szervezeti kérdéseket, és kialakult a corporate governance, felelős társaságirányítás területe, amely ezekre a problémákra kíván megoldást nyújtani. A tanulmányban bemutatjuk a corporate governance helyi önkormányzatokkal is kapcsolatba hozható alapfogalmait, valamint a fenti problémák közül egyet elemzünk: a Ptk. diszpozitivitás nyújtotta lehetőséget.

1. A felelős társaságirányítás – corporate governance

A corporate governance, felelős társaságirányítás az egyik olyan témakör, amely az utóbbi évtizedben a társasági jogi szakirodalom, a szabályalkotók oldaláról kiemelt figyelmet kapott. 2016-ban megújult a corporate governance OECD által megalkotott nemzetközi szabályrendszere, amely egyúttal felveti azt a kérdést, hogy a nemzeti normaalkotók hogyan

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Corporate Governance – köztulajdonban lévő gazdasági társaságok Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

viszonyulnak az új rendelkezésekhez.² Mindenekelőtt érdemes összefoglalni, hogyan jutotunk el a szabályok felülvizsgálatáig.

Az ezredforduló óta felerősödő vita folyik arról, hogy a különböző vállalatokban bekövetkezett, és elsősorban a vezetésre, szervezetre visszavezetett anomáliákat milyen eszközökkel lehet kezelni. Ehhez nyújt segítséget a corporate governance eszközrendszere, amely a jelenlegi keretek között alkalmas az állam vagy önkormányzati részvétellel működő gazdálkodó szervezetek működését hatékonyabbá tenni.

A corporate governance magyar megfelelőjének a felelős társaságirányítást tekintjük, és eszerint használjuk a továbbiakban is. Ennek oka, hogy a kifejezés tükörfordítása (vállalati kormányzás) véleményünk szerint nem fedti le a fogalom pontos tartalmát. Használatos továbbá a *felelős vállalatirányítás* megnevezés is, de álláspontunk szerint a *vállalat* kifejezés a hatályos jogi terminológia alapján ebben az értelemben nem alkalmazható, így helyesebbnek véljük a *felelős társaságirányítás* alkalmazását.³ A magyar elnevezés ugyanakkor továbbra is problémákat okoz. A felelős jelzővel kapcsolatban nem állapítható meg, hogy jogi felelősséget jelent, vagy egy absztrakt kötelezettséget takar, és ezen kívül ki és kinek az irányába tartozik felelősséggel. A *társaság* szó szintén félrevezető, ugyanis a corporate governance hatályát tekintve nem feltétlenül csupán a (gazdasági) társaságokra irányadó, hanem egy szélesebb jogalanyi kategóriára nézve is alkalmazható. A magyar kifejezés utolsó eleme az *irányítás*, azonban a governance nemcsak az irányítási, ügyvezetési, hanem az ellenőrzési és szabályozási tevékenységet is takarhatja.

A helyes magyar kifejezés keresése mellett a corporate governance fogalmával kapcsolatban is több nehézséggel szembesülünk. Mind ez ideig a felelős társaságirányítás létrejöttének legelső és legeredményesebb állomása, a brit Cadbury Report alapján a corporate governance azt a rendszert jelenti, „amellyel egy társaságot irányítanak és ellenőrznek”.⁴

Az OECD által alkalmazott definíció alapján a felelős társaságirányítás hagyományosan a részvényesek, az ügyvezetés, az ellenőrzés és a stakeholderok közötti jogviszonyok összességét jelenti. Megállapítható továbbá, hogy a tudományos fogalmak a szervezetek által közzétett definíciókat követik.⁵

Mai ismereteink szerint az alábbi területeken mutatható ki a corporate governance hatása: a szabályozott piacon jegyzett gazdasági társaságok és az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdálkodó szervezetek körében, valamint egy harmadik kategóriában, amelyet két területre oszthatunk (az egyik a nonprofit szektor, a másik pedig a szabályozott piacon nem jegyzett gazdálkodó szervezetek). Ugyanakkor erős a szerepe

² OECD Corporate Governance Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises 2015, valamint OECD Guidelines on Corporate Governance 2016.

³ A *vállalat* mint kifejezés korábban előfordult az állami vállalat esetében (1959. évi IV. törvény 31–33. §§), megfigyelhető továbbá a *vállalatcsoport* kifejezés alkalmazása a konszernjogban (2013. évi V. törvény 3:49–62. §§), a vállalkozás a fogyasztóvédelmi jogban [2013. évi V. törvény 8:1. § (1) bekezdés, 4. pont].

⁴ Cadbury Report 2.1.

⁵ CLARKE, Thomas (2007): *International Corporate Governance – A Comparative Approach*. Abingdon, Routledge. 2.; v. WERDER, Axel (2003): *Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance*. In HOMMELHOFF, Peter – HOPT, Klaus J. – v. WERDER, Axel Hrsg. (2003): *Handbuch Corporate Governance – Leitung und Überwachung börsennotierten Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*. Köln, Otto Schmidt. 4.; GRUNDMANN, Stefan (2011): *Europäisches Gesellschaftsrecht – Eine systematische Darstellung unter Einbeziehung des Europäischen Kapitalmarktrechts*. Heidelberg, C.F. Müller. 209–210.

ennek a szemléletnek a bankszabályozás területén is. A továbbiakban a tanulmány tárgyán kívül a tőzsdén jegyzett társaságokra irányadó szabályokat mutatjuk be, mert ez a terület volt időben először, így ezen szektorban található a legtöbb tapasztalat.

1.1. A corporate governance kialakulása a szabályozott piacon (tőzsdén) jegyzett gazdasági társaságoknál

A *felelős társaságirányítás* elsőként a tőzsdén jegyzett társaságokra irányadó követelményeket jelentette. A felelős társaságirányítás kialakulása ehhez a szférához köthető, ezért a téma elemzésének kiindulópontját is ez a szegmens képezi. Megállapítható továbbá, hogy a gazdasági szféra más területein a corporate governance-t ehhez képest eltérő tartalommal, célokkal és eszközökkel vezeték be, így viszonyítási pontként jelölhetjük meg.

Mi is jelentette a corporate governance kezdetét és milyen problémák megoldására szolgál(na)? A corporate governance az 1990-es években jelent meg, tágabb értelemben véve azonban a társaságirányítás kérdését illetően a corporate governance tárgyának elemzése már sokkal korábbi. Az Amerikai Egyesült Államokban 1932-ben Berle és Means könyvében tudományos vizsgálat folyt a társaságot irányító testület és a részvényesek érdekeinek az elkülönülése, az eltérő érdekek artikulálása kapcsán.⁶ A 20. század első harmadában tudományos vita folyt Berle és Dodd professzorok között arról, hogy a társaság ügyvezetését ellátó testületnek kizárólag csak a részvényesek érdekeit vagy más szempontokat is figyelembe kell-e vennie.⁷ A társaságirányítás problémája az Amerikai Egyesült Államokból elindulva régóta tárgya a gazdasági társaságok, vállalatok elemzésének.⁸ Az 1990-es évek eleje óta azonban még inkább előtérbe került a corporate governance tematikája, amelynek okai a világ számos területén bekövetkezett vállalati botrányokra, visszaélésekre vezethetők vissza.⁹ A jelentősebbnek tekinthető felelős társaságirányítási normaanyagok közül a brit Cadbury-jelentés kiváló oka a Coloroll, Polly Pack cégek visszaélései,¹⁰ az OECD corporate governance ajánlásainak előzménye az ázsiai tőzsdeváltság,¹¹ az Amerikai Egyesült Államokban hatályba léptetett Sarbanes–Oxley Act közvetlen előzménye pedig az Enron vállalat anomáliái voltak.¹² A nemzetközi vállalati botrányok

⁶ BERLE, Adolf A. – MEANS, Gardiner. C. (1932): *The Modern Corporation and Private Property*. New York, MacMillan.

⁷ CLARKE, Andrew (2005): *The Models of the Corporation and the Development of Corporate Governance*. Corporate Governance eJournal, www.epublications.bond.edu.au/cgej/2

⁸ HOPT, Klaus J. (2003): Die rechtliche Rahmenbedingungen der Corporate Governance. In HOMMELHOFF, Peter – HOPT, Klaus J. – v. WERDER, Axel Hrsg.: *Handbuch Corporate Governance – Leitung und Überwachung börsennotierten Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*. Köln, Otto Schmidt. 30.

⁹ SPINDLER Gerald (2005): Scandalas, Regulation, and Supervisory Agencies. In HOPT, Klaus J. – WYMEERSCH, Eddy – KANDA, Hideki – BAUM, Harald eds.: *Corporate Governance in Context Corporations, States, and Markets in Europe, Japan and the US*. Oxford. Oxford UP. 106.; Az egyes vállalati botrányokhoz magyarul lásd KECSKÉS András (2008): Az Enron botrány és az üzleti jog rohadat almái. *Magyar Jog*, 55. évf. 6. sz. 429–440.

¹⁰ MALLIN, Christine A. (2008): *Corporate Governance*. Oxford, Oxford UP. 27.

¹¹ CLARKE (2007): *i. m.* 244.

¹² KECSKÉS András (2011): *Felelős társaságirányítás (corporate governance)*. Budapest, HVG-Orac. 119.

szele nem került el hazánkat sem. A nyugati botrányokhoz hasonló visszasságok valósultak meg a Postabanknál is az 1990-es évek második felében.

A nemzetközi és hazai társaságokkal kapcsolatos botrányok kirobbanása többféle jogi reakciót vont maga után. Az USA a Sarbanes–Oxley Act elfogadásával erőteljes törvényi szigorítást hajtott végre,¹³ míg ezzel szemben elsősorban az OECD és Nagy-Britannia nyomán önszabályozó rendszerek jöttek létre, amelyek a jogszabályi szigorítások helyett ajánlásokat és javaslatokat tettek közzé – a tőzsde és más szakmai bizottságok közreműködésével – a társaságirányítás fejlesztése érdekében. A magyar szabályozás is ehhez a vonulathoz tartozik, a Budapesti Értéktőzsde először 2004-ben alkotta meg a Felelős Társaságirányítási Ajánlásokat, majd az MNV Zrt. 2013-ban a Felelős Vállalatirányítási Ajánlásokat.

A különféle jogi szabályozások célja nem más, mint a vállalati botrányok megelőzése, lehetőleg a rossz döntések kiküszöbölése, azaz *ex ante* megakadályozni a társaságok anomáliáit, egy esetleges csőd- vagy felszámolási eljárást. Amennyiben végigtekintünk a szabályozott piacon jegyzett társaságok körében kiadott szabályok között, megállapíthatjuk, hogy a tőzsdei társaságokra vonatkozóan számos *best practices* típusú, ajánlásokat és javaslatokat tartalmazó kódexet bocsátottak ki, amelyeket a cégek a *comply or explain* elv alapján kötelesek alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy az ajánlásoknak való megfelelést nem, de az eltérést meg kell indokolnia a társaságnak, a javaslatok tekintetében ez a követelmény nem érvényesül, a társaságok csak annak tényét kötelesek nyilvánosságra hozni, hogy alkalmazzák-e a javaslatot vagy nem.

A tőzsdei társaságokra irányadó *corporate governance* normaanyagot ezek a kiinduló tételek jelentik, és ezeknek a vívmányoknak az alkalmazási lehetősége indította el azt a gondolatot, hogy a felelős társaságirányítás a gazdasági és korporatív szféra más területein is megjelenhet. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez nem azt takarja, hogy a közvetlen gazdasági kapcsolódás (azaz a tőkepiaci jelenlét) az összekötő elem, hanem azt, hogy a megbízóügynök-elmélet szerint az alapítótól elvált jogilag önálló entitás visszasságai hogyan küszöbölhetők ki a szervezet megszűnése nélkül.

1.2. *A corporate governance jellemzői*

A *corporate governance* jogi definícióját – ahogy fentebb ismertettük – a Cadbury Report adta meg 1991-ben: a felelős társaságirányítás egy társaság irányítására és ellenőrzésére vonatkozó követelmények összességét jelenti. Ez a definíció kellően absztrakt, ezáltal alkalmas arra, hogy a világ bármely részén alkalmazható legyen, ugyanakkor a téma tartalmának kibontásához további pontosítások szükségesek.

A *corporate governance* megértéséhez szükséges rögzíteni, hogy véleményünk szerint a szabályozás tárgyának a társaság működése tekinthető. A rendelkezések kifejezetten a társaság működése során fellépő problémákat szabályozzák, 'ex ante' eszközként elkerülve, hogy a gazdasági társaság megszűnésével indokolatlan, beláthatatlan költségek (társadalmi költségek) jelentkezzenek. Példaként hozhatók a korábbi vállalati botrányok, amelyeknek a visszaélései komoly társadalmi (költségvetési) költségekkel jártak, hiszen olyan mértékű kielégítetlen hitelezői követeléseket hagytak maguk után, amelyek állami

¹³ A törvényt részletesen elemzi KECSKÉS (2011): *i. m.* 120–144.

beavatkozást involváltak. Az ilyen mértékű visszaélések megelőzésére az egyik technika a corporate governance, amely a társaság működése alatti mechanizmusokra – az irányításra és az ellenőrzésre – fókuszál. Ezzel vélhetően elkerülhető a társaság megszűnése, hiszen közismert, hogy a társasági botrányok jelentős része a vezetés, irányítás, ellenőrzés hibáiból fakadt. Mindezek alapján rögzíthetjük, hogy nézetünk szerint a corporate governance (társasági) jogilag a társaság működése alatt releváns jogi tényeket/érdekeket szabályozza. A jogi értékelés ebben az aspektusban azért kiemelendő, mert a szervezéstudomány a corporate governance alapvető problémáit már ismerte; ezek kezelésében az újdonság a jogi beavatkozás.

1.3. *A corporate governance normák tárgya*

Az első – a fenti megközelítésből fakadó – kulcskérdésként a következőt fogalmazhatnánk meg: mely helyzeteket, szituációkat, tényállásokat, érdekeket szabályozza ez a terület? A corporate governance ajánlásokat áttekintve megállapíthatjuk, hogy javarészt olyan tényállásokat, amelyek hagyományosan nem tekinthetők a társasági jog területének. Példa erre az, hogy a közgyűlést hogyan kell (technikailag) összehívni, milyen eszközöket kellene működtetni a közgyűlés hatékony lebonyolításához;¹⁴ a jelölő bizottságnak milyen jogköröket adjon a társaság; milyen legyen az ügyvezetés ügyrendje, napi munkamenete; milyen HR kiválasztási szempontokat alkalmazzon az egyes vezetői pozíciók betöltésekor.¹⁵ Ezek a területek nem képezték korábban a társasági jog szabályanyagát. Az előbbi kijelentést nyilvánvalóan árnyalni kell, mert a társasági jogi rendelkezések tárgya korszakonként és gazdasági berendezkedéstől függően változhat. A folyamatos fejlesztésre példa lehet Magyarországon a felelősségi tényállások kiterjesztése¹⁶ vagy a legfőbb szerv összehívásának speciális esetei a Ptk.-ban. Mindemellett a társasági jog klasszikus szabályozási területei magukban foglalják a gazdasági társaságok zárt formáira (numerus clausus), az alapítási mechanizmusra (cégeljárás), a szervezetrendszer kötelező elemeire és a megszüntetésre vonatkozó szabályokat is. A társaság működése (azaz a gazdasági társaság cégbejegyzésétől a törlésig terjedő szakasz) volt az egyik olyan terület, amelyben a tagok magánautonómiája a legszélesebb körű volt.¹⁷ Vélhetően a számos vállalati visszaélésre a jogi szabályozásnak reagálnia kellett, és valamilyen megoldást kellett nyújtania a működés során fellépő visszaállásokra. A vállalati visszaélések visszavezethetők voltak a szervezeti működésre, így a corporate governance ajánlásai a társaság működése során nyújtanak segítséget.

¹⁴ Például a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. Felelős Vállalatirányítási Ajánlásainak 15–33. ajánlásai, különösen 17. és 18. ajánlások (a továbbiakban: FVA). Elérhető: www.mnv.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara.html (a letöltés időpontja: 2017. 10. 20.)

¹⁵ MNV Zrt. FVA felügyelőbizottságra vonatkozó 59–77. ajánlások, a HR szempontokra a 139. ajánlás.

¹⁶ Ehhez összefoglalóan lásd: PAPP Tekla szerk. (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó. 249–251.

¹⁷ Vö. a vezető tisztségviselő felelősségi szabályainak értelmezési problémáit a gazdasági társaság működése során. CSEHI Zoltán (2014): A vezető tisztségviselő polgári jogi felelősségének alapjai és irányai az új Polgári Törvénykönyv alapján. In CSEHI Zoltán – SZABÓ Marianna szerk.: *A vezető tisztségviselő felelőssége*. Budapest, CompLex. 34–35.

1.4. A corporate governance szabályok jogi jellege

A corporate governance fogalmának másik vizsgált elemét a szabályozás jogi minősítése jelenti. A corporate governance a nemzetközi trendeknek megfelelően kétféle szabálytípust ismer: ajánlásokat és javaslatokat. A felelős társaságirányítás eredendően önszabályozó, nem kötelező normákat takar, de Kelet-Közép-Európában ennek kimutatható egy sajátos iránya, amely abban testesül meg, hogy a corporate governance szabályok tekintetében a szabályozni kívánt témát nem kódexekben és önszabályozó dokumentumokban, hanem jogszabályban (tipikusan törvényben) határozzák meg.¹⁸ Természetesen ilyen a magyar felelős társaságirányítási gyakorlatban is megtalálható, például a köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetében a javadalmazási kérdéskör.¹⁹

A *comply or explain* rendszer Nagy-Britanniából indult el, ahol meghatározták azt a követelményt, miszerint a nyilvánosságra hozatal egy olyan szankciónak minősül, amely arra biztatja a társaságot, hogy igazodjon a saját maga által választott gyakorlathoz.²⁰ Az ajánlások megfelelő zsinórmértéket alkalmaznak, de eleve kérdéses optimumot meghatározni például abban a kérdésben, hogy milyen létszámú igazgatóság vagy felügyelőbizottság működjön. A *comply or explain* azt jelenti, hogy amennyiben a társaság az adott ajánlást nem alkalmaz, meg kell magyaráznia, miért nem, azaz nyilvánosságra kell hoznia az általa követett gyakorlatot.

Az Európai Unió tagállamaiban irányelvi szabályok vezették be a *comply or explain* technikát, így Magyarországon is ez irányadó a tőzsdei társaságokra nézve.²¹ A *comply or explain* szabályozás nem felel meg a hagyományos jogszabály fogalmának, mert hiányzik belőle az állami kikényszerítés lehetősége, és a jogi kikényszerítés az ajánlások alkalmazásáról készült társaságirányítási jelentés nyilvánosságra hozatalának kötelező előírására szorítkozik. Ez egyébként nem jogalkotási hiba, hanem a corporate governance fogalmi eleme, amelyben a tőzsdei szabályozás és az ehhez kapcsolódó nyilvánosság elegendő szankció. Természetesen kérdés, hogy vajon kell-e kikényszerítési lehetőség vagy a nyilvánosság elegendő szankció? Véleményünk szerint ez tőzsdei kultúra, tőzsdei befektetői szigor függvénye. Hatékonyan érvényesülhet az önszabályozás is, ha a gazdasági élet meghatározó területét teszi ki a tőzsdei kereskedelmi forgalom. Ebből kifolyólag Magyarországon szükséges lenne a kikényszerítés lehetőségét megteremtteni, hiszen a gazdasági élet súlypontja nem feltétlenül a tőzsde. A tanulmány témája

¹⁸ Románia, Szlovénia és Magyarország egy adott corporate governance tárgykör szabályozásakor eredendően a jogszabályi változást helyezte előtérbe. ĐOKIĆ, Danila (2009): The Corporate Governance Statement and Audit Committee in the European Union and Republic of Slovenia. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 5. No. 5. 283–289.; MANOLESCU, Maria – ROMAN, Aureliana Geta – ROMAN, Constantin (2010): Corporate Governance of Romanian Public Interest Entities. *Annals of DAAAM for 2010 & Proceedings of the 21st International DAAAM Symposium*, Vol. 21. No. 1. 1127–1128.

¹⁹ 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről (a továbbiakban: Kkgtv.)

²⁰ WINNER, Martin: Der UK Corporate Governance Code. *ZGR*, 2-3/2012. 252. és DINE, Janet (2003): A New Look at Corporate Governance. *Company Lawyer*, Vol. 24. No. 5. 130–131.

²¹ Jogi szabályozási minimum az is, hogy törvénynek kell szabályozni a nyilatkozat közzétételét. Magyarországon ezt az előírást a Számviteli törvény és a Ptk. is tartalmazza. Lásd alább a speciális előírásokat a 3.1. és a 4.1. alpontoknál.

szempontjából ez a kérdés fokozottabban merül fel, hiszen a társaságok vagyona nem magánvagyon, hanem közvagyon.²²

1.5. *A corporate governance jelentősége a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál*

A corporate governance előbbi, általános érvényű megállapításai véleményünk szerint alkalmazhatók a köztulajdonban lévő gazdasági társaságokra, így a helyi önkormányzatok részvételével működő társaságokra is, azonban eltérő hangsúlyok figyelhetők meg közöttük.

1. Az államnak a tulajdonosi szerepe felveti a megbízóügynök (principal-agent) viszonyok kettősségét és egymásba kapcsolódását. Ha az állam a tulajdonos, akkor az állami mögött az adófizetők állnak. Ha a társaság megszűnik, annak szintén költségvetési hatásai lesznek, ezért e mögött szintén az állampolgárok adópénze áll. Ez a két terület egymásba kapcsolódik, így egy kettős megbízóügynöki viszony áll fenn, ami egymásba forduló folyamatot eredményez. Ebből logikusan következik, hogy a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében kiemelt társadalmi érdek a felelős működés.
2. A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok eredendően két részből állnak: egyrészt az állami tulajdonban lévő társaságokból, a másik oldalon pedig a helyi önkormányzatokat kell említeni, amelyeknek ugyanúgy lehet társasági tulajdona. Az Alaptörvény kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz, amely társadalmi felelősséggel jár.²³ Ehhez speciálisan kapcsolódva az Alaptörvény rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon.²⁴ Az Alaptörvény kimondja, hogy a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.²⁵ Az Alaptörvény a nemzeti vagyon körében egységesen szabályozza az állam és az önkormányzatok vagyonát és a gazdálkodással kapcsolatos alapelveket, külön kiemelve, hogy az állam, továbbá a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.²⁶ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szin-

²² Az Alaptörvény N) cikke rögzíti a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetés gazdálkodási elvét, valamint a 39. cikk (2) a közpénzekkel való gazdálkodás alapelveit.

²³ Alaptörvény XIII. cikk (1) Az állami tulajdon alkotmányos jogállása az Alaptörvényben egy letisztult rendszert mutat, de a korábbi Alkotmány – nemcsak az eredeti szövegben, hanem a rendszerváltozás után is – rendelkezett a köztulajdon helyzetéről a 9. § (1) bekezdésben. Ezt az Alkotmánybíróság a diszkriminációtilalom tulajdonjogra való kifejtéseként értékelte, amely lényegében bármely tulajdonformára nézve diszkriminációtilalmat fogalmaz meg. Alkotmány 70/A. §, ABH, 1990. 81. Az állami tulajdon privilégiumainak lebontásához lásd: SÓLYOM László (2011): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 128–130.

²⁴ Alaptörvény 38. cikk.

²⁵ Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés, amely rendelkezés megegyezik az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban [először 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 7/1991. (II. 28.) AB határozat] lefektetett elvekkel.

²⁶ Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdés.

tén megtartja ezt a kettőséget, és az állami vagyon mellett külön megjelöli a helyi önkormányzat vagyonát is. Ezért amikor az állam részvételével működő gazdálkodó szervezeteket vizsgáljuk, ki kell terjesszük a fogalmat a helyi önkormányzatokra is.²⁷ Az állami vagyon további két részre bontható: kincstári és üzleti vagyonra.²⁸ A kincstári vagyon rendeltetése a kizárólagosan állami tulajdonba tartozó vagyon, a korlátozottan forgalomképes vagyon, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, amelyeket a Nvtv. tételesen felsorol.²⁹ Az üzleti vagyon nem tartozik a kincstári vagyon körébe.³⁰ Sárközy Tamás ezt a felosztást követve kérdésessé teszi az üzleti vagyon létezését, elismerve ugyanakkor, hogy létezhetnek ilyenek: az állam háttértársaságai (ilyen az oktatási, kutatási tevékenységet ellátó társaság), a stratégiai jelentőségű társaságok, amelyek azért vannak tartósan állami tulajdonban, mert közfeladat ellátását segítik elő.³¹ Ennek a rendszernek a belső aránya folyamatosan változásban van, igazodva az aktuális gazdaságpolitikai irányokhoz.

Igazgatási szempontból a 2007. évi CVI. törvény alapján az állami vagyon felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolja.³² Az MNV Zrt. az állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság, amelynek részvénye forgalomképtelen.³³ Az MNV Zrt. feladatai közé tartozó állami vagyon tárgyai közül az Ávtv. külön neve-síti az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapírt, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedést.³⁴

Mindez azt jelenti, hogy a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok összetett fogalmat jelöl, így szektoronként lehet megtalálni azokat a specialitásokat, amelyek a szabályozáskor (például utasítási jog) irányadók.

3. A köztulajdonban lévő gazdasági tevékenységek ellátására Magyarországon nem létezik sajátos szervezeti forma, hanem a Polgári Törvénykönyvben szabályozott gazdasági társasági formákat használja³⁵ az állam ezen tevékenységei során. A magyar jog nemhogy sajátos társasági típust nem ismer, gazdasági társasági formában való-sít meg számos közfeladatot, amelyre példa a Magyar Nemzeti Bank³⁶ és a fentebb említett Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (és jogelődjei). A vizsgált társaságokat

²⁷ A helyi önkormányzatok vagyonához lásd: PATYI, András – RIXER, Ádám Eds. (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 342–345.

²⁸ TORMA András (2013): A nemzetgazdaság igazgatása. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog II. – Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, CompLex Kiadó. 43. Az üzleti vagyon fogalmát elemzi: SÁRKÖZY Tamás (2009): *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Budapest, HVG-Orac. 192–195.

²⁹ TORMA (2013): *i. m.* 43.

³⁰ Uo.

³¹ SÁRKÖZY (2009): *i. m.* 193.

³² 2007. CVI. törvény 1. § (6a).

³³ Az MNV Zrt. alapító okiratának elfogadása és módosítása a miniszter hatáskörébe tartozik. Az MNV Zrt. nem alakulhat át, nem válhat szét, más társasággal nem egyesülhet. Megszűnéséről az Országgyűlés törvényben rendelkezhet. Ávtv. 18. § (1).

³⁴ Ávtv. 1. § (2) c).

³⁵ Ettől eltérő kelet-közép-európai példákra lásd a Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás 2017/1. különszámának tanulmányait.

³⁶ 2013. évi CXXXIX. törvény 5. cikk.

véleményünk szerint külön kell választani aszerint, hogy milyen gazdasági profillal rendelkeznek. Megkülönböztethetjük az olyan tevékenységeket, amelyeket (1) az állam monopolhelyzetben lát el – azaz nem enged be más piaci szereplőt, pedig maga a tevékenység rentábilis –; amikor (2) maga a tevékenység sem nyereséges, nem is lehet az, mert az államnak a szociális funkciója jelenik meg általa (ilyen például a közszolgáltatási szektor); és a tiszta piaci helyzet (3), ami azt jelenti, hogy az állam mint a gazdasági élet szereplője vesz részt a versenyben. Ilyenkor csak a tagsági pozíció köthető az államhoz. Mindezek a gazdasági helyzetek eltérő governance problémakörhöz kapcsolódnak. Az első esetben előtérbe kerülhetnek az ügyvezetés működésének átláthatóságára irányuló követelmények. A második eset speciális, hiszen ezt a gazdasági területet az Európai Unió joga is áthatja,³⁷ a tevékenység megszervezésénél speciális finanszírozási követelményeket kell érvényesíteni, így mind az állam tagsági pozíciója, mind a társaság belső működése tárgya lehet a corporate governance szabályoknak. A harmadik helyzetben merülhet fel legélesebben az állam szerepe, hiszen az állam nem teremthet előnyösebb helyzetet magának más piaci szereplők-höz képest. Az állami társasági tulajdonnál véleményünk szerint az igazi corporate governance kérdés az, hogy az állam mint tag több vagy más jogokkal rendelkezik-e a klasszikus tagságnál és ezeket a társasági jog lehetőségként biztosítja-e vagy sem?

A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a fenti aspektustól eltérő az a speciális állami beavatkozás, ha a gazdasági társaságot stratégiaileg kiemelt jelentőségűnek minősíti a kormány. Ennek akkor van jelentősége, ha a társaság tevékenysége (például közszolgáltatást lát el, honvédelmi kapcsolódása van) speciális. Ennek a minősítésnek csak a fizetéseképtelenség kapcsán van szerepe, azokban az eljárásokban írnak elő speciális szabályokat.

1.6. Az állami vállalatokra vonatkozó nemzetközi szabályok

Az állam vagy helyi önkormányzat részvételével működő gazdálkodó szervezetek esetében a corporate governance két irányban is vizsgálható. Az egyik az intern viszonyok, azaz, hogy az állam vagy az önkormányzat által létesített, működtetett gazdálkodó szervezetekben hogyan érvényesülnek a felelős társaságirányítás szempontjai. Erre adnak választ az OECD által kidolgozott elvek. Az ajánlásgyűjteményt az OECD 2005-ben bocsátotta ki először, majd a corporate governance általános felülvizsgálata során 2015-ben jelent meg az új kódex. Az ajánlások olyan gazdasági társaságokra – jellemzően jogi személy – vonatkoznak, amelyekben az állam tulajdonosi jogokat gyakorol – és befolyásoló, uralkodó szereppel rendelkezik –, valamint az olyan közjogi jogalanyokra, amelyeknek gazdasági szerepe van.³⁸ Véleményünk szerint itt a hangsúly arra helyeződik, hogy az államnak mint részvényesnek van-e érdemi befolyása a társaság döntéseinek meghozatalára. Az egyes befolyásolási formák (aranyrészvény, többségi részvényes stb.) eltérő governance-problémát

³⁷ Lásd: AUER Ádám (2015): A közszolgáltatási szerződés. In PAPP Tekla szerk.: *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten. 530–549.

³⁸ OECD 2015. 15.

jelent, ezzel eltérő megoldásokat kíván. Az ajánlás szerint a corporate governance azért fontos, mert ezen szektor teljesítménye versenyképességi tényezőnek tekintendő.

Az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdálkodó szervezetekre irányadó ajánlások megalkotásának indoka az állam tulajdonosi funkciójának a professzionális vizsgálása, a hatékonyság, transzparencia és a beszámolási kötelezettség olyan szintű megvalósítása, mint általában a gazdaságban, valamint egyenlő szabályok biztosítása azokban az esetekben, ha az állami tulajdonú társaság a versenyszférával azonos piacon tevékenykedik.³⁹ A corporate governance ezeknek a garanciáknak a kimunkálásában játszik fontos szerepet, továbbá az ajánlás kiemeli, hogy a corporate governance gyakorlat alkalmazása fontos előfeltétele lehet egy pénzügyileg hatékony privatizációnak is. Ennek a célkitűzésnek különös jelentőséget kell tulajdonítani Magyarországon és Közép-Kelet-Európában, habár a lefolytatott privatizációk után a mai helyzetre nézve inkább már az államra, mint az aktív gazdasági élet szereplőjére vonatkozó ajánlások alkalmazása az irányadó.

Az állami vállalatokra vonatkozó ajánlásokban rögzítik, hogy a dokumentum speciális rendelkezéseket, kiegészítő követelményeket tartalmaz az általános felelős társaság-irányítási dokumentumhoz⁴⁰ képest, így hatékony corporate governance rendszert a két ajánlás együttes értelmezése alapján lehet kiépíteni.

Az ajánlások alapján az állam részvétele során különösen tekintettel kell lenni arra, hogy az állam a piaci szereplők számára hatékony jogi szabályozási keretet biztosítson anélkül, hogy részvétele a versenyt torzítaná. A szabályozás tekintetében az államnak el kell kerülnie azt, hogy speciális, csak rá vonatkozó szabályokat alkosson, mert annak piac-torzító hatása lenne, valamint törekednie kell a jogalanyi kategóriák standardizálására, elkerülve a sajátos állami vállalkozástípus létrehozatalát.⁴¹ Az államnak mint tulajdonosnak ajánlott, hogy olyan eljárást fejlesszen ki, amely a számadási kötelezettséget transzparens módon, torzításmentesen tudja teljesíteni. Ennek során tekintettel kell lenni például: a szavazati jog gyakorlására, az igazgatósági jelölés átláthatóságára, valamint a döntéshozatalban részt vevőknek biztosítani kell a független és objektív döntéshozatalt. Az ajánlások emellett a board kötelezettségeire, a stakeholderekre, a transzparenciakövetelményekre, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére is hatnak, azonban ezek tekintetében az előírások nem tartalmaznak speciális rendelkezéseket az általános szabályokhoz képest, maga az ajánlásgyűjtemény is visszautal az általános szabályokra.⁴²

Megjegyezzük, hogy elképzelhető egy másik irány és gondolkodás a corporate governance alkalmazására: ez az extern folyamatokra épül,⁴³ amelyekben az állam szerződő félként vesz részt. Az egyik kapcsolódási pont, hogy a nemzeti vagyonról szóló törvény bevezette az – alapvetően adójogi szempontok vizsgálatát, a tagság és a szervezet tagjainak megismerhetőségét jelentő – átláthatóság fogalmát.⁴⁴ A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás

³⁹ OECD 2015. 11.

⁴⁰ OECD/G20 Corporate Governance Principles.

⁴¹ OECD 2015. 38.

⁴² PAPP szerk. (2010): *i. m.* 532–533.

⁴³ AUER Ádám (2015): *Corporate Governance, Állami részvétellel működő gazdálkodó szervezetek*. Budapest, NKE. 13., 41.; AUER Ádám (2015): *Corporate Governance az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdálkodó szervezetek esetében*. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, NKE. 811–812.

⁴⁴ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 3. § (1) 1. pont (a továbbiakban: Nvtv.).

alapelveinek számít, hogy csak átlátható szervezettel köthető megállapodás.⁴⁵ Véleményünk szerint az állam beszerzéseiben, a közbeszerzésekben is alkalmazhat ilyen elveket, ugyanis a közbeszerzések keretében megvalósuló beruházások és beszerzések alkalmasak lehetnek arra, hogy a profit mellett más szempontokat is figyelembe vegyenek, ezért a corporate governance elveinek alkalmazása és érvényesítése is felmerülhet ilyen követelményként.⁴⁶

1.7. Az ajánlások helye a magyar felelős vállalatirányítási követelmények között

Ha a felelős társaságirányítás kapcsán működő példát keresünk, a magyar tőzsdei társaságok gyakorlatát kell megvizsgálni. A magyar jogszabályok a szabályozott piacon jegyzett gazdasági társaságok számára írják elő társaságirányítási nyilatkozat közzétételét. A 2007. évi LII. törvény iktatta be a társasági törvénybe a felelős társaságirányítási jelentés elkészítésének kötelezettségét, amelyet a Ptk. is fenntartott.⁴⁷ Ezt követően a Számviteli törvénybe is szabályozásra került – az Európai Unió jogharmonizációs kötelezettségnek megfelelően⁴⁸ – a vállalatirányítási nyilatkozat közzététele azon vállalkozók számára, amelyeknek átruházható értékpapírjaikat az Európai Gazdasági Térség valamely államának szabályozott piacán kereskedésre befogadták.⁴⁹

A társaságirányítási nyilatkozat mellett egy speciális területen, a javadalmazásra vonatkozóan 2009-ben a társasági törvény közzétételi szabályai kiegészültek, ugyanis a szabályozott piacra bevezetett, nyilvánosan működő részvénytársaságoknak a részvénytársaság honlapján évente, az éves rendes közgyűlés összehívásával egyidejűleg közzé kellett tenniük az igazgatóság vagy igazgatótanács, valamint – ahol felügyelőbizottság működik – a felügyelőbizottság tagjainak nevét, illetve a tagoknak e minőségükben nyújtott valamennyi pénzbeli és nem pénzbeli juttatásokat tagonként és a juttatás jogcíme szerint részletezve. A részvénytársaságoknak biztosítaniuk kellett az adatoknak honlapjukon való folyamatos elérését is.⁵⁰ A szabályt a Ptk. módosította, és az új norma a közgyűlés kizárólagos hatáskörébe utalja a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, valamint vezető állású munkavállalók hosszú távú díjazása és ösztönzési rendszere irányelveinek meghatározását.⁵¹

A társaságirányítási nyilatkozatot a Budapesti Értéktőzsde által először 2004-ben kibocsátott Felelős Társaságirányítási Ajánlásoknak (a továbbiakban: FTA) megfelelően kell elkészíteni. Az FTA alapján a társaságoknak kétféle módon kell nyilatkozniuk irányítási gyakorlatukról. A jelentés első részében átfogóan kell beszámolniuk az adott üzleti évben alkalmazott vállalatirányításukról, kitérve az esetleges különleges körülmények ismertetésére. Ezt követően az FTA egyes pontjainak való megfelelésről, a nemzetközi gyakorlatnak

⁴⁵ Ez a szempont jelenik meg többek között a Nvtv. 8. § (1), 12. § (13).

⁴⁶ Lásd: Európai Bíróság C-368/10 Európai Bizottság – Holland Királyság ügy.

⁴⁷ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról (a továbbiakban: Gt.) 312. § (1)–(2), Ptk. 3:289. §, amely kógens szabály.

⁴⁸ 2007. évi CXXVI. törvény, a 2006/46/EK irányelvnek való megfelelést szolgálta.

⁴⁹ 2000. évi C. tv. 95/B. § (1)–(3).

⁵⁰ Gt. 312/A. §.

⁵¹ Ptk. 3:268. § (2) és a Kgttv.

megfelelően: a comply or explain elv alapján kell közleményt kiadni. Ez azt jelenti, hogy az FTA adott ajánlásának való megfelelést nem, de az attól való eltérést indokolni kell; ellenben a javaslatoknál indokolási kötelezettség nincs. Azonban az FVA esetében az ajánlás hallgat erről, nem találunk utalást arra, hogy a társaságoknak bármilyen formában nyilatkozniuk kellene az ajánlásgyűjteményben foglaltakról. Így nyitott marad a kérdés, hogy a társaságnak milyen formában lehet számon kérni és nyilatkozatot közzétenni.

1.8. Az FVA rendszere mint minta

A Felelős Vállalatirányítási Ajánlások alapvetően az állami részvétellel működő gazdasági társaságokra nézve irányadó. Ugyanakkor ezek az ajánlások – best practices – mintaként szolgálhatnak a helyi önkormányzatok társasági portfóliói számára. Éppen ezért fontosnak mutatkozik, hogy az FVA főbb elemeit a helyi önkormányzatok megismerjék.

Az MNV Zrt. 2013 tavaszán tette közzé a kódexet. A társaságokra irányadó vállalatirányítási csomag több részből áll:⁵²

1. *Felelős Vállalatirányítási Ajánlások.*
2. *Etikai Kódex*, amelynek a kiinduló gondolata szerint a köz szolgálatában dolgozóakra az általánosnál magasabb etikai követelmények irányadók, valamint csak a köz szolgálatában állókra vonatkozó hivatásetikai elveknek is meg kell felelniük.
3. *Kockázatkezelési kézikönyv*: célja, hogy az irányítási képességfelmérésre épülő kockázatkezelési módszertan és az alkalmazható kontrollmodellek megismertetésén túl, a felmerülő irányítási problémák felismerését, a megoldási javaslatok kialakítását segítse elő.
4. *Befektetési politikával kapcsolatos ajánlás*: célja, hogy a szabad pénzeszközök felhasználása, az árfolyamkockázat-kezelés szabályozása tárgyában nyújtson segítséget, amelynek felhasználásával az egyes társaságok szabályzatai elkészíthetők.
5. *Likviditástervezési ajánlás*: az állami tulajdonú társaságok esetében úgynevezett négyhetes gördülő likviditástervezési rendszer működtetését javasolja. Az ajánlásgyűjtemény elsősorban az információáramlást segíti a társaság vezetése felé, alternatívákat nyújt a likviditási problémák kezeléséhez, valamint támpontokat ad likviditási többlet esetén a befektetési lehetőségek közötti választáshoz.

Az FVA szabályozása háromszintű. Az OECD elveihez hasonlóan⁵³ található minden fejezet elején egy fő elv (main principle), amely kifejezi a szabályozás indokát és a főbb tartalmi követelményeit. A fő elvek mellett ajánlások és javaslatok találhatók, elkülönítve egymástól. A szabályozás eltéréseinek nemzetközi gyakorlata arra vezethető vissza, hogy mely szabálytól kell az eltérést megindokolni, és melyiknél nem. Az ajánlások és javaslatok ezen elv mentén különülnek el egymástól, lényegében ezt a felosztást követi a Ptk., a Szt., az FTA szabályrendszere is. Az FVA kifejezi tipizálási elvét, miszerint az ajánlások

⁵² Elérhető itt: www.mnvzrt.hu/vallalatiranyitasi_ajanlasok/vallalatiranyitasi_ajanlasok.html.

⁵³ Az OECD 2015 III., V. és VII. fejezetei nem jelennek meg az FVA-ban, és a többi fejezet kritériumai sem oly módon, ahogy ez az irányelvek legújabb variációja szerint kívánatos lenne.

általában, a javaslatok pedig a társaság egyedi sajátosságaihoz és méreteihez mérten követendők, így az FVA szabályait nem tudjuk a klasszikus skálán elhelyezni. A nyilatkozattétel teljes mértékben (még utalásszerűen sem szerepel a szövegben) hiányzik, így véleményünk szerint a megkülönböztetésnek a szabályozás szempontjából nincs jelentősége. A különbség abban mutatkozik, hogy egy-egy ajánlás lényegében egy általános elvet vagy konkrét szabályt fogalmaz meg.

Az FVA céljai illeszkednek a társaságirányítás hatékonyságának növelését, folyamatos fejlesztését középpontba állító nemzetközi trendbe.⁵⁴ A köztulajdonban álló társaságok működése azért is jelentős, mert a GDP jelentékeny részét ők állítják elő, és a foglalkoztatásban szintén aktívan részt vesznek. Ehhez hozzátehetjük, hogy a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknak alapvetően mintaadónak kell lenniük, a best practices szempontjából. Az FVA kifejezi azt, hogy a társaságok hatékony és átlátható irányítása fokozódó társadalmi elvárásként is jelentkezik. Ami a részletszabályok tartalmát illeti, elvileg összhangban vannak az OECD vonatkozó néhány alaptételével, de nem annyira részletesek, széles körűek és strukturáltak. Emellett a gyakorlati megvalósulásuk nem túl átlátható, nem igazán ellenőrizhető, így nekünk – kívülállóknak – nem áll rendelkezésünkre elégséges információ e jogi normák magyarországi gyakorlati alkalmazásáról.

2. A szervezetfejlesztés jogi lehetőségei a Ptk. 3:4. §-a alapján

A szervezeti megoldások kapcsán alapvető tényként szükséges rögzíteni, hogy a helyi önkormányzat részvételével működő gazdasági társaságra a Polgári Törvénykönyv szabályait kell alkalmazni, valamint speciális jogszabályként a 2009. évi CXXII. törvény rendelkezéseit. Ezek mellett azonban lehetősége van a helyi önkormányzatnak arra, hogy a szervezetre irányadó szabályokat megváltoztassa a Ptk. 3:4. § keretei között. A továbbiakban ennek alapvető jegyeit elemezzük.

2.1. A gazdasági társaságokra irányadó szabályozás kiindulópontja

A Ptk. változtatott a 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: 2006-os Gt.) főszabályán és „a kógens alapállás helyett az eltérést engedő (diszpozitív) szabályozási kiindulópontot” választotta.⁵⁵ A miniszteri indokolás szerint a legkörültekintőbb szabályozás mellett sem lehet biztosítani ugyanis azt, hogy minden tilalmat és feltétlen érvényesülést kívánó normát feltüntessen a törvény, ezért van szükség a generális szabályokra, amelyek meghatározzák, mely esetekben nem lehet eltérni a törvénytől. Az indokolás külön kiemeli, hogy ezzel a jogalkotó elő kívánja segíteni azt, hogy az alapítók a társasági szerződés helyett ne más megállapodásba (tipikusan szindikátusi szerződésbe) foglalják egymással szembeni kötelmeiket, hanem a társasági szerződésbe. Jelzi az indokolás azt is, hogy a törvény hatályba lépésének kezdeti időszakában felmerülhetnek bizonyos jogalkalmazási

⁵⁴ FVA Bevezetés.

⁵⁵ Az állami beavatkozás és a jogi normák meghatározásának elvi indokaihoz lásd a Ptk. miniszteri indokolását a Ptk. III. könyvéhez.

nehézségek, amelyeket végső soron majd a bírói gyakorlatnak kell megoldania.⁵⁶ Kisfaludi András szerint a diszpozitivitás lehetőséget biztosít arra, hogy a jogi személyeket létrehozók az igényeiknek megfelelően alakíthassák ki a jogi személy működési szabályait, kereteit.⁵⁷

A Ptk. végső szövegének elfogadásakor megindult részben szakmai vita kezdetben – helytelenül – a teljes diszpozitivitás elvét hirdette, illetve egymásnak ellentmondó, eltérő és a jogalkalmazást elbizonytalanító vélemények fogalmazódtak meg.⁵⁸ A teljes diszpozitivitás véleményünk szerint *contra legem* értelmezés, mert a tagok (alapítók) csak az egymás közötti és a jogi személyhez fűződő viszonyukban, valamint a szervezeti és működési szabályozás kialakítása során térhetnek el a törvénytől. Így máris egy többlépcsős vizsgálat eredménye annak a megállapítása, mely szabályokat tehetik félre a tagok, alapítók. Egyrészt tiltja-e a törvény az eltérést, másodsor a szabály, amit mellőzni kívánunk a fenti helyzet alá vonható-e (azaz például a szervezeti és működési szabályozás alá tartozik-e vagy sem), harmadikként pedig az egyes privilegizált szempontokat kell megvizsgálni.⁵⁹

A kérdést tévesen egyszerűsíthetjük azonban arra, hogy a diszpozitivitás csak a gazdasági társaság belső szervezeti működését érinti. Ugyanis ebből fakadhat olyan értelmezés, miszerint ameddig harmadik személyekkel szemben, külső jogviszonyban a diszpozitivitás nem érvényesül, addig a társaság belső viszonyaira alkalmazott megengedő normák alkalmazása megfelel, sőt – Csehi Zoltánnal⁶⁰ egyetértve – teljesíti a magánautonómia elvét. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy amennyiben igényérvényesítési, szankcionálási kérdés merül fel a társasággal kapcsolatban, azt csak a szervezetrendszeren keresztül lehet kezelni. Minden további szankció, amely a társaság vagyonának elvesztését, esetleg a társaság megszüntetését érinti, már nem egyszerűen a szervezetiséget érintő probléma. A szervezet mint a jogi személy egyik kritériuma biztosítja a társaság érdekeinek megfelelő cselekmények végrehajtását, és – messzemenőig elfogadva Csehi Zoltán nézetét⁶¹ – a társaság végeredményben a szervezetrendszerrel, a szervezettel azonosítható. Ebből az aspektusból tekintve nem csupán a társaság belső problémája, hogy a diszpozitivitást alkalmazza-e vagy sem, hanem markáns és elemi hitelezői érdekvédelem kérdése is.⁶²

⁵⁶ 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása; KISFALUDI András (2013): A jogi személy létesítése. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, CompLex. 86–87.

⁵⁷ KISFALUDI András (2014): A jogi személy létesítése. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex. 211.

⁵⁸ Részletesen lásd a 44. sz. lábjegyzetben felsorolt szakirodalomban.

⁵⁹ KISFALUDI (2014): *i. m.* 213–214.

⁶⁰ CSEHI Zoltán (2013): A jogi személyek szabályozása az új magyar Polgári Törvénykönyvben. In GONDOSNÉ PUSZTAHELYI Réka szerk.: *Jogi személyek a Polgári Törvénykönyvben – Miskolci konferenciák 2012*. Miskolc, Novotni Kiadó. 68–70.

⁶¹ CSEHI Zoltán – SZABÓ Marianna szerk. (2015): *A vezető tisztségviselő felelőssége*. Budapest, CompLex. 9.

⁶² A Ptk. 3:4. §-t érintő átfogó elemzésünkhöz lásd: AUER (2013): *i. m.*

2.2. A diszpozitivitás jelentése és jelentősége

A tanulmányban a jogi személyekre irányadó diszpozitivitást csak a gazdasági társaságokkal kapcsolatban vizsgáljuk, így következtetéseink és érveink is elsősorban azokra vonatkoznak. Korábbi tanulmányainkban állást foglaltunk amellett, hogy a diszpozitivitásra szükség van a Ptk. III. könyvében, és a hatályos rendszert fenn kell tartani.⁶³ Ezen az állásponton nem kívánunk változtatni. A szakirodalomban konszenzus mutatkozik abban, hogy mit tekinthetünk diszpozitivitásnak.⁶⁴ A diszpozitív szabályoktól a felek eltérhetnek, és az ilyen jellegű rendelkezések csak akkor irányadók a köztük lévő jogviszonyra, ha a felek másban (jogszabálytól eltérő tartalommal) nem állapodnak meg.⁶⁵ A diszpozitivitás mint jogszabályi típus nem társasági jogi, hanem kötelmi, szerződési jogi kategória. A korábban hatályos – többször módosított – 1959. évi IV. törvény 200. §-a akként rendelkezett, hogy „a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.”⁶⁶ A társasági szerződés olyan szerződés, amely jogalanyt keletkeztető (organizációs) és a társult tagok belső viszonyait is rendező, gazdaságszervező funkcióval rendelkezik.⁶⁷ Nem kíván külön bizonyítást, hogy ez a szerződés eltér az árucserre-szerződésektől, így sajátos problémák merülhetnek fel, valamint el kell tűrnie más jogági, elsősorban közjogi behatásokat, amelyeknek leegyszerűsítve közrendi, hitelezővédelmi indokai vannak.⁶⁸ Ebből kiindulva a társasági szerződés – mint szerződés – esetében is felmerül a diszpozitivitás alkalmazása, de az általános eltérési lehetőség éppen a más jogági behatásokkal és a komplex érdekrendszert védelmező szabályok miatt nem alkalmazható feltétlenül és általánosan.⁶⁹

A diszpozitivitást abban az értelemben használjuk, hogy diszpozitív az a szabály, amely alapján a felek egyező akarattal eltérhetnek a jogszabály rendelkezéseitől. Kógens szabálynak tekintjük az olyan szabályt, amelytől egyező akarattal eltérni nem lehet, és ettől megkülönböztetve imperatívznak azokat a normákat, amelyekről jogszabályban sem lehet eltérni, így feltétlenül érvényesülést kívánnak.⁷⁰ A diszpozitivitás kérdését a jogirodalom behatóan vizsgálta, így

⁶³ AUER (2013): *i. m.*

⁶⁴ LÁBADY Tamás (2014): *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat. 156. A diszpozitivitás fogalmát tekintve összefoglalóan lásd: PAPP Tekla (2013): A jogi személy általános szabályai. In OSZTOVITS András szerk.: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. Budapest, Opten. 380–381.

⁶⁵ PAPP (2013): *i. m.* 381. Papp Tekla összefoglalja a szakirodalom álláspontját a diszpozitivitással kapcsolatban. Lásd: PAPP (2013): *i. m.* 380–381.

⁶⁶ Ptk. 200. § (1) bekezdés, vesd össze a külgazdasági kapcsolatokra vonatkozó 1978. évi 8. törvényerejű rendelet 5. §-ával.

⁶⁷ PAPP Tekla szerk. (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó. 54.

⁶⁸ Ezek egyes elemei természetesen a polgári jog más területén is megfigyelhetők: például az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége, a jogszabályba ütköző szerződés semmissége kapcsán.

⁶⁹ A diszpozitivitást kizáró rendelkezést nemcsak a Ptk. fogalmazhat meg, amikor tiltja az egyes szabályoktól az eltérést, hanem más jogszabályok is, például egyes gazdasági tevékenységre vonatkozó ágazati szabályok.

⁷⁰ ASZTALOS László (1987): *Polgári jogi alaptan – a polgári jog elméletéhez*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 90–93.

ezek eredményeire megnyugtatóan támaszkodhatunk jelen tanulmányban is.⁷¹ A diszpozitivitás jellemzői közül a gazdasági társaságokra vonatkozóan kettőt emelünk ki: a diszpozitív szabálynak hézagpótló szerepe van abban az esetben, ha a felek nem rendelkeznek egy adott jogintézményről, másrészt ezek a szabályok modellértékűek.⁷²

2.3. A probléma jelentősége

A Ptk. 3:4. § vitáiban véleményünk szerint figyelmen kívül maradt egy fontos tényező. A társasági jogban a diszpozitivitás elméleti, szabályozási lehetőség, de nem érvényesülhet feltétlenül. A szabályozás tárgyának jellege, összetettsége szükségszerűen egyfajta sajátos szabályozási logikát von maga után, amelyben helye kell legyen imperatív, kógens, klauzikálón kógens, diszpozitív szabályoknak is. A társasági jog véleményünk szerint nem helyezhető el maradéktalanul a kógens-diszpozitív skálán, hiszen amennyiben a főszabály a kógencia, akkor meg kell határozni, hogy mely esetekben lehet mégis eltérni a törvénytől, amennyiben pedig diszpozitív, akkor meg kell határozni, mely szabályoktól nem lehet eltérni. Ez a megkülönböztetés talán első olvasatra túlzóan egyértelmű. Azonban véleményünk szerint mégis hangsúlyos, mivel ha ebből a szemszögből vizsgáljuk meg a törvényi rendelkezéseket, megállapíthatjuk, hogy a szabályozás egyik domináns jellemzőjeként kialakul egy viszonylag terjedelmes része a társasági jog normaanyagának, amely esetben nem lehet majd eltérni a törvényi rendelkezésektől. A másik szintén markánsan jelen lévő szabályozási elemnek minősülnek azok az opcionális⁷³ modellek, amelyek esetében csak választási lehetősége van a társulónak, ilyenre példa az alaptőke mértékére vonatkozó előírás vagy a monista és a dualista irányítási szisztéma a nyilvánosan működő részvénytársaságok esetében;⁷⁴ valamint ide tartoznak a jogalkotónak kevés ráhatást megengedő szabályozási területek, mert a felek egyéb technikákkal biztosítják jogi pozícióikat (például szindikátusi szerződéssel).

Mindezekből az a következtetés adódik, hogy ugyan lehet a társasági jogi szabályozás főszabálya diszpozitív vagy kógens, van egy olyan szabályozási terület, amely érintetlen marad, mert érintetlennek kell maradnia, azaz megtartja a tartalmát, és nem lehet tőle eltérni, vagy csak meghatározott irányba⁷⁵ (klauzikálón kógens). Ez a szabálmennyiség véleményünk szerint lényegesen nagy halmazt képez. Ha elfogadjuk a fenti megállapításokat, ezek a szabályok egy – a társasági jog „érintetlen lényegét” képező – közös halmazt hoznak létre. Ide soroljuk a társasági formák numerus claususát, a jegyzett tőke mértékére, a felelősség-áttörési és tagi felelősségi szabályokra, a megszűnési eljárások alkalmazására, tőkeváltozásra stb. vonatkozó rendelkezéseket. Ez a modell lényegében megfelel a „one size

⁷¹ Többek között: BALÁSHÁZY Mária (2005): *Belső viszonyok a magyar korlátolt felelősségű társaság társasági szerződésében*. Doktori értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem. 30–59.; JÓIÁRT Eszter (2014): Diszpozitivitás a régi és az új Polgári Törvénykönyvben. *Magyar Jog*. 61. évf. 12. sz. 673–685.

⁷² Lásd például a határozathozatal ülés tartása nélkül jogintézményt Ptk. 3:20. §.

⁷³ Ehhez kapcsolódóan részletesebben lásd: KISFALUDI (2006): *i. m.*; KISFALUDI András (2007): *Társasági jog*. Budapest, CompLex. 65–69.

⁷⁴ Például: Ptk. 3:212. §, 3:285. §.

⁷⁵ Ennek okai javarészt garanciális szabályok, amelyek a minimális követelményeket jelentik például a taggyűlés összehívásának időtartamánál vagy az induló tőke mértékénél.

does not fit all”⁷⁶ brit szakirodalmi álláspontnak, azaz nincs optimális, minden társaságra egyformán alkalmas szabályozás, hanem a felek alkufolyamata és igényeinek írásba foglalása lesz a társasági szerződés. Az opcionális és a modellszabályok alkalmazása korábban is részét képezte a társasági törvényeknek, igaz korlátozottabb formában.⁷⁷

Ezzel korántsem a szabályozástól való eltérés vagy a kógencia jelentőségét vitatjuk, de ki kell jelentenünk, hogy a főszabály eleve csak meghatározott területen és mértékben juthat érvényre a társasági jogban.⁷⁸

Ha elfogadjuk kiindulópontként a meghatározott feltételekkel eltérést engedő normák helyességét mint főszabályt, akkor össze kell kapcsoljuk ezt a tényt a nyilvánosság elvével, a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályok megismerhetőségével. A társasági jog alapvető eleme a cégnyilvánosság és a nyilvánosság.⁷⁹ Ennek lényege a cégnyilvántartás közhitelességében ölt testet, és hitelezővédelmi, alapvető jogállami és garanciális érdek és érték húzódik meg a működtetése mögött.

A diszpozitivitás problémáját véleményünk szerint az alábbiak miatt kell összekapcsolni ezzel a kérdéssel. Nem elhanyagolható probléma, hogy mely szabályoktól térnek el az alapítók a társasági szerződésben, ugyanis ennek közvetlen lenyomata a cégnyilvántartásban érhető tetten. Amennyiben az eltérés kizárt, maradnak lehetőségként az egyéb megállapodások, különösen a szindikátusi jellegűek.⁸⁰ A társasági jogi szabályok diszpozitív vagy kógens főszabálya lényegesen befolyásolja a társasági jogi kultúrát, de nevesítve több problémát, az információs asszimetriát, az átláthatóságot, a hitelezővédelmet is közvetlenül érintheti. Éppen ebből kifolyólag nem pusztán a Ptk. polgári jogi és társasági jogi szabályozási koncepciójának elméleti kérdése, hanem komoly jogpolitikai döntés, hogy a jogalkotó mennyiben enged teret a társulóknak, és mely eltéréseket kell a társasági szerződésbe foglalni, és ezáltal a cégnyilvánossági követelményeknek alávetni.

Az a kérdés, miszerint a nyilvánosság biztosítása elegendő jogkövetkezmény-e csak első olvasatra tűnik egyszerű problémának. A nyilvánosság ugyanis nem egyszerű jogkövetkezmény, hanem általában a társasági jogban uralkodó alapelv és alapkövetelmény. A nyilvánosság és a cégnyilvánosság szabályozása közvetlenül a cégnyilvánosság forgalombiztonsági követelményét érinti, ugyanakkor a hitelezővédelem egyik legfontosabb eszköze, valamint jelentősen hozzájárul a természetszerű információaszimmetria kiegyenlítéséhez.

A nagyon merev szabályozás elvezethet oda, hogy a cégnyilvánosság lényegében alapinformációkra korlátozódik (például szerződésminta alkalmazása esetén), de ez egyúttal álláspontunk szerint maga után vonja azokat az egyéb megállapodásokat, amelyek a szabályozás szűrkezőnájába kerülnek, mivel nem terjed ki rájuk a cégnyilvánosság,

⁷⁶ MUNSEN, J. Harold (2005): Corporations, Collective Action and Corporate Governance: One Size Does Not Fit All. *Public Choice*, 2005/3. sz. 199.

⁷⁷ „Amennyiben a felek eltérően nem rendelkeznek” vagy „a felek eltérő rendelkezésének hiányában” fordulat a korábbi törvényekben.

⁷⁸ Merész párhuzamot vonva a Pareto-hatékonyság elvével: amennyiben csupán a szabályok 20%-a változik, az lényegében mélyreható változást idézhet elő a többi 80%-ra. Lehet, hogy a társasági jogi szabályok 20%-a diszpozitív, de lényegében ez kihat a többi 80%-ra is, amely esetben a diszpozitivitás eleve fel sem merül. A 80/20-as szabályhoz lásd: BARABÁSI Albert László (2013): *Behálózva*. Budapest, Helikon. 74–75.

⁷⁹ PAPP szerk. (2010): *i. m.* 34–36.

⁸⁰ Erre külön utal a Ptk. miniszteri indokolása is.

és kikényszeríthetőségük is kérdéses, de hatásuk a társaság működésére kétségtelenül jelentős. Ennek következménye lehet a törvényességi felügyelet gyakorlására, a hitelezők védelmére is.

2.4. Alternatív társaságirányítási modellek

A fentiekben a jogi személyiség lényegi elemeként határoztuk meg a szervezethez, így a szervezethez tartozó szabályoknak kiemelt jelentőséget tulajdonítunk. Véleményünk szerint a kérdés összekapcsolódik a felelős társaságirányítással. A corporate governance szervezeti normákat (ajánlásokat) tartalmaz, amelyek olyan megoldásokat javasolnak a gazdasági társaságok alapítóinak, szervezetében különféle tisztséget betöltő személyeknek, amelyek a társaság működésének hatékonyságát növelik.⁸¹ Ezzel az „ex ante” eszközzel a cél nem más, mint a működési zavarok megelőzése, ezzel a társaságok megszűnésének elkerülése. Azzal, hogy a Ptk. eltérést enged a szervezeti és működési szabályok kapcsán, az alapítóknak, a társaság vezető tisztségviselőinek lehetősége van ezeket a modellszabályokat beemelni a társasági szerződésbe, ezzel tökéletesítve a szervezeti működést, beépítve akár olyan szabályokat, amelyek nem is érik el a törvényi szabályozás absztrakciós szintjét.

A bírói gyakorlat és a „látszat-diszpozitivitás”

A Ptk. 3:4. §-al kapcsolatos jogirodalmi vitákban, a jogalkotó és a javaslat kidolgozói szerint a Ptk. III. könyvének diszpozitivitásával kapcsolatban a bírói gyakorlatnak kell értelmezési támpontokat kimunkálnia. Mivel a bírói fórumon a Ptk. diszpozitivitásával kapcsolatban vitatott helyzetek állhatnak elő, felmerül annak lehetősége, hogy szerződés-mintával kerüljön sor a társaság megalapítására, és a tagok (alapítók) eltekintsenek a törvénytől eltérő megoldások bevezetésére. Mindezek a Ptk. III. könyvének „látszat-diszpozitivitását” eredményezik, hiszen névleg fennmarad a törvényben az eltérés lehetősége, ugyanakkor a gyakorlat jogbizonytalanságra hivatkozva nem alkalmazza. Úgy gondoljuk, ez lenne az egyik legsúlyosabb következmény, amelyet minden eszközzel el kellene kerülni.

Befejezés

A tanulmányban bemutattuk a corporate governance fogalmát és relevanciáját a helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságokkal kapcsolatban. Úgy gondoljuk, hogy a nemzetközi tendenciák alapján megalkotott MNV Zrt. Felelős Vállalatirányítási Ajánlásgyűjtemény helyes kiindulópontot jelenthet a helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok szervezetrendszerének kialakításánál, a felmerülő szervezeti problémák kezelésénél. A magyar jog nem alkalmaz sajátos társasági formát – más

⁸¹ Lásd: AUER (2016): *i. m.*

európai országokkal ellentétben – a köztulajdonban lévő gazdasági társaságokra nézve, hanem az általános szabályokat rendeli alkalmazni. A Ptk. 3:4. § (1)–(3) bekezdéseiben deklarált jogalkotói cél és jogszabálytani típus alkalmas arra, hogy az eltérés lehetőségével élve a helyi önkormányzat a saját igényei szerint szabályozza a gazdasági társaság szervezetét.

Irodalomjegyzék

- ASZTALOS László (1987): *Polgári jogi alaptan – a polgári jog elméletéhez*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- AUER Ádám (2015): A közszolgáltatási szerződés. In PAPP Tekla szerk.: *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten.
- AUER Ádám (2015): *Corporate Governance, Állami részvétellel működő gazdálkodó szervezetek*. Budapest, Nemzeti Közszerződések Kiadó.
- AUER Ádám (2015): Corporate Governance az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdálkodó szervezetek esetében. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, NKE. 811–812.
- BALÁSHÁZY Mária (2005): *Belső viszonyok a magyar korlátolt felelősségű társaság társasági szerződésében*. Doktori értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- BARABÁSI Albert László (2013): *Behálózva*. Budapest, Helikon.
- BERLE, Adolf A. – MEANS, Gardiner C. (1932): *The Modern Corporation and Private Property*. New York, MacMillan.
- CLARKE, Andrew (2005): The Models of the Corporation and the Development of Corporate Governance. *Corporate Governance eJournal*. Elérhető: epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=cgej (a letöltés időpontja: 2017. 10. 20.)
- CLARKE, Thomas (2007): *International Corporate Governance – A Comparative Approach*. Abingdon, Routledge.
- CSEHI Zoltán – SZABÓ Marianna szerk. (2015): *A vezető tisztségviselő felelőssége*. Budapest, CompLex.
- CSEHI Zoltán (2013): A jogi személyek szabályozása az új magyar Polgári Törvénykönyvben. In GONDOSNÉ PUSZTAHELYI Réka szerk.: *Jogi személyek a Polgári Törvénykönyvben – Miskolci konferenciák 2012*. Miskolc, Novotni Kiadó. 45–86.
- CSEHI Zoltán (2014): A vezető tisztségviselő polgári jogi felelősségének alapjai és irányai az új Polgári Törvénykönyv alapján. In CSEHI Zoltán – SZABÓ Marianna szerk.: *A vezető tisztségviselő felelőssége*. Budapest, CompLex.
- DINE, Janet (2003): A New Look at Corporate Governance. *Company Lawyer*, Vol. 24. No. 5. 130–131.
- DJOKIĆ, Danila (2009): The Corporate Governance Statement and Audit Committee in the European Union and Republic of Slovenia. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 5. No. 5. 283–289. Elérhető: <https://hrcak.srce.hr/file/100139> (a letöltés időpontja: 2017. 10. 20.)
- GRUNDMANN, Stefan (2011): *Europäisches Gesellschaftsrecht – Eine systematische Darstellung unter Einbeziehung des Europäischen Kapitalmarktrechts*. Heidelberg, C.F. Müller.

- HOPT, Klaus J. (2003): Die rechtliche Rahmenbedingungen der Corporate Governance. In HOMMELHOFF, Peter – HOPT, Klaus J. – WERDER, Axel von Hrsg.: *Handbuch Corporate Governance – Leitung und Überwachung börsennotierten Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*. Köln, Otto Schmidt. 29–51.
- JÓIÁRT Eszter (2014): Diszpozitivitás a régi és az új Polgári Törvénykönyvben. *Magyar Jog*, 61. évf. 12. sz. 673–685.
- KECSKÉS András (2008): Az Enron botrány és az üzleti jog rohadt almái. *Magyar Jog*, 55. évf. 6. sz. 429–440.
- KECSKÉS András (2011): *Felelős társaságirányítás (corporate governance)*. Budapest, HVG-Orac.
- KISFALUDI András (2007): *Társasági jog*. Budapest, CompLex.
- KISFALUDI András (2013): A jogi személy létesítése. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, CompLex.
- LÁBADY Tamás (2014): *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat.
- Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt. *Felelős Vállalatirányítási Ajánlásai* (2013). Forrás: www.mnv.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara.html (a letöltés időpontja: 2017. 10. 20.)
- MALLIN, Christine A. (2008): *Corporate Governance*. Oxford, Oxford UP.
- MANOLESCU, Maria – ROMAN, Aureliana Geta – ROMAN, Constantin (2010): Corporate Governance of Romanian Public Interest Entities. *Annals of DAAAM for 2010 & Proceedings of the 21st International DAAAM Symposium*, Vol. 21. No. 1. 1127–1128.
- MUNSEN, J. Harold (2005): Corporations, Collective Action and Corporate Governance: One Size Does Not Fit All. *Public Choice*, Vol. 124. No. 1–2. 179–204.
- PAPP Tekla (2013): A jogi személy általános szabályai. In OSZTOVITS András szerk.: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. Budapest, Opten. 380–381.
- PAPP Tekla szerk. (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó.
- PATYI, András – RIXER, Ádám eds. (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag.
- PINDLER, Gerald (2005): Scandals, Regulation, and Supervisory Agencies. In HOPT, Klaus J. – WYMEERSCH, Eddy – KANDA, Hideki – BAUM, Harald eds. (2005): *Corporate Governance in Context Corporations, States, and Markets in Europe, Japan and the US*. Oxford, Oxford UP. 105–117.
- SÁRKÖZY Tamás (2009): *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Budapest, HVG-Orac.
- TORMA András (2013): A nemzetgazdaság igazgatása. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog II. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, CompLex Kiadó. 23–59.
- WERDER, Axel von (2003): Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance. In HOMMELHOFF, Peter – HOPT, Klaus J. – WERDER, Axel von Hrsg. (2003): *Handbuch Corporate Governance – Leitung und Überwachung börsennotierten Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*. Köln, Otto Schmidt. 3–29.
- WINNER, Martin (2012): Der UK Corporate Governance Code. *ZGR*, Vol. 41. No. 2–3. 246–272.

Balogh-Békesi Nóra

A helyi adóztatás törvényessége

A helyi adóztatás kérdésköre az önkormányzati működés több szempontjával is összefüggésben áll a gazdasági autonómiától kezdve a törvényességi felügyeletig. Az alábbiakban áttekintést kívánunk adni a kérdéskör egy szeletéről, a helyi adórendeletek törvényességi vizsgálatáról.

1. Alkotmányos alapok

Az 1989. október 23-án hatályba lépett Alkotmányba az önkormányzati alapjogokat felsoroló rendelkezést, a 44/A. §-t az 1990-ben elfogadott alkotmánymódosítás iktatta be 1990. szeptember 30-ai hatállyal. Ez a szabály összesen nyolc úgynevezett önkormányzati alapjogot sorolt fel, amelyből három vonatkozott az önkormányzat gazdálkodására.

Az Alkotmány rögzítette egyrészt az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát – mégpedig a minden tulajdonost megillető tulajdoni jogot deklarálva – és azt, hogy az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, de saját felelősségére vállalkozhat is.

Garanciális szabályként tartalmazta, hogy az önkormányzat a törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. E szabály nem mond kevesebbet – legalábbis a szöveg szintjén –, mint azt, hogy ha az önkormányzat részére az állam új feladatot ad, ahhoz megfelelő forrást is kell biztosítania.

Az alkotmányi szabályozás gazdasági önállóságra vonatkozó harmadik eleme tulajdonképpen új alapokra helyezte az adózás rendszerét, amikor kimondta, hogy az önkormányzatok helyi adókat vehetnek ki, meghatározhatják a helyi adók fajtáit és mértékét a törvény¹ keretei között.

Az Alkotmány e szabályait az Alkotmánybíróság értelmezte részben törvények alkotmányossági vizsgálata, részben pedig önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán.

Általánosságban az önkormányzati alapjogokkal összefüggésben az alkotmánybírói gyakorlat eredménye az lett, hogy ezeket nem a hagyományos értelemben vett alapjogoknak kell tekinteni, hanem hatásköri szabályoknak, és ezek csak annyiban szolgálhatnak alapul az Alkotmánybíróság eljárásának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényhozó

¹ 2018. január 1-jétől ezen törvényi keretek újrakodifikálásra kerültek, így az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény hatályon kívül helyezését követően az önkormányzatok helyi adókra vonatkozó kivetési eljárásának keretét az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CL. törvény és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CLI. törvény biztosítja. Erről részletesen lásd: SANTA Éva Johanna – SZABÓ Ildikó (2017): Az adózás rendjének újraszabályozása. *Számvitel, adó, könyvvizsgálat*, 59. évf. 10. sz. 6.

az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályt is telepített. Ezen alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem önkormányzati alapjogokkal, hanem hatásköri szabályokkal állunk szemben.²

A gazdasági autonómiára vonatkozó hatáskörökkel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatból egyrészt a tulajdonhoz való jog értelmezését, másrészt pedig a feladatokkal arányos állami támogatásra való jogosultság megítélését érdemes kiemelni.

A tulajdonhoz való jog értelmezésénél azt mondhatjuk, hogy bár az Alkotmány az önkormányzat tulajdonosi jogaival kapcsolatosan azt rögzíti, hogy ugyanúgy illeti meg a tulajdonhoz való jog, mint bármilyen más tulajdonost, ennek ellenére az úgynevezett tulajdoni rendszerváltással kapcsolatosan az Alkotmánybíróság több határozatában is kimondta, hogy az átalakulás terheit az önkormányzatoknak is viselni kell. Így például a törvényhozó alkotmányosan járt el, amikor megterhelte a volt társadalmi tulajdonból ingyenesen részesülő önkormányzatokat a kárpótlás bizonyos részével, az önkormányzatok a lakásvagyont a bérlők vételi jogával terhelten szerezték meg.³ Mindemellett az Alkotmánybíróság adott esetben védelemben részesítette az önkormányzatot mint tulajdonost, ennek tipikus példája az úgynevezett gázközmű vagyonnal kapcsolatos döntés 1998-ból,⁴ amelyben az alkotmánybíróság a korábbi jogszabályok alapján megállapította, hogy az önkormányzatoknak jogos várományuk keletkezett az adott vagyontárgyra.

Az alkotmányos védelem szempontjából ilyen jellegű intenzitást nem kapott a feladatokkal arányos állami támogatásra való jogosultság. Az első ilyen ügyben az önkormányzatok azért támadták az 1992. évi költségvetésről szóló törvényt, mert abban nem volt biztosítva az önkormányzatoknak a köztisztviselőket, közalkalmazottakat megillető tizenharmadik havi illetmény, illetve a jubileumi jutalom költségvetési fedezete. Az Alkotmánybíróság a vonatkozó indítványokat elutasította, és ezt követően a határozatok rendre visszatérő megállapítása szerint az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz szükséges anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások komplex rendszerén keresztül biztosítja. Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy nem vezethető le az Alkotmányból a törvényhozónak az a kötelezettsége, miszerint minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást a többletkiadás fedezeteként célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.⁵ Ezáltal – véleményem szerint – a feladatarányos állami támogatás alkotmányos garanciája leértékelődött, felhatalmazást kapott a törvényhozás, hogy úgy rendeljen feladatokat az önkormányzatokhoz, hogy azokhoz konkrétan nem csatol forrásokat, hanem az állami támogatás komplex rendszerét figyelembe véve határozza meg újabb és újabb feladatokat.⁶ Az így kialakuló ten-

² Lásd a 37/1994. (VI. 24.) AB határozatot.

³ Lásd a 64/1993. (XII. 22) AB határozatot.

⁴ Lásd a 36/1998. (IX. 16.) AB határozatot.

⁵ Lásd a 2/1997. (I. 22.) AB határozatot.

⁶ Hasonló álláspontra helyezkedik Kecső Gábor. Lásd: KECSEŐ GÁBOR (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. Az Alkotmánybíróság költségvetési támogatásokra vonatkozó megengedő jogértelmezése teret nyitott az alulfinanszírozás lehetőségének, mert nem volt közvetlen következménye egy közfeladat decentralizálásának vagy terheesebbé tételének.

dencia mindenképpen abba az irányba tolta az önkormányzatokat, hogy a helyi adóra mint saját bevételre is egyre nagyobb hangsúlyt helyezzenek.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 32. cikke igazodva az alkotmánybírószági gyakorlathoz a helyi önkormányzat részére a törvény keretei között gyakorolható tizenkét hatáskörcsoportot határoz meg, amelyek közül négy foglalkozik az önkormányzati gazdálkodással. Az Alaptörvény rendszerében az állami támogatásra való jogosultság kikerült a hatásköri felsorolásból, és az önkormányzatok feladatairól szóló 34. cikkbe került.

Az Alaptörvény tartalmazza tehát az úgynevezett hatásköri felsorolásban az önkormányzatnak

- a tulajdonosi jogok gyakorlását az önkormányzati tulajdon tekintetében,
- a költségvetés meghatározását, és az annak alapján történő önálló gazdálkodáshoz való jogát,
- a vállalkozáshoz való jogát azzal a korlátozással, hogy e célra felhasználható vagyonával és az önkormányzat bevételeivel csak kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozhat,
- és lényegében azonos szöveggel maradt az önkormányzat adóztatási joga.

2. Hatásköri változások az adórendeletek törvényességi vizsgálatában

Az alkotmányos alapok áttekintése után – szűkítve a kört a helyi adóztatásra – az önkormányzati adórendeletek felülvizsgálatával kapcsolatban először a hatásköri változásokra kell kitérnünk.

A rendszerváltozástól az Alaptörvény hatálybalépéséig az önkormányzatok helyi adórendeleteinek alkotmányosságát és törvényességét az Alkotmánybíróság vizsgálta felül az alkotmányos jogszabályok utólagos normakontrollját biztosító hatáskörében.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a bírósági szervezetrendszer legfőbb fórumához, a Kúriához került az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata, ennek alapján a helyi adórendeletek törvényességi megítélése is. Az Alaptörvény szerint a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

3. A helyi adókról szóló törvény és gyakorlata a 2017-es adóévig

A törvényi szabályokat tekintve az önkormányzat adóztatási jogát az Alkotmány 44/A. §-ának beiktatásával egyidejűleg hatályba lépett helyi adótörvény részletezi a mai napig.

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) felhatalmazást ad az önkormányzatoknak az adó kivetésére. Ez a felhatalmazás nem hasonlít a többi törvényi felhatalmazáshoz, hiszen ez esetben az önkormányzatoknak nem kell eleget tenniük a felhatalmazásnak. A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy annak keretei között az önkormányzat kialakítsa a helyi adópolitikában szuverén helyi adóztatását. Maga a helyi adótörvény preambuluma is azt rögzíti, hogy a helyi adóztatás elengedhetetlen az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtéséhez.

A helyi adótörvény keretjellegetően vagyoni típusú adókat (építményadó, telekadó), kommunális jellegű adókat (magánszemély kommunális adója és idegenforgalmi adó), valamint helyi iparüzési adót határoz meg. Mindezek mellett 2015. január 1-jétől az önkormányzatok települési adót is bevezethetnek. Ezzel a módosítással a helyi adórendszer a nyílt listás modellre⁷ tért át, ugyanakkor maradt továbbra is az öt nevesített helyi adó bevezetésének a lehetősége is.

A helyi adók rendszerében a legtöbb törvényességi kérdés a vagyoni típusú adók körében merült fel. Általános probléma a helyi adórendeletek elbírálásakor, hogy miként lehet egyensúlyt teremteni a helyi adókievetés törvényességének helyreállítása és az önkormányzatok helyi adóból származó saját bevételeinek a védelme körében.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a helyi adók törvényességi megítélésével kapcsolatos gyakorlatát – a határozatokban szövegszerűen is megjelenő módon – az Alkotmánybíróság gyakorlatára építette. A helyi adótörvény meghatározza az adó mértékének felső határát, ugyanakkor nem biztos, hogy törvényesnek számít minden olyan helyi adó, ami az adó mértékét a törvényben meghatározott felső határ alatt állapítja meg.

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény hatálybalépése óta tartalmazta azt a hármas feltételt, hogy az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítani a törvényben meghatározott adómaximumra figyelemmel. A Htv. 6. § c) pontjában rögzített szabály ugyan több változáson ment át⁸ lehetővé téve az építményadó, a telekadó, a kommunális adó és az idegenforgalmi adó mértékének valorizált megállapítását, de a hármas feltétel megmaradt e törvényhely szabályaként. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati helyi adórendeletek vizsgálata során értelmezte, alkalmazta e rendelkezéseket. A telekadóra vonatkozó összegző megállapítás szerint „abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg⁹ – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Htv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Htv. a 6. § c) pontjában az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére.”¹⁰ Tehát már az Alkotmánybíróság is jelezte, hogy a tételes adómérték választása esetén (ami a telekadó mellett e körben érinti az építményadót is) egyes adózók vonatkozásában méltánytalan helyzet keletkezhet, ezért a 6. § c) pontja szerinti másik két feltétel, a helyi sajátosságok és az adóalanyok teherviselő képességének is szempontnak kell lennie az adó mértékének megállapításakor.

A méltánytalan helyzetek kialakulásának lehetőségét telekadó esetén szélesre tárta a Htv. 2011. évi CLVI. törvénnyel történő módosítása. A 2012. évi adókötelezettséget megelőzően a Htv. 17. § akként rendelkezett, hogy „adóköteles az önkormányzat illetékességi

⁷ Kecső Gábor (2016): A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. *Új Magyar Közigazgatás*. 9. évf. Klnsz. 19–25.

⁸ Lásd a 2004. évi CL. törvény 147. § és a 2010. évi XC. törvény 24. § módosítását.

⁹ A Htv. 21. §-a szerint az adó alapja az önkormányzat döntésétől függően vagy a telek m²-ben számított területe, vagy a telek korrigált forgalmi értéke. A telek m²-ben számított értéke szerint az önkormányzat tételesen is megállapíthatja az adó mértékét.

¹⁰ Lásd a 64/2011. (VII. 13.) AB határozatot.

területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet”. Eredetileg tehát a telekadó-kötelezettség a külterületi telkeket nem érintette. A jelzett módosítást követően a 17. § az alábbiak szerint rendelkezik: „Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek.” A módosítás következtében kitágult a telekadó-fizetési kötelezettség, telekadó külterületi telkek után is kivethető. Nem módosult viszont a Htv. 21. §-a, amely az adó alapjaként továbbra is lehetővé tette minden telek, így a külterületi telkek után is a tételes adózást, a telek m²-ben számított területének a figyelembevételét. Így azok az önkormányzati rendeletek, amelyek korábban a beépítetlen belterületi földrészletre irányadóan határozták meg a telek m²-ben számított területe után a telekadó mértékét, a törvényi módosítás következtében ugyanezt a mértéket és adószámítási módot vetítették ki a külterületi telkekre is. Ez több esetben azt eredményezte, hogy külterületen lévő ingatlanok után egyes önkormányzatoknál az éves adómérték megközelítette vagy akár meg is haladta az adott ingatlan forgalmi értékét.

A fentiekhez hozzá kell tenni – ahogy arra már korábban utaltunk –, hogy a Htv. módosításával egy időben az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata az Alkotmánybíróságtól a Kúriához került.¹¹ Következésképp elsőként a Kúria szembesült azzal a tömegesen jelentkező problémával, hogy a telekadó-kötelezettség (kisebb mértékben építményadó-kötelezettség) esetén az adó mértéke elkobzó, konfiskáló jellegűvé vált. A Kúria Önkormányzati Tanácsának a törvényi módosítással 2012. január 1-jétől előállt helyzetet valamilyen módon kezelnie kellett.

3.1. Az arányosság és helyi sajátosság követelménye az adóztatásban

A kialakított gyakorlat – figyelemmel a fentebb idézett és további alkotmánybírói határozatokra is – a helyi sajátosságokat és az adózók teherviselő-képességét, azaz az arányosság elvét messzemenően érvényesítette. A helyi sajátosságok között kiemelés érdemel, hogy a helyi önkormányzatoknak a telekadó mértékének meghatározása során tekintettel kell lennie a telkek – közművesítettségében, közúton történő megközelíthetőségében rejlő – előnyeire is,¹² értékelnie kell az illetékességi területe alá tartozó telkek rendeltetését, azok földrajzi elhelyezkedését, a településre jellemző eltérő forgalmi értékeket általában és a településen belüli forgalmi értékekben jelentkező eltéréseket is.¹³ A Kúria jellemzően elutasította azokat az indítványokat, amelyek az adómérték jogsértését állították arra hivatkozva, hogy a fizetendő adó eloldódott az adótárgy értékétől.¹⁴ Ugyanakkor az a szempont mindvégig jelen volt (van) a gyakorlatban, hogy a törvényben meghatározott elvek alkalmazása körében igazodni kell ahhoz a szemponthoz, hogy az adómérték az adótárgy telek forgalmi értékéhez képest ne legyen túlzott. Biztos, hogy eltúlzott a telekadó (építményadó) mértéke, ha a vizsgált adóévben az adó mértéke olyan magas, hogy az megérik vagy meghaladja az ingatlan forgalmi értékét.¹⁵

¹¹ A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.

¹² Köf.5021/2016/3. határozat.

¹³ Köf.5018/2016/4. határozat.

¹⁴ Lásd például a Köf.5009/2015, Köf.5011/2015, Köf.5013/2015, Köf.5021/2015, Köf.5036/2015. számú határozatokat.

¹⁵ Köf.5042/2016. határozat.

Ahogy arra már a fentiekben utaltunk, a helyi adórendeletek elbírálásakor visszatérő kérdésnek számít, hogy miként lehet egyensúlyt teremteni a helyi adókövetés törvényességének helyreállítása és az önkormányzatok helyi adóból származó saját bevételeinek védelme között. Érdemes e körben említeni a Köf.5038/2015. számú határozatot, amely a törvénysértés megállapításának jogkövetkezmenyei tekintetében tett kísérletet az önkormányzati saját források védelmét jobban biztosító értelmezésre. Ahogy a szakirodalom is hangsúlyozta, a Kúriának olyan döntést kell hoznia, amely biztosítja a sértett adóalany jogi védelmét az aránytalanul magas adóteherrel szemben, és egyben óvja az önkormányzat költségvetési egyensúlyát.¹⁶ A jelzett ügyben az eljárás tárgyát bírói kezdeményezésre telekadó-rendelet adómértéket meghatározó rendelkezésének törvényességi vizsgálata képezte. Az alapperben a bíróság annak az adóhatósági határozatnak a jogszerűségét vizsgálta felül, amelyben az adózót több évre visszamenőleg, több telek után kötelezték a helyi adó megfizetésére. A Kúria – a lefolytatott bizonyítási eljárást követően, az alapiratokban fellelhető tényadatok alapján – megállapította, hogy a támadott telekadó-rendelet adómértéket megállapító rendelkezése 2012. január 1-jétől kezdődően törvénysértő volt. A jogkövetkezmény az ügyben a fenti egyensúly megtalálására irányult, ugyanis a Kúria a törvénysértés megállapítása mellett nem semmisítette meg a vizsgált rendelkezést, hanem az egyedi eset körülményeihez igazítva kizárta annak perbeli alkalmazhatóságát.

Általánosnak mondható tehát a Kúria azon gyakorlata, miszerint az arányos mértékű, a hasonló helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – adózókat egyenlően terhelő adó nem minősíthető az adózó tevékenységét közvetetten és nem adóztatási jelleggel befolyásoló gazdasági szabályozó eszköznek.¹⁷

Meghatározott időszakban a helyi adóztatás egyik „külön ágának” számított a temetők adóztatása a fővárosban. Jogszabályi háttér szerint a Htv. 2011. december 31-ig hatályos rendelkezései (és a vonatkozó minisztériumi felügyeleti joggyakorlat) értelmében a temetőket telekadó és építményadó nem terhelte, mivel a temetők speciális ingatlanterületként építményekkel és speciális műtárgyakkal beépítve nem tartoztak a Htv. 11. és 17. §-ainak hatálya alá. 2012. január 1-jét követően – mint már említettük – a telekadó-szabályozás strukturális átalakításának eredményeként az épületnek nem minősülő építménnyel, műtárgyakkal lefedett földrészletek is a telekadó tárgyává váltak. A Htv. 17. §-a és 52. § 16. pontja lényeges eltérést mutat a 2011. december 31-i és a 2012. január 1. utáni tartalmát tekintve, ugyanakkor megint más lett a szabályozás 2012. május 15. napjától. Ezen időponttól ugyanis a Htv. 52. § 16. pontja nem tekinti adótárgynak a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény temető fogalma alá tartozó földterületet. A köztes időszakban – azaz 2012. január 1. és május 14. között – azonban egyes fővárosi kerületi önkormányzatok úgy ítélték meg, hogy megnyílt a lehetőségük a „temetők adóztatására”.

A köztes időszakban a Kúria nem fogadta el a temetők helyi adóztatását a fővárosi kerületi önkormányzatok által.¹⁸ A szabályozástörténet alapján arra a következtetésre jutott, hogy a törvényalkotó a köztemető funkciót ellátó telkeket nem vette ki az adótárgyak közül a 2012. január 1. és május 14. közötti szabályozási időszakban – szemben a 2011.

¹⁶ Lásd KECSE Gábor (2014): A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai. In NAGY Marianna – HOFFMANN István szerk.: *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-Orac. 420.

¹⁷ Köf.5021/2015/7. határozat.

¹⁸ Az első ilyen döntés a Köf.5.051/2013/4. számú volt.

november 30-ig és a 2012. május 15-től hatályos szabályozással. A Htv. 1. § (1) bekezdése értelmében „[e] törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót) vezethet be.” A helyi adó kivetésére tehát az érintett önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján válik jogosulttá, de az csupán lehetőséget jelent számára. A Kúria érvelése szerint Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja, illetve 23. § (4) bekezdés 9. pontja alapján az önkormányzat feladata a köztemetők kialakítása és fenntartása, amely közszolgáltatást bárki igénybe vehet. Megszervezéséért a települési önkormányzatoknak, végső fokon az államnak kell helytállnia, és amely közszolgáltatás igénybevételéből nem zárható ki senki. A köztemetők fenntartását a Mötv. rendelkezései a főváros és a kerületek viszonylatában a főváros számára írja elő. Ez annak az elismerése, hogy e közszolgáltatás megszervezése a település egészét, így az érintett önkormányzat lakóközösségét is érintő kötelezettség. A fővároson belül működő kerületi önkormányzatok a kötelezettség oldaláról érintettjei, a helyi közösség oldaláról jogosultjai e feladatnak, e közszolgáltatás megszervezésének és biztosításának. Mindezek alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti „helyi sajátosság” körében értékelendő az, hogy az érintett önkormányzat illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak az érintett önkormányzat – és az önkormányzatot alkotó helyi közösség – is érintettje. A Kúria szerint helyi sajátosként törvényi kötelezettség lett volna értékelni az adómérték meghatározásakor az illetékességi területén lévő köztemető funkciót betöltő telkek esetében e sajátos funkciót.¹⁹

A fenti döntés szemléletesen mutatja, hogy a vagyoni típusú adók „természetes korlátai” miként értékelhetők a helyi sajátosságok figyelembevétel alapján, miként válhat arányossá az adóztatás összességében is.

3.2. *Jogegyenlőség követelménye az adóztatásban*

Az adóalany teherviselő képességének figyelembevételével is összefüggő – sorozatosan visszatérő – ügytípus, hogy az önkormányzat látszólag normatív módon határozza meg az adófizetési kötelezettséget, de az valójában csak egy adózót érint hátrányosan, rá nézve szankciós jellegű. A Kúria szerint hátrányosan megkülönböztető a telekadó mértéke akkor, ha az önkormányzati rendeletben szabályozott díjővezet az adóztatott vagyon értékétől, sajátosságaitól függetlenül meghatározott adózó más díjővezetekhez képest számottevően magasabb adókötelezettségéről rendelkezik.²⁰ Az adóalanyok teherviselő-képességével összefüggésben a Kúria megállapította, hogy a Htv. 6. § c) pontjának „az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodó” fordulata a Htv. jogegyenlőségi szabálya is egyben.²¹ A vagyoni típusú adók célja az arányos közteherviselés elvének²² megvalósítása:

¹⁹ Lásd például a Kőf.5022/2014/4. határozatot.

²⁰ Kőf.5015/2016/17. határozat.

²¹ Kőf.5017/2012/8. határozat.

²² A közteherviselés fogalmának kialakulását és bírósági gyakorlatát részletesen lásd: SZABÓ Ildikó (2017): *A feltételes adómegállapítás hazai és nemzetközi szabályozása*. Wolters Kluwer, Budapest. 43–55.

a vagyoadó alapja minden adóalany vonatkozásában ugyanaz a vagyontömeg, telekadó esetén az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség törvényi okból, a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel keletkezik. A kötelezettség tartalmának pedig a vagyontömeg értékéhez és az adóalany teherviselő képességéhez kell igazodnia. Ez az alapja a vagyoadók esetében az adózókkal szembeni azonos (önkormányzati) jogalkotói elbánásnak. E megállapítás normatív alapját elsődlegesen az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése adja, e követelményt az önkormányzati jogalkotó esetében ugyanakkor a Htv. 6. § c) pontja közvetíti.²³ Sajátos módon merült fel – került értelmezésre – az adóalanyok teherviselő képessége abban az ügyben, amelyekben az önkormányzat alapvetően azt az adózót sújtotta magasabb mértékű telekadóval, akinek gazdasági helyzete elviseli a magasabb adó kifizetését is. A Kúria ezt az érvelést nem fogadta el, mivel az önkormányzatnak normatív módon kell a vagyoni típusú adó mértékét megállapítania.²⁴ Egy másik ügyben – bár fordított helyzet állt elő, de – ugyanígy nem fogadta el a Kúria azt az érvet, miszerint azért sérti az adó mértéke az adózó teherviselő képességét, mert az érintett árbevétele – gazdasági teljesítő-képessége – az utóbbi években csökkent.²⁵

4. A helyi adókról szóló törvény a 2017-es adóévtől

A Kúria 2012. január 1-jétől folytatott gyakorlatának fenti vázlatos bemutatása a vagyoni típusú adók tekintetében egy kiszámítható és igazságos adóztatás lehetőségét teremtette meg. Ahhoz nem férhet kétség, hogy az az adómérték, ami egy év alatt feléli az ingatlan forgalmi értékét, nem lehet igazságos. A konfiskáló jelleget a Kúria egyébként sem önmagában az ingatlan forgalmi értékének és az adó éves mértékének az összevetése alapján, hanem – mint fentebb láttuk – az egyéb körülmények, a Htv. 6. § c) pontjába foglalt hármas feltétel egyidejű érvényesítésével állapította meg. De ha csak az arányokat önmagában nézzük, akkor is azt mondhatjuk, hogy a Kúria nem ment az ingatlan értékének 64%-át kitevő adómérték alá a konfiskáló jelleg megállapítása során.²⁶

Ilyen előzmények után a Htv. 6. § c) pontjába foglalt, huszonöt év alatt értelmezett és alkalmazott hármas feltételt hatályon kívül helyezte a 2016. évi LXVI. törvény, e rendelkezések a 2017. évi adószabályok megítélése során már nem alkalmazhatók.²⁷ A módosító törvényhez kapcsolódó indokolás egyértelműen a vagyoni típusú adókkal kapcsolatos kúriai gyakorlatot érinti. E szerint: „A Htv. hatályos 6. §-ának c) pontja értelmében az önkormányzatnak az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez, az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítania. Az Alkotmánybíróság két évtizedre visszatekintő határozatai kiérleltté tették az önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatát, az adómérték-megállapítás folyamatát. Az adórendeletek törvényekkel való összhangját ugyanakkor 2012-től már a Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálja, melynek során több adórendeleti mértékszabály

²³ Köf.5001/2013/6. határozat.

²⁴ Köf.5001/2013/6. határozat.

²⁵ Köf.5011/2017/4. határozat.

²⁶ Köf.5024/2016/5. határozat.

²⁷ A változás részletes elemzésére lásd: BALOGH-BÉKESI Nóra (2017): A telekadó törvényessége egykor és most. *Pázmány Law Working Papers*, 8. évf. 11. sz.

alkalmazásának felfüggesztése kapcsán új szempontokkal egészítette ki a Htv. hivatkozott rendelkezése és az önkormányzati adórendelet mértékszabálya összhangjának vizsgálatát. A Kúria Önkormányzati Tanácsa több döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzatnak az adómérték(ek) meghatározása során vizsgálni kell az adótárgy forgalmi értékét, mert nézete szerint az adóalanyok teherviselő képessége az adótárgy értékében ölthet testet. Mindez ugyanakkor – egysíkú értelmezés esetén – oda vezethet, hogy a hasznos alapterület szerint működtetendő építményadó, és a terület szerint működtetett telekadó valójában értékalapú adóvá válik. Ugyanakkor nem célszerű az értékalapú adóztatás általánossá tétele, az alapterület szerinti vagy korrigált forgalmi érték szerinti adóztatás közti döntés jogát továbbra is önkormányzati hatáskörben kell hagyni.”²⁸

A fentiekben megpróbáltuk jelzésértékűen bemutatni, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa figyelemmel volt az Alkotmánybíróság gyakorlatára, illetve rávilágítottunk arra, hogy a 2012. január 1-jétől történő hatáskörváltozással párhuzamosan változtak a telekadó szabályok. A jogalkotó úgy vonta be az önkormányzatok illetékességi területén lévő kültéri ingatlanokat a telekadó-kötelezettségek körébe, hogy ezen ingatlanok után is lehet az adó alapja a telek m²-ben számított területe. A méltánytalan helyzetek elkerülésére megoldás lehetett volna, ha e tekintetben az adó alapja csak a telek korrigált forgalmi értéke lehet. Mivel a külterületi telkek adóztatására csak a 2012. adóévtől volt lehetőség, így értelemszerűen erre a speciális területre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat nem alkalmazható ki. Az Alkotmánybíróság pedig már korábban figyelmeztetett arra, hogy a tételes adó súlyosan méltánytalan helyzeteket eredményezhet. Végül figyelembe kell venni, hogy összességében nem számottevő azon döntések köre, amelyben a törvényellenességet kifejezetten azért állapították meg, mert a fizetendő adó eloldódott az adótárgy értékétől. A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2017. évi telekadóval kapcsolatos döntései közül – amelyek értelemszerűen még a korábbi adóévekre vonatkoznak, így a 6. § c) pontjában foglalt feltétel viszonyítási alpnak számít – egy állapította meg a törvényellenességet,²⁹ három, a törvényellenesség megállapítására irányuló indítványt pedig elutasított.³⁰

A Htv. 2016. évi LXVI. törvénnyel történő módosítása a 6. § c) pont helyett az említett hármas feltétel átdolgozott változatát a 7. § g) pontjába helyezte. A Htv. 7. § g) pontja szerint „[a]z önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy [...] az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak,

²⁸ Lásd a 2016. évi LXVI. törvény 85. §-ához kapcsolódó indokolást.

²⁹ Lásd a Köf.5042/2016/5. határozatot, amelynek elvi lényege szerint: „Az a vagyoni típusú adó, amely egy év alatt felemésztí az ingatlan forgalmi értékét, ellentétes a közteherviselés általános elveivel, ezért ebben az esetben a több évet átfogó adóztatási gyakorlat vizsgálatára nincs szükség”.

³⁰ Lásd a Köf.5002/2017/5. és a Köf.5003/2017/4. számú határozatokat, amelyek elvi tartalma szerint: „A Kúria az Alaptörvény és a Bszi. által lehetővé tett normakontroll során az önkormányzati rendeletek célszerűségét vizsgálta nem végezheti el. Felhatalmazása arra terjed ki, hogy az önkormányzati rendelet jogszerűségét, más jogszabályokkal való ellentétét vizsgálja, és az ellentét megállapítása esetén az önkormányzati rendeletet megsemmisít”. Lásd továbbá a Köf.5049/2016/7. határozatot, amelynek elvi tartalma szerint: „Nem áll szemben a helyi adókról szóló törvénnyel a telekadó mértékének a törvényes adómaximum alatti meghatározása, ha az adó mértéke az adott telek tekintetében nem konfiskáló és az érintett önkormányzat kellő indokát adja a törvényi szempontok (a helyi sajátosságok) figyelembe vételének.”

az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.”

Fentebb láthattuk, hogy a Kúria a helyi sajátosságokat és az önkormányzatok gazdálkodási követelményeit egyaránt figyelembe vette az adóalanyok teherviselő képessége mellett. Ugyanakkor az új szöveg nem a régi 6. § c) pontja szerinti „adóalanyok teherviselő képessége” fordulatot tartalmazza, hanem újítsásként „az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képessége” fogalmat. Míg a korábbi szabály kvázi szubjektív jogot biztosított az adóalanyok számára, hogy a teherviselő képességét meghaladó adózás ellen fellépjen, addig ez utóbbi szabály nem önmagában az egyes adóalanyok teherviselő-képességének figyelembevételét rendeli el, hanem az értékelésnél az adóalanyok széles körét érintő vizsgálatot ír elő, azaz a szubjektív jogot feloldja a közösség egészében.³¹ Kérdés, hogy alkotmányosnak tekinthető-e a szubjektív jogérvényesítés ilyen megvonása [amelyre nem kaphatunk választ, mivel a helyi adók központi feltételéről van szó, amely az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján – főszabály szerint – nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya]. Az is kérdéses, hogy ezzel valóban megszűnt-e a szubjektív jogérvényesítés (amire azt a választ adhatjuk, hogy nem, hiszen az Alaptörvény XV. cikke tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, a XXX. cikke a teherbíró képességhez kötött közteherviselés elvét). Kérdés végül, hogy volt-e értelme a Htv. 6. § c) pontjáról a 7. § g) pontjára váltani? A kérdésre válasz helyett annyit mindenképpen érdemes jelezni, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának jövőbeli munkájára irányadó új eljárási szabály a törvénysértő önkormányzati (így adó-) rendeletekhez kapcsolódó általános alkalmazási tilalmat feloldja. A közigazgatási perrendtartás szerint „[a] Kúria elrendeli az általános alkalmazási tilalom mellőzését, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.”³² E szabály megalkotására – többek között – a helyi adórendeletekkel kapcsolatos rugalmasabb jogkövetkezmények alkalmazhatósága miatt került sor.³³

5. A települési adó a helyi adók rendszerében

Itt szólni kell végül röviden a települési adóról mint újfajta adónemről. Mint említettük, 2015. január 1-jétől az önkormányzatoknak lehetőségük van települési adót kivetni. A települési adóra vonatkozóan a helyi adótörvény 1/A. §-a rendelkezik, egy komplett helyi adónemet lényegében öt bekezdésben szabályoz. A szabályozás értelmében az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Korlát még, hogy a települési adónak nem lehet alanya

³¹ Eszerint az adóalanyok széles körét tekintve az a helyzet sem ütközik a Htv. új 7. § g) pontjába, amelyben úgy fogalmazzák meg az adófizetést, hogy a helyi lakosság felét érintően az adó elkobzó, a másik felét érintően pedig adómentes.

³² Lásd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 147. § (2) bekezdését.

³³ Így például, ha az adó mértéke összességében nem törvénysértő, azonban a helyi sajátosságok alapján (mert az adott telek közútról nem megközelíthető, nem közművesített stb.) és az adózó teherviselő-képességét is figyelembe véve (meghaladja az adó éves mértéke a forgalmi értéket) a törvényellenesség csak meghatározott adózó(k) vonatkozásában áll fenn, úgy lehetőség lesz csak e körben kimondani az alkalmazási tilalmat, biztosítva így a helyi szabály egyébkénti alkalmazását.

az állam, az önkormányzat, valamely szervezet, illetve a vállalkozó vállalkozói minőségében. A települési adó bevezetésének lehetősége illeszkedik abba a folyamatba, amely szerint az önkormányzatoknak a feladataik ellátása során egyre inkább a helyi bevételre kell támaszkodniuk.

Az önkormányzatok települési adó adótárgyaként a magánszemély tulajdonában lévő termőföldet jelölik ki jellemzően. A Kúria szerint a települési adó bevezetése modellváltás a helyi adók megállapításának rendszerében. A települési adó az önkormányzatok adóztatási jogának szabadságát szolgálja. Ugyanakkor alapvető problémának számít, hogy a törvény további rendelkezéseket nem határoz meg, a települési adó kivetésének nincsenek meg az anyagi jogi törvényi keretei. Ezáltal nem lehet jelentőséget tulajdonítani a helyi adótörvény garanciális szabályainak és annak sem – települési adó kivetése során –, hogy a helyi adótörvény milyen rendelkezéseket tartalmaz például a termőfölddel összefüggésben. Így például találkozott a Kúria olyan helyi adórendelettel, ami nem a termőföldet adóztatta, hanem például az úgynevezett növényzetet, de az adó alapjának a földterület m²-ben meghatározott nagyságát tekintette, ezáltal lényegében a települési adó a telekadó alapja szerinti adóztatást vezette be. A földadón kívül a települési adók között találkozzunk még magasépítmény-adóval, településkép-védelmi adóval, mezőgazdaságimunkagép-adóval, vízjármű-adóval, letelepülési adóval, ló- és pónilóadóval. Azt mondhatjuk, hogy a települési önkormányzatok szűk köre – körülbelül két százaléka³⁴ – élt a települési adó kivetésének lehetőségével. Így lényegében a települési adó nem vált, illetve nem válhatott meghatározó jellegű adónemmé, egyrészt azért, mert központi közteher szintjén valamennyi adótárgyat érinti, másrészt pedig azért, mert a hagyományos, a helyi adótörvényben nevesített adótípusok is széles területet fednek le.

A települési adót, mint adónemet több kritika érte. Már önmagában is jelzésértékű, hogy az Alapvető Jogok Biztosa több indítványt is benyújtott e tárgyban a Kúriára,³⁵ az indítványok lényege szerint a települési adó jogintézményének egésze is kérdéses.³⁶ A szakirodalom sem fogadta egyértelműen pozitív megközelítéssel ezen új adónemet. Egyes vélemények szerint a települési adó zavaróan változatosá teheti a helyi adórendszert, akár szöges ellentétbe állíthatja a helyi adópolitikát a központi adópolitikával, bár megfelelő szabályozás mellett előnye lehet, hogy lehetővé teszi a helyi sajátosságok minél pontosabb leképezését a helyi adópolitikában.³⁷ Más szerző azt emeli ki, hogy mivel a Htv. nem tartalmazza a települési adóra vonatkozó legfontosabb részletszabályokat sem, a települési adó gyakorlati alkalmazása parttalaná, kiszámíthatatlanná válhat, amelyben az adó alapjának és mértékének meghatározása teljes egészében az önkormányzat belátásán múlik. A települési adó az adóztatási joggal való visszaélés meglehetősen képezheti.³⁸

³⁴ KECSEŐ GÁBOR (2016): A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. Klnsz. 24–25.

³⁵ Ebben a körben lásd például a következő határozatokat: Kőf.5068/2015/4., Kőf.5035/2015/4., Kőf.5069/2015/4.

³⁶ A szabályozás alkotmányossági vizsgálatának határt szab az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése.

³⁷ KECSEŐ (2016): *i. m.* 24–25.

³⁸ CSINK LÓRÁNT (2016): Az önkormányzati adóhatóság teljhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége. *Pázmány Law Working Papers*, 7. évf. 10. sz.

Összegzés

A fent vázlatosan bemutatott tendenciákat figyelembe véve alappal tehetjük fel a kérdést, hogy merre halad a helyi adóztatás gyakorlata: egy 1990-ben elfogadott – az önkormányzati működés gazdasági alapjait megteremtő – törvény koncepcionális változásával állunk szemben, vagy ad hoc módosításokkal, amelyekhez mind az adót kivető önkormányzatoknak, mind az adóalanyoknak nehéz alkalmazkodni. A temetők adóztatása kapcsán azt szintén láthattuk, hogy „alkalmazkodni” az adórendeletek törvényességét megítélő bíróságnak is kell annak érdekében, hogy az ügyeket az Alaptörvény 28. cikke szerint a „józan ésszel” összhangban tudják eldönteni.

Irodalomjegyzék

- BALOGH-BÉKESI Nóra (2017): A telekadó törvényessége egykor és most. *Pázmány Law Working Papers*, 8. évf. 11. sz.
- CSINK Lóránt (2016): Az önkormányzati adóhatóság teljhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége. *Pázmány Law Working Papers*, 7. évf. 10. sz.
- KECSŐ Gábor (2014): A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai. In NAGY Marianna – HOFFMANN István szerk.: *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-Orac. 420.
- KECSŐ Gábor (2016): A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. Klnsz. 19–25.
- SÁNTA Éva Johanna – SZABÓ Ildikó (2017): Az adózás rendjének újraszabályozása. *Számvitel, adó, könyvvizsgálat*, 59. évf. 10. sz. 6.
- SZABÓ Ildikó (2017): *A feltételes adómegállapítás hazai és nemzetközi szabályozása*. Wolters Kluwer, Budapest

Barts J. Balázs

Budapest Főváros Önkormányzatának ingatlangazdálkodása

Budapest Főváros Önkormányzatának könyv szerinti nettó vagyona 2016. január 1-jén mintegy 1 942 milliárd forint volt (Budapest Főváros Önkormányzatának Vagyongkimutatása – 2016.). Ennek 84%-át, 1 623 milliárd forintot jelentett az 5361 ingatlan, amelyhez még hozzájönnek a fővárosi tulajdonú gazdasági társaságok könyveiben szereplő ingatlanok. Ennek az óriási vagyonelemnek fenntartása, üzemeltetése, értékének megőrzése vagy éppen tervszerű hasznosítása és értékesítése nyilvánvalóan megköveteli, hogy a főváros rendelkezzen hosszú és középtávú vagyon-, illetve ingatlangazdálkodási koncepcióval, stratégiával az éves költségvetésen és gazdasági terveken felül.

Ezek a koncepciók, stratégiák, gazdasági-pénzügyi tervek éppúgy nem lehetnek függetlenek az fővárosi önkormányzat 1990-es megalakulása óta eltelt 27 évtől, mint a főváros vezetése által elképzelt jövőtől. Az ingatlanok nem célként, hanem eszközként szerepelnek a főváros tevékenységében a célok megvalósítása érdekében. Ezek között a célok között kiemelkedő helyen szerepel a főváros által ellátandó funkciók és a működés biztosítása, valamint a hozzájárulás a finanszírozhatósághoz az ingatlanokra fordított költségek minimalizálásával és a hasznosításukból származó bevételek maximalizálásával.

1. A főváros ingatlangazdálkodásának céljai

Minden gazdasági társaság, intézmény, önkormányzat vagy nonprofit társaság által használt ingatlan azt a cél szolgálja, hogy a szervezet a saját főtevékenységét minél eredményesebben és hatékonyabban tudja végezni. Ezalól természetesen kivételt jelentenek azok a társaságok, amelynek éppen az a főtevékenysége, hogy ingatlanokat épít, üzemeltet vagy forgalmaz. A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában vagy használatában lévő ingatlanok is azt a célt szolgálják elsődlegesen, hogy az önkormányzat zavartalanul tudjon működni, és a törvényben vagy önként vállalt feladatait el tudja látni.

Az ingatlanok tulajdonlása, üzemeltetése nagyon komoly költséget is jelent, tehát a feladatok maradéktalan ellátása mellett folyamatosan figyelemmel kell kísérni, hogy az ingatlanok fenntartási költsége a szükséges minimumot lehetőleg ne haladja meg. Ha egy ingatlan üresen áll, az mindenképpen költségként jelentkezik, nemcsak a fenntartásán, hanem a benne lekötött tőkén keresztül is. A hasznosítás folyamatos bevételt, az értékesítés tőkefelszabadítást jelent, de egyben költségmegtakarítást is.

Az önkormányzatok által ellátandó feladatok többször változtak és változhatnak, de az ingatlanok – hűen nevükhöz – kevéssé minősülnek mobilisnak. Tervezni kell az egyes

ingatlanok jövőjét, sorsát, de számolni kell azzal is, hogy ha egyes ingatlanok feleslegessé is válnak, lehet, hogy akár rövid időn belül újra szükség lesz rájuk.

A főtevékenységhez nem szükséges ingatlanok ideiglenes hasznosítása a bérbeadás, amely azonnal profitcentrummá teszi a költséghelyet. Ez azt is jelenti egyben, hogy az ingatlangazdálkodók önálló üzletágot hoznak létre a szervezet főtevékenysége mellett.

Nincs ez másként Budapest Főváros Önkormányzatának esetében sem. Ingatlan-gazdálkodásuk céljai közé az alábbiakat sorolhatjuk:

- biztosítani a főváros zavartalan, eredményes és hatékony feladatellátását és működését, tervezve a változásokra is;
- az ingatlanok állapotának fenntartása, szükség esetén felújítása, hogy az általuk biztosított szolgáltatás szintje hosszú távon megoldható legyen;
- az optimális szolgáltatási szint fenntartása mellett az ingatlanokra fordított költségek és bennük lekötött tőke minimalizálása;
- a nyereségesen hasznosítható ingatlanok bérbeadása, amellyel a főváros vagyona nem csökken és hasznot termel;
- a feladatellátáshoz és működéshez hosszú távon sem szükséges, nyereségesen nem hasznosítható ingatlanok értékesítése az elérhető legjobb feltételekkel, hogy a bevétel segítse a főváros működésének finanszírozását.

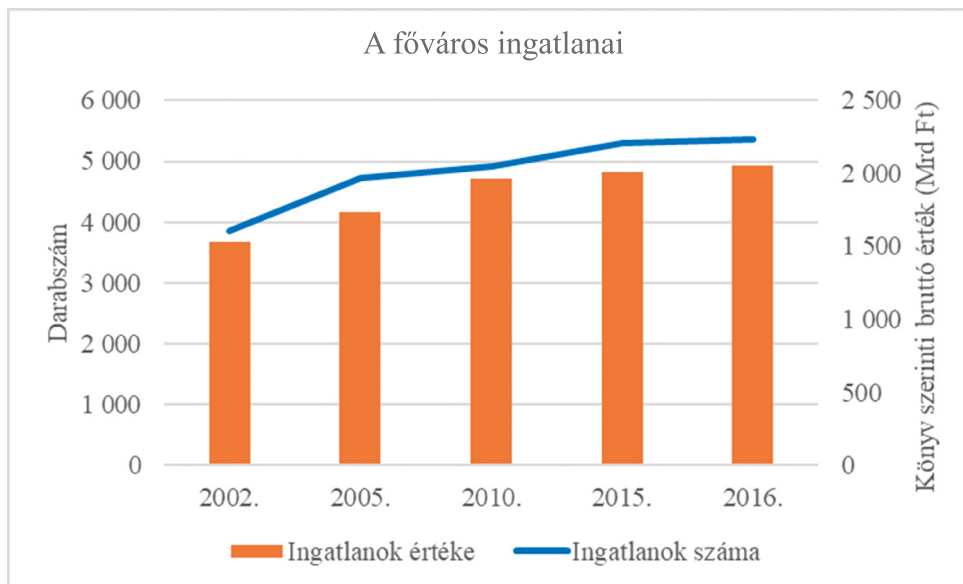
Ennek az öt elvárásnak való minél jobb megfelelés vezérli a főváros ingatlangazdálkodásának megalkotóit és végrehajtóit.

2. A fővárosi ingatlanportfólió kialakulása

Magyarországon az önkormányzatok és így Budapest Főváros Önkormányzata is a rendszerváltást követően, az 1990. évi önkormányzati törvény alapján jöttek létre. Ez a törvény tartalmazta az önkormányzatok alapvető feladatait. Ezen feladatok ellátásához szükséges ingatlanokat az 1991. évi vagyontörvény rendelte az önkormányzatok tulajdonába. A jogi szabályozás célja az volt, hogy lebontsa az addigi, lényegében egységes állami ingatlanvagyon, és a törvény erejénél fogva, a Vagyonátadó Bizottságok döntései alapján az önkormányzatok számára biztosítsa a feladatuk ellátásához szükséges vagyont, ennek részeként az ingatlanokat.

Az önkormányzati törvény szerint a Fővárosi Önkormányzat elsősorban a főváros egészét érintő terület- és településfejlesztési, valamint terület- és településrendezési és településüzemeltetési feladatokat lát el. Idetartozik a közlekedés területén a közút és közterület fenntartása, a közterület-felügyelet, a forgalomtechnika kezelése és a forgalomszervezés, helyi közösségi közlekedés biztosítása. A közművek tekintetében a távhőszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés és -kezelés, a hulladékgazdálkodás, a településtisztaság, a közvilágítás biztosítása, a köztemetők fenntartása és a kéményseprő tevékenységek ellátása. Vannak szociális feladatok, többek között a hajléktalanellátás, és vannak az országos szerepkörrel összefüggő kulturális és sportfeladatok, valamint a környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás körébe eső feladatok is. Nem utolsósorban a főváros feladata a saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás ellátása.

Ez a jogi szabályozás elsődleges célját elérte, de nem rendezte megnyugtatóan az ingatlanok nyilvántartását, értékük meghatározását. Az ingatlankataszterek felállításának első határideje 1994. június 30. volt, de ekkorra meglehetősen hiányosan, nem teljes körűen és vitatható adattartalommal készültek el az önkormányzati vagyonszterek. Elkerülhetetlenné vált ezek felülvizsgálata. Ezt szabályozta a 147/1992. (XI. 6.) Kormányrendelet 2001. évi módosítása, amely már részletes értékelési módszertant is tartalmazott. A kormányrendelet alapján 2003. január 1-jére elkészült az a módosított kataszteri nyilvántartás, amely ma is alapját képezi az önkormányzatok ingatlangazdálkodásának.



1. ábra

Budapest Főváros Önkormányzata ingatlanvagyonának alakulása

Forrás: Budapest Főváros Önkormányzatának vagyonskimutatása (2016)

A fenti táblázatból jól látható, hogy a főváros tulajdonában lévő ingatlanállomány nem volt állandó az elmúlt évek során. Az ingatlanok számának változása két, jól elkülönülő időszakra bontható.

A 2002 és 2011 közötti időszakban történt meg mindazoknak az ingatlanoknak a tulajdonjogi rendezése, amelyek a vagyonátadás során nem a megfelelő, a feladatot ellátó önkormányzathoz kerültek vagy földhivatali nyilvántartásuk szorult módosításra.

2012 után pedig a jogszabályi módosítások alapján változtak az önkormányzati feladatok és így az azok ellátását biztosító ingatlanok tulajdonosa is. Ennek keretében 2012 folyamán az egészségügyi ellátás átkerült a kormányzati feladatok közé, amely 155 ingatlanátadást vont maga után az állam részére, majd 2013-ban egyrészt a gyermekvédelmi és egyes szociális feladatok kerültek el a fővárostól, a hozzájuk tartozó 105 ingatlannal, másrészt a köznevelési feladatok 150 ingatlannal. Nemcsak elkerültek ebben az időszakban ingatlanok a fővárostól, hanem az ivóvízellátásra vonatkozó törvényi szabályozás

során 515 ingatlan került a főváros tulajdonába, valamint ide került a Duna-parti ingatlanok vagyongazdálkodása, ami 86 ingatlant érintett.

Természetesen mindezek mellett történtek az adott időszakban egyedi ingatlan adásvételek is, de ezeknél lényegesen kisebb számban.

3. A fővárosi ingatlanportfólió összetétele

Az 1991. évi vagyontörvény az önkormányzati funkciók ellátása céljából rendelt ingatlanokat önkormányzati tulajdonba. Az elmúlt 26 évben a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanállomány összetétele a következőképpen alakult az ellátandó funkciók változását híven tükrözve.

1. táblázat

Budapest Főváros Önkormányzata ingatlanvagyonának megoszlása a biztosított ellátás szempontjából

Év	Közlekedés	Közterület, közmű, köztemető	Egészség, gyermekv. szociál. pol.	Köznevelés	Kultúra, sport, turisztika	Lakások, egyéb helyiségek	Egyéb ingatlanok
2002	920	368	84	49	54	37	16
2005	995	416	126	58	86	35	21
2010	1 102	462	152	78	99	54	20
2011	1 110	469	162	84	105	53	21
2012	1 093	475	55	79	107	56	16
2013	1 139	596	25	82	109	56	21
2014	1 139	607	26	42	109	55	22
2015	1 141	614	26	44	109	57	22
2016	1 169	619	26	44	110	61	23

(könyv szerinti bruttó érték Mrd Ft)

Forrás: Budapest Főváros Önkormányzatának vagyonkimutatása (2016)

Látható, hogy 2013-ra a fővárosi ingatlanok köre lényegében kialakult, állandósult, azóta csak már kisebb, természetes változások tapasztalhatók ingatlanok vételéből és eladásából.

Az ellátandó funkciók biztosítása mellett azonban egy másik törvényi szabályozás is döntően befolyásolta az ingatlangazdálkodás lehetőségeit. A 2011. évi nemzeti vagyontörvény rendelkezik az önkormányzati vagyon besorolásáról törzsvagyonra és üzleti vagyonra. A törzsvagyon, ami az önkormányzat feladatellátását szolgálja vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű, forgalomképtelen, el nem idegeníthető, meg nem terhelhető vagyontárgynak minősül. A törvény szerint az önkormányzati tulajdonú közművek, az önkormányzat saját vagy intézményeinek elhelyezését szolgáló ingatlanok is csak korlátozottan forgalomképesek, azaz csak az államnak vagy más önkormányzat

részére idegeníthetők el, és csak a fennmaradó vagyontárgyak, ingatlanok képezik az önkormányzatok üzleti vagyont, azaz csak ezek forgalomképesek.

2. táblázat

Az ingatlanvagyon megoszlása forgalomképesség szempontjából Budapest Főváros Önkormányzatának esetében

Évek	Forgalomképtelen ingatlanok	Korlátozottan forgalomképes ingatlanok	Forgalomképes ingatlanok	Összes ingatlan
2002	1 809	890	1 155	3 854
2005	2 305	1 439	987	4 731
2010	2 086	2 098	723	4 907
2011	2 096	2 101	710	4 907
2012	2 657	1 485	757	4 899
2013	2 652	1 828	759	5 239
2014	2 681	1 827	767	5 275
2015	2 828	1 709	758	5 295
2016	2 839	1 780	742	5 361

Forrás: Budapest Főváros Önkormányzatának vagyonkimutatása (2016)

A 2016. évi vagyonkimutatás alapján a forgalomképes ingatlanok nettó könyv szerinti értéke 35 768 millió forint, amely a teljes ingatlanportfólió 1623 milliárd forintos értékének alig több mint 2%-a. Ez jól mutatja, hogy az ingatlangazdálkodás tényleges tárgyát képezhető ingatlanok köre mennyire korlátozott. Ehhez még az is hozzájárul, hogy a 742 forgalomképes ingatlanból csak 532 volt Budapest főváros önkormányzatának 1/1-es tulajdonában, tehát ezek azok az ingatlanok, amelyeknek sorsa felett az önkormányzat önállóan tud dönteni.

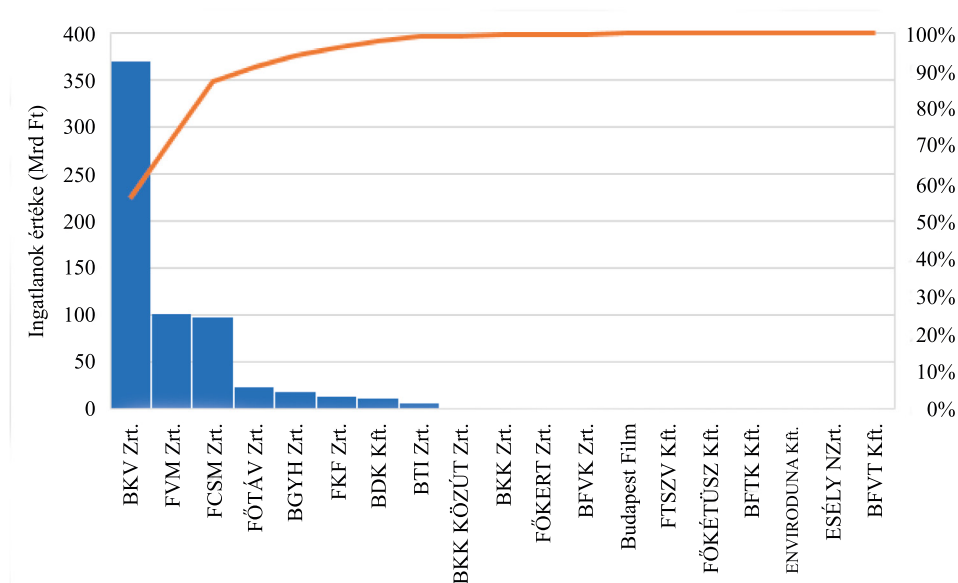
4. A fővárosi tulajdonú gazdasági társaságok ingatlanvagyonja

A Fővárosi Önkormányzat közvetlen tulajdonát képező ingatlanokon kívül jelentős vagyont képeznek az „áttételesen tulajdonolt” ingatlanok, vagyis azok, amelyek egy fővárosi vagy részben fővárosi tulajdonú *gazdasági társaság* tulajdonát képezik. Ezek a gazdasági társaságok egyrészt közlekedési funkciókat látnak el (mint a BKV Zrt. és a BKK Közút Zrt.), illetve a közműellátást biztosítják (mint a Fővárosi Vízművek, Csatornázási Művek, a FŐTÁV vagy a Közterület-fenntartó Zrt.). Az ilyen társaságok tulajdonában lévő ingatlanokról is elmondható, hogy alapvetően a közfeladatuk ellátását szolgálják, illetve a társaság szervezeteinek elhelyezését és működését biztosítják.

Természetesen az elmúlt 26 évben sokat változtak a gazdasági társaságok által ellátott funkciók, a velük szemben támasztott műszaki és használói, fogyasztói elvárások, valamint ezzel párhuzamosan több esetben a *törvényi szabályozás* is. Ezek a változások

jelentősen hatottak az ingatlanok használatára többször, mint például a 2011-es víziközmű-törvény. Olykor a szabályozás változása azt okozta, hogy a gazdasági társaságok új ingatlanokat vásároltak, építési beruházásokat valósítottak meg, másrészt egyes ingatlanok részben vagy egészben funkciójukat veszítették, ezért egyéb célú hasznosításukra, egyes esetekben az értékesítésükre került sor.

Ezek az ingatlanok azok, amelyeknél még *kihasználatlan szinergiák azonosíthatók*, ahol a fővárosi szintű érdekek szempontjából át lehet gondolni a jelenlegi társasági szintű kihasználtságot, optimalizálni lehet a fenntartási költségeket, a hasznosítási lehetőségeket, a bevételeket, és ezáltal hozzá lehet járulni a főváros hatékonyabb működéséhez.



2. ábra

A fővárosi tulajdonú gazdasági társaságok ingatlanvagyonja

Forrás: 2016. évi pénzügyi jelentések

Látható, hogy a közlekedési célú ingatlanok jelentik ennek az ingatlanportfóliónak több mint a felét, valamint a közművállalatok által birtokolt ingatlanok a következő 40%-ot. Ezen ingatlanok felett természetesen nem rendelkezik közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat, hiszen ezek gazdasági társaságuk saját vagyonát képezik.

5. A fővárosi vagyongazdálkodás koncepciója

A főváros vezetése 2011-ben alkotta meg a jelenleg érvényes vagyongazdálkodási koncepcióját. E koncepcióban hosszú távra meghatározta azokat a célokat és működési elveket, amelyeket ma is érvényesít a vagyongazdálkodásában és ezen belül az ingatlangazdálkodásában is.

Ezek az alapelvek a következőket tartalmazzák:

- Az önkormányzati feladatellátás *prioritást* élvez, és a vagyongazdálkodás ezt szolgálja ki – csak ezt követi a piaci típusú gazdálkodás megvalósítása.
- A vagyongazdálkodási rendszer úgy működik, hogy *az fenntartható módon szolgálja az önkormányzati feladatok ellátását*, miközben az önkormányzat kötelező és vállalt (választott) feladatainak elsőbbsége van a vagyonelemek felhasználásában.
- Mindemellett a vagyongazdálkodás *piaci alapú értékteremtő tevékenységet is folytat* a feladatokhoz nem szükséges vagyonelemekkel.
- *Fenntartható vagyongazdálkodás* valósul meg mind az ökológiai, mind az ökonómiai, mind pedig a szociológiai szempontok szerint.
- Lezajlik az önkormányzat törzsvagyonának elemzése és felülvizsgálata, és újra meghatározzák a törzsvagyonba tartozó vagyonelemek körét.
- A törzsvagyonnak minősített vagyoni kör kizárólag az önkormányzati feladatellátást szolgálja.
- A városfejlesztések tervezése és megvalósítása esetén *egyensúly jön létre* a törzsvagyon fejlesztése és a törzsvagyoni körbe nem tartozó vagyonelemek fejlesztése között *az önkormányzati feladatellátás prioritásának a megtartása* mellett.

A fenti alapelvekről a bemutatott ingatlanportfólió összetételének ismeretében elmondható, hogy azzal szinkronban van, a legtöbb ingatlan az önkormányzati feladatellátást szolgálja, a piaci típusú gazdálkodás, értékteremtés az üzleti vagyonba tartozó ingatlanokkal folytatható elsődlegesen.

6. A főváros vagyongazdálkodásának megvalósítása

A vagyongazdálkodási koncepciónak megfelelően a legfontosabb az ellátandó feladatok maradéktalan ellátásának biztosítása. Ez az ingatlanok esetében azt is jelenti, hogy az önkormányzatok megalakulásakor átadott ingatlanok rendelkezésre állása, megfelelő állapotának fenntartása mellett képesnek kell lenni követni a változó igényeket, követelményeket, ami legtöbbször komoly műszaki átalakításokat, egyes esetekben új helyszín keresését és biztosítását is megkövetelheti.

Deklaráltan másodlagos elvárás a vagyongazdálkodási koncepcióban a vagyonelemekkel, így az ingatlanokkal való piaci típusú gazdálkodás. Itt nemcsak a feladatellátáshoz nem feltétlenül szükséges vagyontárgyak hasznosítására, bérbeadására vagy értékesítésére kell gondolni, hanem arra is, hogy a kötelező feladatok nemcsak tulajdonolt eszközökkel végezhetőek el, hanem más piaci megoldásokkal is. Ilyenkor azonban mindenképpen szükséges a feladatellátás kockázatmentességét biztosítani.

A fenti vagyongazdálkodási koncepció megvalósításában részben a Főpolgármesteri Hivatal szakmai főosztályai, részben a főváros gazdasági társaságai vesznek részt. A szakmai főosztályok közül a Vagyongazdálkodási Főosztály, a Városigazgatóság Főosztály és a Kulturális, Turisztikai, Sport, Köznevelési és Szociálpolitikai Főosztály mint vagyongazda vesz részt a vagyongazdálkodásban, míg a gazdasági társaságok vagyongazdálkodását a Budapesti Közlekedési Központ Zrt., a Budapesti Városigazgatóság Zrt. irányítja,

végül a feladatellátáshoz nem szükséges ingatlanok hasznosítása a Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt. (BFVK Zrt.) feladata.

A főváros feladatellátásához szükséges ingatlanok fenntartása, üzemeltetése az ingatlant tulajdonló vagy a kezelésével megbízott gazdasági szervezet, intézmény feladatának számít. A feladatellátás során megüresedő ingatlanrészek vagy teljes ingatlanok hasznosítására, értékesítésére a szervezetek az éves ingatlangazdálkodási terveikben javaslatot tesznek. Ez akkor tekinthető elfogadottnak, ha az éves üzleti tervüket jóváhagyja a közgyűlés. Ezeket a hasznosításokat vagy értékesítéseket az egyes szervezetek a BFVK Zrt. szakmai támogatása mellett saját maguk végzik el, vagy ezzel a BFVK Zrt.-t bízzák meg.

A főváros tulajdonában lévő, de a feladatellátáshoz már nem szükséges ingatlanok a BFVK Zrt.-hez kerülnek hasznosításra.

7. A Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény meghatározta többek között a Fővárosi Önkormányzat azon tevékenységét is, hogy a feladatellátáshoz szükséges vagyont hatékonyan hasznosítsa, üzemeltesse és gyarapítsa, illetve a tulajdonában lévő vagyontárgy értékesítésével, valamint a tulajdonában lévő társasági részesedésekkel való körültekintő és gondos gazdálkodással gyarapítsa az önkormányzat vagyont. A Fővárosi Önkormányzat ezeket a feladatokat összességében közszolgáltatási feladatként értelmezte. Ezek biztonságos, hatékony és jó minőségben történő ellátására közszolgáltatási szerződést kötött a BFVK Zrt.-vel 2011-ben. A közszolgáltatási szerződés kizárólagos jogot biztosított a BFVK Zrt.-nek a főváros vagyonrendeletében meghatározott körben és módon egyes vagyontárgyakkal kapcsolatos gazdálkodási feladatok ellátására.

A BFVK Zrt. 2011-es megalakulásakor a főváros vezetése a következő stratégiai célokat tűzte ki számára:

- a központi vagyonkezelői funkció betöltése a Vagyongazdálkodási Főosztállyal együttműködve a főváros vagyongazdálkodási rendszerében;
- egységes szemléletű vagyongazdálkodás biztosítása;
- a rábízott vagyon működtetése, karbantartása, fejlesztése, és az értékének a növelése;
- a vagyonyilvántartási rendszer működtetése;
- az önkormányzat feladatmegoldásához optimális vagyoni háttér biztosításának támogatása;
- részvétel az önkormányzat vagyongazdálkodási stratégiájának kialakításában;
- a főváros többi vagyonkezelőjének saját vagyongazdálkodásában történő támogatása.

A BFVK Zrt. működésének alapja a fővárossal kötött közszolgáltatási keretszerződés, amely tartalmazza a főváros és a BFVK Zrt. együttműködésének általános feltételeit

és kereteit. Ez alapján az éves közszolgáltatási szerződések tartalmazzák a kezelésbe adott vagyonelemek felsorolását, illetve az egyes vagyonelemekkel kapcsolatos teendőket.

A 2017-es éves keretszerződés a következő vagyonelemeket tartalmazza:

3. táblázat

Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt. által kezelt vagyonelemek (2017)

Vagyonelem típusa	Vagyonelem száma	Vagyonelem könyvszerinti nettó értéke
Stratégiai társaság	6 db	3 039 M Ft
Értékesíthető társaság	13 db	260 M Ft
Nem lakáscélú, üzemeltetett és bérbe adható ingatlan	174 db	23 500 M Ft
Nem lakáscélú, csak bérbe adható ingatlan	60 db	9 482 M Ft
Nem lakáscélú, csak üzemeltetett ingatlan	6 db	11 258 M Ft
Üzemeltetett lakáscélú ingatlan	61 db (1 240 db lakás)	3 486 M Ft
Hasznosításra, értékesítésre átadott ingatlan	690 db	31 914 M Ft
Összesen	1 013 db	83 109 M Ft

Forrás: BFKV Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017)

A táblázatból jól látható, hogy a BFKV Zrt. vagyongazdálkodási tevékenységében az ingatlanok játsszák a fő szerepet számosságban is, és könyv szerinti értéküket tekintve is. E portfólióelem kezelésével foglalkozik jelen elemzésünk.

8. A BFKV Zrt. által kezelt ingatlanok áttekintése

A BFKV Zrt. 2015-ben 984 db, 2016-ban 1 042 db, 2017-ben 1 005 db ingatlant kezelt. Az ilyen számosságú ingatlannal való gazdálkodás céljainak meghatározásához, a gazdálkodás hatékonyságának javításához meg kell vizsgálni az ingatlanok alapvető tulajdonságait, adottságait, a bennük rejlő lehetőségeket. Itt kell definiálnunk, hogy mit értünk ebben a munkában ingatlan alatt. A kimutatásokban minden önálló helyrajzszámú vagy önálló albetétként nyilvántartott ingatlant egy ingatlannak tekintünk. Tehát a rendezés alapja nem az épület, így lehetséges, hogy egy épület több ingatlanként szerepel, ha abban több albetét található. Ugyanígy lehetséges, hogy egy épületből nem az összes albetét szerepel a kimutatásban. A 2017-es ingatlanhalmazt először is településenként és beépítettség szempontjából csoportosítottuk.

4. táblázat

Ingatlanok csoportosítása település és beépítettség szerint

Beépítettség	Budapest		Vidék		Összesen	
	Darabszám	Nettó érték	Darabszám	Nettó érték	Darabszám	Nettó érték
Beépítetlen telek	315 db	27 504 M Ft	14 db	14 M Ft	329 db	27 518 M Ft
Beépített ingatlan	640 db	57 306 M Ft	44 db	1156 M Ft	684 db	58 462 M Ft
Összesen	955 db	84 810 M Ft	58 db	1170 M Ft	1 013 db	85 980 M Ft

Forrás: BFVK Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

A budapesti beépített ingatlanok adják az egész portfólió 63%-át, könyv szerinti nettó értéken 67%-át, tehát ez az ingatlanportfólió meghatározó része. A vidéki ingatlanok a telkekkel együtt darabszámban ugyan 6%-ot tesznek ki, de értékben csak 1,4%-ot, ami tekintve, hogy a BFVK Zrt. kezelésében lévő ingatlanokról beszélünk, nem meglepő. Ezek az ingatlanok elsősorban eredetileg fővárosi egészségügyi intézmények vidéki létesítményei voltak, illetve fővárosi gazdasági társaságok használaton kívüli lakásai, üdülői.

Az ingatlangazdálkodás szempontjából a következő vizsgálati szempont az ingatlanok jelenlegi hasznosítottága, azaz hogy melyek azok az ingatlanok, amelyek jelenleg is bérbe vannak adva, és melyek azok, amelyek üresek. A bérbeadás szempontjából azokat az ingatlanokat is bérbe adottnak tekintjük, ahol a teljes ingatlan egy része van bérbe adva és egy része üres. A kimutatásnál a nettó könyv szerinti értéknél is a teljes érték bérbe adottként szerepel. Szintén bérbe adottnak tekintjük a haszonbérbe adott, ingyenes használatba adott ingatlanokat, sőt még a jogcím nélkül használt ingatlanokat is, hiszen hasznosítás szempontjából egyelőre nem számolhatunk velük.

5. táblázat

Ingatlanok csoportosítása település és hasznosítottág szerint

Beépítettség	Bérbe adott		Üres		Összesen	
	Darabszám	Nettó érték	Darabszám	Nettó érték	Darabszám	Nettó érték
Beépítetlen telek	7 db	39 M Ft	322 db	27 479 M Ft	329 db	27 518 M Ft
Beépített ingatlan	479 db	35 921 M Ft	205 db	22 541 M Ft	684 db	58 462 M Ft
Összesen	486 db	35 960 M Ft	527 db	50 020 M Ft	1 013 db	85 980 M Ft

Forrás: BFVK Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

A BFVK Zrt. gazdálkodásában lévő ingatlanok 44,5%-a bérbe van adva, és a bérbe adott ingatlanok értéke az összes ingatlan nettó könyv szerinti értékének is 40,1%-a.

Jól látható, hogy a telkek bérbeadása nem gyakori, amit természetesen az magyaráz, hogy ezek nem mezőgazdasági területeknek minősülnek, tehát haszonbérbe adásuk nem lehetséges, építési célra pedig a befektetők megvásárolják a telkeket, és csak a legkritikább esetben alkalmaznak más megoldást (földhasználati jog alapítás, bérlet, haszonbérlet stb.).

9. Az ingatlanok funkciók szerinti csoportjai

A további hasznosítás lehetőségeinek feltárása során az első lépés az, hogy az ingatlanok funkcióit beazonosítsuk, és ezek alapján végezzük el a csoportosítást. A funkciók meghatározásánál a jelenlegi vagy üres épületeknél az utolsó funkciót tekintettük mérvadónak, ott is, ahol ez esetleg eltért az épület eredeti rendeltetésétől. A következő felsorolásban például azok a budai villák, amelyekben utoljára egészségügyi vagy szociális tevékenység folyt (például öregek otthona), középületként szerepelnek.

Az ingatlanok jól elkülönülő, nagyobb csoportokat alkotnak: telkek, közösségi funkciójú épületek, lakó funkciójú épületek, telepek, gépkocsitárolók. A legátfogóbb képet akkor kapjuk az ingatlanok jelenlegi hasznosításáról, ha e funkciók szerint áttekintjük a bérbe adottság helyzetét.

6. táblázat

Ingatlanok csoportosítása funkció és hasznosítottság szerint

	Funkció	Bérbe adott		Üres		Összesen	
		Darab	Nettó érték	Darab	Nettó érték	Darab	Nettó érték
Telkek	Telkek	7 db	39 M Ft	322 db	27 479 M Ft	329 db	27 518 M Ft
Közösségi funkciójú épületek	Köz-épületek	17 db	2 296 M Ft	46 db	20 111 M Ft	63 db	22 407 M Ft
	Színházak	126 db	11 660 M Ft	–	–	126 db	11 660 M Ft
	Üzletek	40 db	8 453 M Ft	39 db	547 M Ft	79 db	9 000 M Ft
	Bálna	2 db	5 211 M Ft	–	–	2 db	5 211 M Ft
	Irodák	18 db	589 M Ft	22 db	457 M Ft	40 db	1 045 M Ft
	Egyéb helyiségek	15 db	228 M Ft	35 db	168 M Ft	50 db	396 M Ft
Lakó funkciójú épületek	Lakó-épületek	33 db	3 473 M Ft	12 db	209 M Ft	45 db	3 683 M Ft
	Lakások	65 db	467 M Ft	27 db	214 M Ft	92 db	681 M Ft
	Nyugdíjas-házak	9 db	1 632 M Ft	–	–	9 db	1 632 M Ft

	Funkció	Bérbe adott		Üres		Összesen	
Telepek	Sport-telepek	1 db	125 M Ft	6 db	212 M Ft	7 db	337 M Ft
	Ipar-telepek	5 db	166 M Ft	5 db	97 M Ft	10 db	263 M Ft
	Üdülők	1 db	70 M Ft	6 db	343 M Ft	7 db	413 M Ft
Garázsok	Garázsok	107 db	151 M Ft	7 db	184 M Ft	114 db	335 M Ft
	Összesen	486 db	35 960 M Ft	527 db	50 020 M Ft	1 013 db	85 980 M Ft

Forrás: BfVK Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

A fenti felsorolás megmutatja, hogy – amint azt már az eddgiekből is láttuk – a beépítetlen telkek hasznosítása a legalacsonyabb, csupán 3,3%, a középületek kihasználtsága 60%-os, a lakó funkciójú épületeké 70%, a telepeknek 35%-át, míg a garázsoknak 94%-át adták bérbe.

A funkciók részletesebb elemzése során még a következő megállapításokkal egészíthetjük ki a táblázatból kiolvasható adatokat:

- Az üresen álló telkek a legnagyobb nettó könyv szerinti értéket jelentenek az ingatlanportfólióban.
- A középületeknek – amelyek a telkek után a legnagyobb könyv szerinti nettó értéket képviselik az ingatlanportfólióban – csak a kisebbik részét sikerült eddig bérbe adni. Ezek az épületek eredetileg kulturális, egészségügyi, oktatási funkciókat láttak el, de állapotuk, kihasználtságuk miatt a főváros felhagyott a bennük folyó tevékenységgel.
- A középületek közül a Bálna nemcsak értékével emelkedik ki: mint a főváros emblematikus kulturális középülete, a kiadható terület 67%-a jelenleg bérbe van adva.
- A színházépületek – amelyek értéke az ingatlanportfólió értékének 14%-a – teljes egészében bérbe vannak adva.
- Az irodák – amelyek iroda funkciójú helyiségek, nem pedig irodaházak (amely a nettó könyv szerinti értékükből is kiolvasható) – több mint fele üresen áll.
- Az üzleteknek a fele, az egyéb funkciójú helyiségeknek csak harmada van bérbe adva; ennek oka a fekvésük, az épületekben való elhelyezkedésük, állapotuk.
- A lakások kétharmada bérbe van adva, de ez a nettó könyv szerinti értéküknek csak a 30%-a. Ezek elsősorban szóróvnylakások, azaz a többlakásos épületekben a fővárosnak csak egy-egy lakástulajdona van.
- A lakóépületek többsége részben vagy egészben bérbe van adva.
- A nyugdíjasházak mindegyike részben bérbe van adva.
- A kis értékű és számosságú ipartelepek (amelyek inkább ipari funkciójú telephelyek) fele bérbe van adva.
- A sporttelepek többsége üres, kihasználatlan.
- Az üdülők (amelyek többsége volt üdülő-, úttörőtábor) üresen állnak, csupán egy van bérbe adva.
- A garázsok nagy többsége (94%-a) haszonbérbe van adva.

A kihasználtságot elemezve összefoglalóan megállapítható, hogy az épületek kétharmada bérbé van adva, ami azt mutatja, hogy ez a hasznosítási forma járható út az adott ingatlanportfóliónál. Más a helyzet a telkeknél, ahol egyértelmű, hogy bérbeadás útján nem hasznosíthatók.

10. Az ingatlanok fenntartási költsége

A funkciók és a hasznosítás jelenlegi helyzete, amint láttuk, alátámasztja a későbbi hasznosítás lehetőségeit. De ebből még nem vonhatunk le következtetést a hasznosítás formájának eredményességére és hatékonyságára. A hatékonyabb hasznosítás szükségességét az ingatlanok fenntartási költsége és a bérbeadásból származó bevételek arányának vizsgálata után tudjuk eldönteni. Először a közvetlen fenntartási és üzemeltetési költségeket és a bérbeadásból származó bevételeket vetjük össze, ami a rövid távú eredményességet mutatja, hiszen nem veszi figyelembe az értékcsökkenést, a beruházások és felújítások pénzügyi hatását.

7. táblázat

Az ingatlanok fenntartásának eredménye (2014–2016)

	Funkció	2014	2015	2016
Telkek	Telkek	-106 558 866 Ft	-112 074 676 Ft	-106 000 797 Ft
Közösségi funkciójú épületek	Középületek	-78 815 029 Ft	-32 209 200 Ft	10 960 394 Ft
	Színházak	241 586 279 Ft	343 087 864 Ft	347 177 257 Ft
	Üzletek	30 249 011 Ft	35 902 312 Ft	137 256 240 Ft
	Bálna	-117 007 086 Ft	-168 406 546 Ft	-230 232 121 Ft
	Irodák	-7 342 255 Ft	3 764 674 Ft	5 953 262 Ft
	Egyéb helyiségek	-11 049 464 Ft	-12 250 423 Ft	-7 227 413 Ft
Lakófunkciójú épületek	Lakóépületek	-32 627 623 Ft	-43 453 961 Ft	-48 782 914 Ft
	Lakások	-2 985 075 Ft	-20 718 443 Ft	-4 027 847 Ft
	Nyugdíjasházak	-296 453 240 Ft	-411 203 227 Ft	-409 026 778 Ft
Telepek	Sporttelepek	-4 104 838 Ft	-1 099 595 Ft	-1 113 797 Ft
	Ipartelepek	-9 414 233 Ft	-26 993 209 Ft	-20 982 756 Ft
Garázsok	Garázsok	39 786 275 Ft	13 434 439 Ft	26 028 717 Ft
	Összesen	-354 736 144 Ft	-432 219 991 Ft	-300 018 553 Ft

(bruttó értékek)

Forrás: BFKK Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

Sajnos a fenti táblázat egyértelműen mutatja, hogy az ingatlanok fenntartása évente 300 és 400 millió forint közötti veszteséget okoz a Fővárosi Önkormányzatnak.

A telkek fenntartási vesztesége nem okozhat meglepetést, hiszen azok lényegében üresen állnak, bevétel nem ellensúlyozza a jelentkező költségeket, és ezek nem jelentéktelenek, hiszen az összes területük mintegy 2,3 millió négyzetméter.

Annál elgondolkodtatóbb, hogy a 70%-ban bérbe adott nyugdíjasházak fenntartása évi 400 millió forint veszteséget okoz, és a lakások, lakóépületek üzemeltetése további 50–60 millió forinttal növeli még ezt.

A közösségi funkciójú épületek közül a Bálna üzemeltetésének eredménye negatív a jelenlegi bérbeadottsági szint mellett, valamint kisebb veszteséget jelent a lakások és lakóépületek, az ipartelepek, sporttelepek és egyéb helyiségek fenntartása.

Jelentős nyereséget termelnek a színházak (mint ingatlanok, hiszen a színházak mint szervezetek finanszírozására adott fővárosi támogatás nem szerepel ebben a kimutatásban), az üzletek és a garázsok. Az irodák, középületek üzemeltetése jelenleg már nyereséges több év veszteséges működés után.

Ez a kimutatás nem tartalmazza az ingatlanok (természetesen elsősorban az épületek) éves értékcsökkenését, illetve az ingatlanok felújításának költségét. Az éves értékcsökkenés értéke az 1013 ingatlan esetében több mint 900 millió forint. Ebben a színházak értékcsökkenése 300 millió forint, a Bálnáé 290 millió forint, a középületeké 190 millió forint. Ha az értékcsökkenés mértékét figyelembe vesszük, a háromszorosára emelkedik az éves veszteség. Természetesen az értékcsökkenés leírása önmagában nem jelent közvetlen pénzügyi kiadást, azonban jelzi, hogy az ingatlanok állaga rohamosan romolhat, ha elmaradnak azok a felújítások, amelyek ellensúlyozni tudják az értékcsökkenést.

11. Az ingatlanok hasznosítási tervei – telkek

A lényegében üresen álló telkek évi 100 millió forintos fenntartási költséget jelentenek a fővárosnak. Talán ezek azok az ingatlanok, amelyeknél a legkevesebb lehetőséget kell mérlegelni a hasznosításnál. Jelenlegi tudásunk szerint a főváros tervei között nem szerepel olyan fejlesztés, amely ezeket az ingatlanokat igényelné kötelező feladatainak ellátásához. Ezzel együtt nem lehet a telkeket sem egységesen kezelni, hiszen több nagy, eltérő tulajdonságokkal rendelkező csoportba oszthatók.

A 329 db beépítetlen telek összesen 219,4 hektár területet jelent. Ebből a területből négy nagy telekcsoport önmagában 157,1 hektár.

A legnagyobb terület a III. kerületi Mocsárosdűlőn található: 89 db telek összesen 83,2 hektár területtel. Ez az ingatlancsoport volt az utolsó nagy terület, amelyet a főváros annak idején lakótelep építésére tartott fent. Ez a funkció és cél már nem szerepel a Fővárosi Önkormányzat feladatai és tervei között, tehát további, egyéb célú felhasználásának nincs akadálya.

A második legnagyobb egybefüggő terület a X. kerületben található, melyet Fehérdűlőnek nevezünk, és egykor a HUNGEXPO bővítésére, az EXPO céljára volt fenntartva „tematikus park” övezeti besorolással. Itt a telkek száma lényegesen kisebb, csak 7 db, viszont összes területük 56,8 hektár.

A harmadik fejlesztési terület, a XXIII. kerület Szentlőrinci úti lakótelep fővárosi tulajdonú, illetve vannak a kerületi önkormányzattal közös tulajdonú telkei. Ez a 28 telek 16,1 hektáron fekszik.

A negyedik ingatlancsoport a IV. kerület úgynevezett Városkapu területének része, ahol az Újpesti Önkormányzat a fővárossal együtt tervez egy nagyobb városfejlesztési projektet. Itt a 15 db fővárosi tulajdonú ingatlan csak 1 hektár területet jelent.

Ezeknél a kimondottan fejlesztési célú területeknél az értékesítés alapvető feltétele, hogy elkészüljön a kerület építési szabályzata a területre, amely egyértelműen meghatározza a lehetséges beépítés mértékét és az elhelyezhető funkciókat.

A négy nagy telekcsoporton felül 78 db beépítetlen építési telek van, összesen 36,1 hektár. Ezek közül 7 darab 1 hektárnál nagyobb, illetve a III. kerületi volt „Cserépgyár” területe, amely önmagában 10 hektár. Ezeknél az ingatlanoknál is elsőként el kell készíteni a szabályozási terveket, mielőtt megkezdődhet az értékesítés.

8. táblázat
Beépítetlen telkek csoportjai

Telkek csoportjai	Telkek mérete	Telkek száma	Telkek területe	Könyv szerinti, bruttó érték
Mocsárosdűlő	100–130 000 m ²	89 db	832 480 m ²	6 947 779 000 Ft
Fehér-dűlő	4 800–385 000 m ²	7 db	567 825 m ²	4 272 266 000 Ft
Szentlőrinci úti lakótelep	640–18 500 m ²	28 db	160 521 m ²	582 037 000 Ft
Újpest-Városkapu	320–2 300 m ²	15 db	10 184 m ²	155 491 000 Ft
Építési telkek I.	> 100 000 m ²	1 db	107 378 m ²	1 009 324 000 Ft
Építési telkek II.	10 000 <> 100 000 m ²	6 db	105 195 m ²	1 041 494 000 Ft
Építési telkek III.	1 000 <> 10 000 m ²	42 db	133 620 m ²	2 304 196 000 Ft
Építési telkek IV.	< 1 000 m ²	28 db	15 953 m ²	315 122 000 Ft
Csonka telkek	3 <> 880 m ²	39 db	7 298 m ²	119 037 000 Ft
Mezőgazdasági művelés	600–19 500 m ²	17 db	55 794 m ²	92 411 000 Ft
Közterület	50–61 000 m ²	44 db	160 087 m ²	10 190 686 000 Ft
Egyéb telkek	150–19 000 m ²	10 db	36 944 m ²	465 187 000 Ft
Összesen		329 db	2 194 259 m²	25 517 730 000 Ft

Forrás: BFKV Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

Külön csoportba tartoznak a nem vagy csak nehezen értékesíthető telkek, az 1000 m² nagyságot el nem érő csonka telkek, a közterületként használt ingatlanok, a mezőgazdasági művelésű és egyéb funkciójú telkek, amelyek együtt 26 hektárt tesznek ki. Ezeknél az értékesítés csak meghatározott vevők számára lehetséges, vagy át kell adni az ingatlanokat a fenntartási költségek csökkentése érdekében.

12. Az ingatlanok hasznosítási tervei – lakó funkciójú épületek

Az előző fejezetben elvégzett elemzések alapján megállapíthatjuk, hogy az ingatlanok különböző csoportjai, különböző hasznosítási lehetőségeket és kényszereket rejtenek magukban.

A hasznosítás eredményességének növelésénél legelőször a legnagyobb veszteséget termelő portfólióelemekre kell koncentrálnunk. Ezek a bérbeadással hasznosított nyugdíjasházak és lakások, lakóépületek, amelyek üzemeltetése, fenntartása évi mintegy 800 millió forint, értékcsökkenésük további 86 millió forint, viszont a bérleti díjből származó bevétel csak 340 millió forint, annak ellenére, hogy a bérbeadottság 70%-os, tehát a teljes bruttó veszteség több, mint fél milliárd forint évente.

A Főváros bérlakásállománya jelenleg 1 246 db lakást foglal magában, ebben nem szerepelnek az egyes fővárosi tulajdonú gazdasági társaságok saját bérlakásai. Tekintve, hogy Budapesten a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő bérlakásállomány több mint 87 000 db-ot tesz ki, ezért elmondható, hogy a fővárosi tulajdonú bérlakások a fővárosi lakhatási kérdések megoldásában elhanyagolható szerepet játszanak. Ezek a bérlakások különböző csoportokba oszthatók. A legtöbb – összesen 527 db lakás – *4 db tömbházban* található, amelyek közül 3 db a hetvenes években csúszószerű technológiával épült korszerű panelépület, egy viszont az ötvenes években épült, eredetileg gyárépületként funkcionált, amit később átalakítottak szükséglakásokká, és ezeket újították fel. A második legnagyobb csoportot a *9 db nyugdíjsház* alkotja, amelyek összesen 392 db lakásból állnak. A második világháború előtt épült az *óbudai gázgyári lakótelep*, ahol földszintes és emeletes önálló épületekben és sorházakban 184 db lakás található. A többi 143 db lakás külön-külön elszórtan található, 27 db ezekből vidéken.

9. táblázat

A lakásfenntartás eredménye 2014–2016 között

Funkció	Lakások száma	Üres lakások száma	2014	2015	2016
Tömbházak	527 db	145 db	–97 440 372 Ft	1 263 435 Ft	–53 441 978 Ft
Nyugdíjsházak	392 db	119 db	–296 453 240 Ft	–411 203 227 Ft	–409 026 778 Ft
Gázgyári lakótelep	184 db	17 db	35 998 055 Ft	24 726 546 Ft	20 369 440 Ft
Szórványlakások	116 db	64 db	444 197 Ft	1 134 321 Ft	–4 251 547 Ft
Vidéki lakások	27 db	13 db	451 720 Ft	2 226 086 Ft	1 280 674 Ft
Összesen	1 246 db	358 db	–356 999 640 Ft	–381 852 839 Ft	–445 070 189 Ft

(bruttó értékek)

Forrás: BFKV Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

Ha a tovább bontott költségeket, illetve a bérbe adott és az üres lakások számát elemezzük, láthatjuk, hogy vannak nem veszteséges lakástípusok is. Ilyen elsősorban a műemléki védettségű óbudai gázgyári lakótelep, ahol a környezet, a Duna közelsége, az épületek kisvárosi jellege kedvelté teszi a lakásokat, és a kihasználtság szintje 90% feletti. A *szórványlakások*, beleértve a vidékieket is, 50%-os kihasználtság mellett lényegében „önfenn tartónak” számítanak, teljes kihasználtság mellett már pozitív eredmény lenne várható.

A veszteségek kisebbik részét a *tömbházak* okozzák. Ezt ezeknek az épületeknek az építési kora és módja, műszaki állapotuk és az ezekből adódó magas karbantartási költségük, valamint a bérleti díjak alacsony szintje indokolja. Ennek ellenére a bérleti szerződéseknek csupán a 16%-a „szociális alapú”, az 56%-uk „költség alapú”, és még a „piaci alapú” bérleti díjak is magasabb arányt képviselnek (28%). Ezek a bérleti díjak jelenleg egy összkomfortos lakás esetén négyzetméterenként 336 Ft/hó, 448 Ft/hó és 873 Ft/hó költséget jelentenek.

Nem árt itt tisztázni, hogy mit is takarnak ezek a *laktér*. A *szociális helyzet alapján bérbe adott* lakásoknál a lakásrendelet szerint a karbantartási, a központi berendezések üzemeltetési, valamint a közös területek állagmegóvási, takarítási költségei képezik a bérleti díj alapját. A *költséggelven bérbe adott* lakások esetében ezeken felül be kell számítani a bérleti díj alapjába az üzemeltetés és működtetés egyéb költségeit. A *piaci alapon bérbe adottaknál* képződhetne 10%-os nyereség is. Ha figyelembe kívánnánk venni a bérleti díjknál ténylegesen felmerülő költségeket, átlagosan 60–80%-os bérletidíj-emelésre lenne szükség. Egy ilyen emelés természetesen kérdésessé tenné, akarnak-e (tudnak-) a bérlők a főváros forráshiányából adódó elmaradt felújításokért és a karbantartásokból adódó üzemeltetési költségeikért fizetni, illetve áthárítható-e ez rájuk. Másrészt azon is érdemes elgondolkozni, hogy 2017. első félévében Budapest XI. kerületében a fővárosi tulajdonú panel lakóház melletti, teljesen azonos épületben 2200–2400 Ft/hó/m² volt a piaci laktér. Tehát a jobb állapotú, de műszaki paramétereiben teljesen azonos épületnél a bérleti díj háromszorosa volt a fővárosi „piaci alapú” laktérnek. Ez felveti azt a lehetőséget, hogy egyes tömbházak felújítása megtérülhet a magasabb laktérből egy homogénebb bérlői szerkezet mellett.

Külön meg kell említeni a tömbházak között a *Kőbányai út 22. szám alatti lakóépületet*, amely 1922-ben dohánygyárnak épült, majd 1948-ban a görög polgárháború menekültjei számára alakították át szükséglakásokká. Ezeket a szükséglakásokat később rászoruló fővárosi családok kapták meg, és a lakások egy részét komfortosították. Jelenleg a 188 db lakásból 146 db van bérbe adva, és 2016-ban csak ez az egy ház 38 millió forintos veszteséget jelentett a főváros számára, míg a másik három tömbház összesen csak 15 millió forintot.

A legnagyobb veszteséget jelenleg a *nyugdíjasházak* okozzák. A főváros 9 db nyugdíjasházában található 392 db lakásból 313 db van bérbe adva, ez a 80%-os arány megegyezik a többi lakóépület kihasználtságával. A sokkal magasabb veszteség az épületekben nyújtott és a bérlőkre tovább nem hárított 24 órás nővérszolgálat költségéből adódik. A fővárosi nyugdíjasházak valójában piaci alapú bérlakásoknak számítanak, ahol a bérleti szerződés feltétele az, hogy a bérlők vagy fővárosi tulajdonú bérlakásukból költöznek ki, vagy 2,75–3,75 millió forint közötti térítést fizetnek a beköltözéskor. Ennek a térítésnek arányos része visszajár a bérlőnek, ha tíz éven belül megszűnik a bérleti szerződés. Ha a bérbe adott lakások után befizetett térítés egy évre eső hányadát hozzávesszük a bevételekhez, még úgy is 320 millió forint körüli az éves veszteség.

A fenti működési költségek bruttó összegekként értelmezendők, tehát tartalmazzák az általános forgalmi adót, de az értékcsökkenés értékét nem, amely tovább rontja az eredményt.

A továbblépés több irányban történhet. A Fővárosi Önkormányzatnak nem tartozik a törvényben szabályozott feladatai közé a lakhatás biztosítása. A tulajdonába került lakásokat fenntartja, de azok elidegenítését nem tiltja semmilyen jogszabály. A főváros vezetése dönthet úgy, hogy továbbra is fenn kíván tartani egy bizonyos számosságú, saját tulajdonú bérlakásállományt. Ezt indokolhatja, hogy lehetnek olyan fővárosi fejlesztési célok, amelyek megvalósításához a lakók elhelyezésére lehet szükség, vagy bekövetkezhet bármilyen előre nem látható esemény, havária, amikor biztonságot jelent, ha van azonnal igénybe vehető lakásállomány. Ehhez csak azt kell figyelembe venni, hogy ha a főváros ilyen célokra tart meg lakásokat, akkor ezeket üresen kell tartani, tehát fenntartásuk újra veszteséget fog termelni.

A leginkább égető ingatlancsoportnál, a *nyugdíjsházaknál* két lehetőség van a veszteség csökkentésére vagy megszüntetésére. Az egyik, hogy az épületek maradnak fővárosi tulajdonban, de – kihasználva a most is meglévő nővérszolgálatot – bevezetésre kerül egy korlátozott (a nyugdíjsházi ápolók egészségügyi szakképesítésével ellátható) egészségügyi szolgáltatás, amelyért külön térítés számítható fel, és amelyre a felmérések szerint lenne igény és fizetőképes kereslet. A nyugdíjsházaknak jelenleg az a gyenge pontja, hogy csak az önellátásra képes idősöket lehet az épületekben elhelyezni. Ha valaki már nem képes az önellátásra, fel kell mondani a bérleti szerződést, és a hozzátartozók újabb elhelyezési problémával szembesülnek. A másik lehetőség abból adódik, hogy a kerületi önkormányzatok szociális, egészségügyi ellátási láncra a fővárosénál teljesebb. Az ottani idősotthonok nem nyugdíjsházak, biztosítják a lakóknak a fenti ápolási, ellátási szolgáltatást. Egyes kerületi önkormányzatok már eddig is mutattak érdeklődést a fővárosi nyugdíjsházák átvételére az ellátandó feladattal együtt, ami azt jelenti, hogy az átadás történhet térítésmentesen.

A *Kőbányai út 22. szám* alatti lakóépület mellett található a Budapesti Módszertani Szociális Központ speciális éjjeli menedékhelye és lábadozója. A hajléktalanok átmeneti lakáshoz jutásának régi, akkut problémájának megoldásában segíthetne, ha a 188 lakásos lakóépületet átadnák a BMSZKI-nak. Ennél gondot jelenthet a jelenlegi 152 bérlő elhelyezése, bár ezzel együtt megoldódna a számukra sok esetben problémát jelentő hajléktalanszálló szomszédsága is. A többi tömbházban lévő 67 db üres lakáson felül a 26 db üres budapesti szóróvnylakás lehetőséget nyújthat az elhelyezésre, illetve a határozott időre szóló bérleti szerződések lejártával nem kell meghosszabbítani azokat a főváros részéről.

A további, *szabadon maradó* lakások sorsa lehet az értékesítés. Az *óbudai gázgyári lakások* esetében ennek alapfeltétele az ingatlanok társasházzá alakítása. A *szóróvnylakások* már most is külön társasházi albetétek. Ezeknek a lakásoknak az értékesítése már lényegében megkezdődött. Sajnos a lakások elhelyezkedése, állapota nemcsak a bérbeadást nehezíti, de az értékesítést is kétségessé teszi. Ráadásul a vidéki lakóingatlanok több esetben a településen kívül helyezkednek el. Vannak azonban olyan fővárosi tulajdonban lévő lakóépületek is, amelyek adottságai, például fekvése, kialakítása vagy éppen műemléki volta lehetővé teszi magasabb szintű, adott esetben nem lakáscélú hasznosítást. Ezeknél az épületeknél a kiürítés és a felújítás is megtérülhet a bérbeadásból hosszú távon.

13. Az ingatlanok hasznosítási tervei – közösségi funkciójú épületek

A közösségi funkciójú épületeket két nagy csoportba lehet osztani. A középületek, üzletek, irodák és egyéb helyiségek alapvetően *eredeti funkciójukat elvesztett épületek* vagy helyiségek. Az eredeti funkció elvesztése és az, hogy jelenleg a főváros feladatellátásához nem szükséges, hasznosítható ingatlanok között találjuk őket, azt jelenti, hogy vagy a funkciók szűntek meg, vagy az épületek már nem voltak e funkciók ellátására alkalmasak. Mindkét esetben szembesülnünk kell e létesítmények idejétmúltjával. Már nem felelnek meg a mai kor elvárásainak funkcionálisan, ahogy a jelenlegi hatósági előírásoknak és a környezettudatosságnak sem. Ez már előrevetíti hasznosításuk, illetve értékesítésük nehézségeit. Ráadásul fekvésük sem indokolja az esetleges értékesítést, bontást és új fejlesztés megvalósítását, hiszen az üres ingatlanoknak csak egyharmada található a belvárosban, és ott is a kevésbé frekvenciált helyeken fekszenek, vagy az épületeken belüli elhelyezkedésük kedvezőtlen.

A közösségi funkciójú létesítmények másik csoportjába tartozik a 13 fővárosi tulajdonú *színházépület* és a főváros emblematikus épülete, a *Bálna*. A színházak fenntartása a főváros önként vállalt, fontos küldetésévé van jelen. Ezek a létesítmények, illetve a bennük folyó művészeti munka nagy népszerűségnek örvend. Kihasználságuk kiemelkedően magas, ennek köszönhetően állapotuk jó, üzemeltetésük, fenntartásuk, amelyet a színházak saját szervezete irányít, jó minőségű. A Bálna pedig a főváros legnagyobb önálló fejlesztésének számít, amely a viszontagságos kezdetek után mára a modern, non-standard építészet szimbóluma lett Budapesten.

A legnagyobb számú közösségi funkciójú létesítmények csoportjába az üzletek, irodák és egyéb helyiségek tartoznak. Ezeket az ingatlanokkal együtt lehet tárgyalni, mert ezek adottságai, tulajdonságai, helyzetük és a lehetséges kezelésük lényegét tekintve hasonló. Az egyéb helyiségekhez raktárok, pincehelyiségek, műhelyek stb. tartoznak.

10. táblázat

Helyiségek csoportosítása

Helyiségek funkciója	Helyiségek száma	Bérbe adott helyiségek	Kihasználság	Könyv szerinti nettó érték	Éves üzemeltetési eredmény (2016)
Üzlet	79 db	39 db	49,4%	8 980 297 000 Ft	137 256 240 Ft
Iroda	40 db	18 db	45,0%	1 045 165 000 Ft	5 953 262 Ft
Egyéb helyiségek	50 db	15 db	30,0%	396 349 000 Ft	-7 227 413 Ft
Összesen	169 db	72 db	42,6%	10 421 811 000 Ft	135 982 089 Ft

Forrás: BFKV Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

Megállapíthatjuk, hogy ezen helyiségeknek a hasznosítása jelenleg is számottevő nyereséget hoz. Egyértelmű, hogy a kihasználság növelése, további helyiségek bérbeadása lehet a főváros célja, amely egyben biztosítja a vagyon megtartását és nyereség képességét.

A közösségi funkciójú épületek között a *63 db középület* hasznosítása tekinthető a legkomolyabb feladatnak. Ez az ingatlancsoport jelenti a fővárosi tulajdonok közül a legnagyobb nettó könyv szerinti értéket a telkek után. Az üzemeltetésük már most is nyereséges, a bérleti bevétel jelenleg több mint 190 millió forint, áfa nélkül. Ez a helyzet jó lehetőséget teremt a későbbi bérbeadással történő hasznosítás előkészítésére.

A legtöbb épület (29 db) oktatási funkciójú, eredetileg elsősorban szakiskola volt. 6 db már bérbeadásra került, a többi évek óta üresen áll. 14 db épületben (elsősorban idősek otthona) a szociális funkció, 6 db épületben az egészségügyi funkció, 5 db épületben a kulturális funkció és végül 9 db épületben egyéb funkciók érvényesültek. Ezeknél az ingatlanoknál egyenként kell megvizsgálni a hasznosítás lehetőségét. Fontos figyelembe venni az ingatlan és az épület jellegét, méretét, műszaki állapotát, valamint (városon belüli vagy kívüli) fekvését.

11. táblázat

Középületek csoportosítása

Középület funkciója	Épületek száma	Bérbe adott, üzemeltetett épületek	Kihasználtság	Könyv szerinti nettó érték	Éves üzemeltetési eredmény (2016)
Oktatási	29 db	4 db	13,8%	3 974 457 000 Ft	56 283 711 Ft
Szociális	14 db	1 db	7,1%	5 137 112 000 Ft	-71 541 249 Ft
Egészségügyi	6 db	1 db	16,7%	967 622 000 Ft	-32 148 372 Ft
Kulturális	5 db	5 db	100%	288 335 000 Ft	35 586 002 Ft
Egyéb	9 db	7 db	77,8%	12 039 447 000 Ft	23 562 350 Ft
Összesen	63 db	18 db	28,6%	22 406 973 000 Ft	11 742 442 Ft

Forrás: BFKV Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

A táblázatból kiolvasható, hogy a szociális és az egészségügyi funkciójú épületekből csak egyet-egyet sikerült eddig bérbe adni, és ebből következően ezek fenntartása veszteségesnek tekinthető. A többi épülettípus azonban – annak ellenére, hogy még 25 db volt oktatási létesítmény üresen áll – nyereségesen üzemeltetettnek számít már most is. Az üresen álló középületek átlagos alapterülete 2000 m², a legnagyobb ilyen épület 7400 m². Ezeknek a létesítményeknek a lehetséges használatára fejlesztési terveket kell készíteni. Ezek egyrészt feltárják és alátámasztják, hogy melyek az elkerülhetetlen felújítási, korszerűsítési feladatok, és milyen költséget jelentenek ezek, másrészt szemléletesen bemutatják a potenciális érdeklődőknek a felújítás után bennük elhelyezhető funkciókat.

A 13 fővárosi tulajdonú budapesti *színház* fenntartásának elemzése nem mutat reális képet. Részben azért, mert a színházépületeket (az Operettszínház kivételével) a fővárosi tulajdonú társulatok bérlik, (egy fővárosi döntés szerint a jegybevételük 1%-áért), másrészt a társulatok bevételének nagy részét az állami és a fővárosi támogatás jelenti (amelynek értéke ebben az elemzésben nem jelenik meg). A fővárosi színházaktól származó bérleti bevételnek a 80%-a az Operettszínházról származik.

A *Bálna* hasznosítása a főváros gyakorlatában egy teljesen egyedülálló kihívásnak minősül. A főváros előző vezetése alapvetően nem a piaci hasznosítást tűzte ki célul,

hanem egy emblemikus közösségi, kulturális épületet kívánt létrehozni. Mivel ennek finanszírozási forrása nem állt a főváros rendelkezésére, ezért ezt a problémát a PPP (Public-Private Partnership, köz- és magán-együttműködés) konstrukcióval kívánta megoldani. A magánbefektető szerződésbontását követően került a Bálna a főváros birtokába. A 2013-as megnyitás óta próbálja a főváros piaci körülmények között nyereségesen, de legalább önfenntartóan üzemeltetni a Bálnát, de meg kellett tapasztalnia, hogy ennél két nehézség is felmerül. Egy közösségi, kulturális célokra tervezett épület – amely ötvözi az eredeti történeti épületeket és a non-standard formai és épületszerkezeti megoldásokat – bérbeadhatósága és fenntartási költsége nem versenyezhet a már eredetileg is kereskedelmi célokra készült korszerű, bár néha valóban „unalmas” és egyszerű épületekkel. Másrészt a Fővárosi Önkormányzat döntéshozatali mechanizmusa, az adminisztratív előírások szintén nagyon megnehezítik a nagyon gyorsan változó, nagy rugalmasságot kívánó ingatlanbérleti piacon való hatékony működést.

A Bálna jelenleg a kiadható területének 67%-át adta bérbe, beleértve a főváros kulturális funkcióinak elhelyezésére szolgáló területeket is. Az üzemeltetés a 2016. évben 230 millió forint veszteséget okozott. Három lehetőség áll a főváros előtt a továbbiakkal kapcsolatban. Reális az a piacelemzés, amely szerint lehetséges a Bálna kiadható területének teljes feltöltése bérlőkkel. A számítások szerint ebben az esetben a veszteség 100 millió forint alá csökkenthető úgy, hogy az egyes kulturális funkciók az épületben maradnak. Ha nem tudja a főváros ezt a veszteséget folyamatosan finanszírozni, akkor meg lehet vizsgálni az értékesítés lehetőségét egy kereskedelmi befektető részére, de ebben az esetben a főváros elveszti eredeti célját, a kulturális, közösségi funkciót. Végül lehetségesnek tűnik egy befektető keresése, akinek céljai összeegyeztethetők a főváros eredeti céljaival, és anyagi lehetőségei megengedik, hogy a Bálnát – amellet, hogy saját céljaira használja – részben kulturális, oktatási és közösségi célra működtesse.

14. Az ingatlanok hasznosítási tervei – egyéb ingatlanok

A hasznosítási tervek végére néhány kisebb jelentőségű ingatlancsoport került. Ilyenek a sport- és ipartelepek, üdülők, gépjárműtárolók.

12. táblázat

Egyéb ingatlanok csoportosítása

Ingatlanok funkciója	Ingatlanok száma	Bérbe adott ingatlanok	Kihasznátság	Könyv szerinti nettó érték	Éves üzemeltetési eredmény (2016)
Sporttelepek	7 db	1 db	14,3%	336 767 000 Ft	-1 113 797 Ft
Ipartelepek	10 db	5 db	50,0%	262 666 000 Ft	-18 506 385 Ft
Üdülők	7 db	1 db	14,3%	412 526 000 Ft	- Ft
Garázsok	114 db	107 db	93,9%	334 852 000 Ft	26 035 652 Ft

Forrás: BfVK Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017), vagyonkimutatás (2016)

Ezeknek az ingatlanoknak a hasznosításánál a gépjárműtárolók külön csoportot alkotnak, mert ezeknek nagytöbbsége az Újpesti Önkormányzattal közös tulajdonban vannak, hasznosításukat a kerületi önkormányzat végzi, és a főváros felé a tulajdonrész szerinti hasznobért fizeti meg. Ez a fővárosnak minden évben jelentős hasznot jelent.

Az ipartelepek hasznosításánál egyedileg kell vizsgálni minden ingatlant, mert ezek nagyon különböző funkciójúak, méretűek és egyéb adottságúak. Ezek között található a margit-szigeti volt szikvízpalackozó üzem, a Mozaik utcai autó vizsgáztató központ ingatlana éppúgy, mint egy 160 m²-es használaton kívüli nyomásszabályozó-állomás vagy üzemem kívüli szivattyúház, az Ipacsfa úti volt FTSZV telep.

A 7 db sporttelep helyzete hasonló, mint az ipartelepeké. Vannak 2–4000 m²-es valamikori sportpályák és 100–200 m²-es lőterek is.

Végül (a valamikori úttörő-) üdülőket említjük, amelyek most használaton kívül vannak, és jelenleg se bevételt, se költséget nem generálnak.

Az egyéb ingatlanok egyetlen értelmes hasznosítása az értékesítés lehet a (a gépjárműtárolókon kívül), de ehhez a potenciális érdeklődőket célzott kereséssel lehet csak megtalálni, mert nem szokványos ingatlanpiaci „termékeknek” számítanak.

15. Az ingatlangazdálkodás megoldandó feladatai

Az ingatlanportfólió egyes csoportjainak eredményesebb és hatékonyabb fenntartása, üzemeltetése vagy hasznosítása, illetve értékesítése megköveteli, hogy a beazonosított lehetőségeket az önkormányzat minél rövidebb időn belül valósítsa meg. Az első nehézség itt az, hogy a feladatok ellátásához nem szükséges, használaton kívüli ingatlanok fekvése, állapota, eredeti funkciója nem teszi lehetővé sem a bérbeadást, sem az eladást. Ezt figyelembe véve sem elfogadható, hogy ezek az ingatlanok évről évre mintegy félmilliárd forint veszteséget okoznak a fővárosnak.

A veszteség csökkentésének első lépése, hogy a főváros felső vezetése komplex képet alkot a teljes ingatlanportfólióról. Jelenleg nincs olyan ingatlan-nyilvántartás, amelyben kellő részletzettséggel megjelenne a teljes ingatlanállomány. Az egyes gazdasági társaságok a saját ingatlanjaikkal természetesen saját maguk rendelkezhetnek. De annak is természetesnek kell lennie, hogy a gazdasági társaságok tulajdonosa át szeretné tekinteni a tulajdonában álló társaság ingatlanportfólióját, annak kihasználtságát, fenntartásának hasznait és költségeit. Ezt nemcsak azért teszi, hogy ellenőrizze az ezekkel kapcsolatos tevékenységeket, hanem azért is, hogy a fővárosi szinten létező szinergiákat feltárja és kihasználja. E cél érdekében kezdte el a Fővárosi Önkormányzat 2016-ban az egységes, integrált ingatlan-nyilvántartását létrehozni. Ez a nyilvántartás a ma is meglévő és jogszabályokban előírt vagyonkimutatáson túlmutatóan nem számít statikusnak, sokkal inkább dinamikus és tevékenységközpontú, azaz a célfüggvényeket előzetesen meghatározó és azokból levezetett adattartalmakra fókuszáló, naprakész nyilvántartó rendszer lesz, várhatóan 2018-ban.

A döntések előkészítésére alkalmas adatbázis birtokában már ki lehet jelölni a hasznosítás prioritásait. A főváros feladatellátásának hosszú távú ellátását figyelembe véve meg kell határozni azokat az ingatlanokat, amelyek mintegy tartalékot képezhetnek a változó igények és követelmények kielégítésére, bár ezek a jövőbeli igények legtöbbször nehezen

azonosíthatók. Ezeket az ingatlanokat azonban az esetleges felhasználásig is hasznosítani kell, hogy ne veszteséget, hanem bevételt termeljenek. Ebből a szempontból is támogatott, hogy a hasznosítás, tehát a bérbeadás az elsődleges cél, csak ennek ellehetetlenülése esetén lehet cél az értékesítés.

Be kell azonban látnunk, hogy egyes ingatlanok hasznosításához – de sokszor még az értékesítéséhez is – végre kell hajtanunk bizonyos elkerülhetetlen rendezéseket, fejlesztéseket. Természetesen az előzetes gondos felmérés, tervezés után gazdaságossági számításokkal kell alátámasztani, hogy ezek a befektetések belátható időn belül és ellenőrizhetően megtérülnek az ingatlanok hasznosítása után. Ezekre a célokra áldozni kell, nemcsak az anyagi megtérülés érdekében, hanem azért is, mert az elhagyottan álló, a környezetet tovább romboló üres épületek vagy gondozatlan telkek rendbetétele, étellel való megtöltése a Fővárosi Önkormányzat elemi érdeke, ha nem is törvényben szabályozott feladata.

Az ingatlanok „étellel való megtöltése”, hasznosítása nem számít egyszerű feladatnak sok esetben. Az ingatlanpiacon való aktív jelenlét, a potenciális érdeklődők megtalálása, az adott ingatlanokkal kapcsolatos érdeklődés felkeltése, a szerződések előkészítése nagyfokú rugalmasságot, gyors reagálást és döntést feltételez. Ennek a folyamatnak a támogatására még szükség van az önkormányzat belső szabályzatainak döntési mechanizmusának átgondolására, a szükséges módosítások végrehajtására. A jogszabályok, előírások és belső szabályzatok betartása mellett egy elfogadható mértékű kockázatot vállalni kell, hiszen az minden fejlesztésnek, beruházásnak velejárója. A kockázatkerülés egy oldalról érthető, hiszen a köz vagyoniával való gazdálkodás nagy felelősség, amivel el kell tudni számolni. Az összes folyamat teljes átláthatósága, a pályázatok nyilvánossága, a jelentkezők esélyegyenlősége és a döntések tisztasága megkérdőjelezhetetlen kell, hogy legyen. Másrészt viszont életszerűnek és piacképesnek kell lennie az ingatlangazdálkodási folyamatoknak.

Összefoglalás

A bevezetőben az alábbi öt feladatban határoztuk meg az ingatlangazdálkodás általános céljait:

1. az önkormányzat működésének biztosítása,
2. az ingatlanok állapotának fenntartása,
3. a költségek minimalizálása,
4. a nem használt ingatlanok nyereséges hasznosítása,
5. a felesleges és bérbé nem adható ingatlanok értékesítése.

Az első feladat – amely szerintünk az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok és intézmények saját jól felfogott érdeke és feladata – végrehajtását a Fővárosi Önkormányzat megfelelő szakterületei ellenőrzik, szükség esetén iránymutatásukkal segítik.

Az ingatlanok állapotának fenntartása a hosszú távú működés biztosítását szolgálja. Az egyes szervezetek vállalati stratégiájában való megjelenés, a középtávú ingatlanstratégiák megalkotása és az ingatlangazdálkodási tervek évente történő jóváhagyatási folyamata biztosítja, hogy az ingatlanokat tulajdonló és működtető szervezetek kellő figyelmet fordítsanak erre a feladatra.

A költségek minimalizálásában nagy segítséget fog nyújtani a jelenleg készítés alatt lévő egységes és integrált ingatlan-nyilvántartási rendszer. Ez fogja lehetővé tenni, hogy a főváros felső vezetésének kellő mélységben legyen rálátása az egész ingatlanportfólióra, és hogy az ingatlanok minél jobb kihasználása és hasznosítása megvalósulhasson ne csak társasági, hanem fővárosi szinten is.

A feladatellátáshoz és a működéshez nem szükséges ingatlanok nyereséges hasznosítása a Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt. feladatának minősül. A hasznosításnak egyidejűleg meg kell felelnie az önkormányzat előírásainak és a piaci elvárásoknak is. A gazdaságos hasznosításhoz szükséges, megtérülő fejlesztéseket és beruházásokat kellő részletességgel kell előkészíteni, illetve alátámasztani.

A nem hasznosítható és hosszú távon is felesleges ingatlanokat pedig értékesíteni kell, hogy a fenntartási költségek és az ingatlanokban lekötött tőke ne rontsa a Fővárosi Önkormányzat pénzügyi helyzetét, hanem segítse azt az értékesítés bevételeivel. Az értékesítésnek a lehető legtranszparenssebben kell megtörténnie, figyelemmel az ingatlanpiac adta lehetőségekre és megmutatva azt, hogy ezen ingatlanok eladása nem a vagyon felélését vagy elherdálását jelenti, hanem Budapest Önkormányzatának tehermentesítését.

Irodalomjegyzék

Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt., közszolgáltatási szerződés (2017).

Budapest főváros önkormányzatának vagyonkimutatása (2016).

Boros Anita

Az állami és az önkormányzati vagyongazdálkodás kapcsolódási pontjai az aktualitások tükrében

1. A nemzeti vagyon

A nemzeti vagyon tárgyait a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) határozza meg. A nemzeti vagyon alapvetően két nagy részre, az állami, illetve az önkormányzati vagyona osztható.

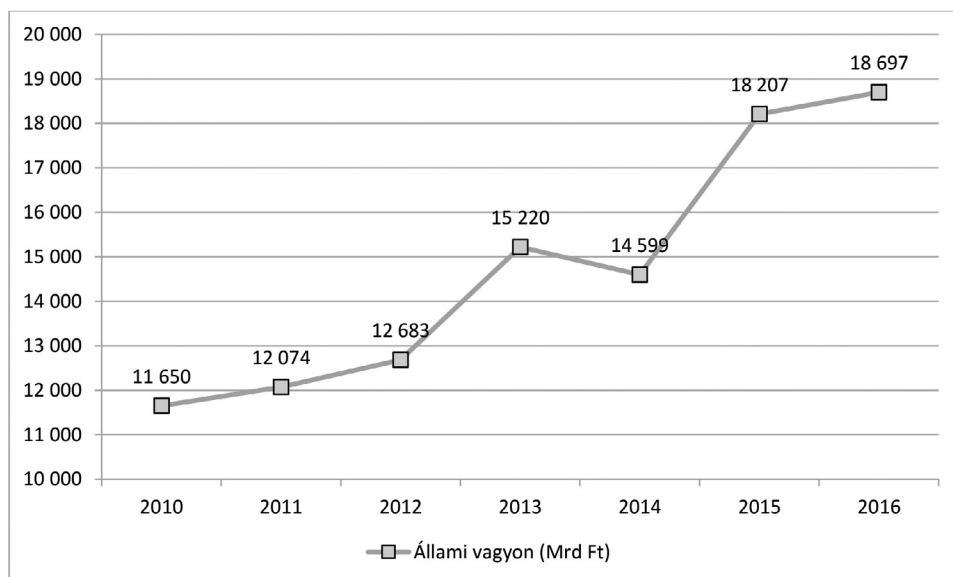
Ahogy az a 2016 tavaszán megtartott, VIII. Önkormányzati Vagyongazdálkodási Konferencia alkalmával is elhangzott, hazánkban a magyar állam a legnagyobb tulajdonos. Az állam igen kiterjedt vagyona ingó és ingatlanvagyonban, valamint egyéb vagyoni értékű jogokban, társasági részesedésekben testesül meg.

Az állam vagyona 2010 óta folyamatosan nőtt: a 2015. év végére már 18,2 ezer milliárd, 2016-ban pedig 18,7 ezer milliárd forintra emelkedett. Az utóbbi érték még tovább nőhet, mivel az egyéb tulajdonosi joggyakorlók részéről a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) számára a tárgyban nyújtandó, 2016-ra vonatkozó adat szolgáltatása mindmáig nem zárult le.

Erre tekintettel, a vizsgált időtartományt a 2010–2015 közötti időszakra szűkítve, az állami vagyon több mint 50%-os növekedése állapítható meg. Ezekben az években az állami vagyonban nyilvántartott tárgyi eszközök (elsősorban ingatlanok) értéke közel 50%-kal emelkedett, ami elsősorban az ingatlanvásárlások és a társasági akvizíciók következménye. Az ingatlanok értéke 2015-ben majdnem 13 ezer milliárd forint, míg az ingóké közel 3 ezer milliárd forint volt.

Az immateriális javak, vagyoni értékű jogok esetében 1,099%-os növekedés következett be a 2015. évre a 2010. évi adathoz képest, amely legfőképp a megújított vagyonnyilvántartási rendszer bevezetésének és az annak kapcsán felülvizsgált ásványi vagyon értékének az eredménye.

A magyar állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapírok és egyéb társasági részesedések értékének növekedése nagyjából 60% volt a vizsgált időszakban (2010–2015). A növekedés a jelentős akvizíciók (elsősorban MOL Nyrt. részese-désvásárlás, közműszolgáltató kialakítása) mellett annak eredménye, hogy az MNV Zrt. értékpapírokat vett át a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alaptól. 2015 végén 677 társaságban volt a magyar államnak részesedése, és e részesedések összértéke meghaladta a 2500 milliárd forintot.



1. ábra

Állami vagyon

Forrás: az MNV Zrt. adatszolgáltatása (2017. 08. 31.)

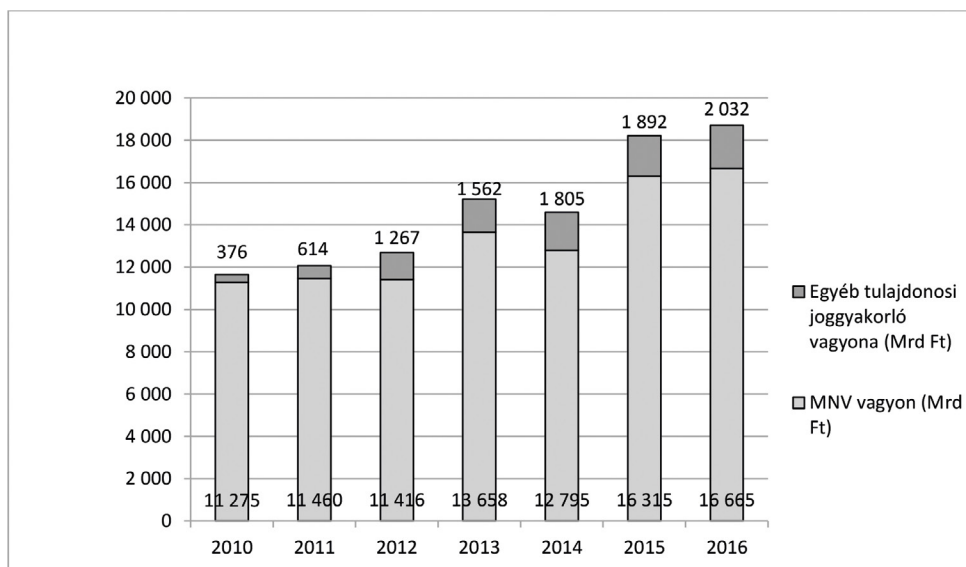
Ha áttekintjük az érintett gazdasági társaságok számának alakulását a 2010 és 2016 közötti időszakban, jól látható, hogy a 2011-es és a 2012-es év között jelentősen növekedett a részesedések száma. E növekedés elsődleges okának a megyei önkormányzatok feladatait érintő törvénymódosítást tudhatjuk be, amelynek eredményeként 107 társasági részesedés került át a megyei önkormányzatoktól állami tulajdonba. A részesedések számát a jogszabályváltozások mellett az öröklés útján állami tulajdonba kerülő részesedések, valamint a kényszertörlési, a végelszámolási és a felszámolási eljárás útján állami tulajdonból kikerülő részesedések is változtatják.

Az MNV Zrt. mellett – amely főszabály szerint az állam vagyonát kezeli – jogszabályi kijelölések alapján még kb. 20 egyébtulajdonosi joggyakorló (túlnyomó részt központi költségvetési szerv) vesz részt az állami vagyon működtetésében.

A fentiekből összességében megállapítható, hogy az állam 2010 és 2015 között 6557 milliárd forinttal növelte az állami vagyon nyilvántartási értékét, és látható, hogy az állami vagyon értéke a 2016. évben is tovább növekedett.¹ Az évek óta tartó növekedés okai rendkívül összetettek, de alapvetően a fent már említett akvizíciók és beruházások, továbbá a vagyonértékelési és -nyilvántartási rendszer folyamatos fejlesztése eredményezte.

A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a helyi önkormányzatok is jelentős vagyonállománnyal rendelkeznek, ennek a vagyonnak az értéke 2015-ben 12,6 ezer milliárd forintot tett ki.

¹ A 2016-os adatok a tanulmány lezárásakor az MNV Zrt. tájékoztatása szerint még nem álltak rendelkezésre.



2. ábra

Az állami vagyon megoszlása

Forrás: az MNV Zrt. adatszolgáltatása (2017. 08. 31.)

2. Az állami és az önkormányzati vagyongazdálkodás kapcsolódási pontjai

2.1. Az állam és a helyi önkormányzatok közötti vagyongazdálkodási szerződéses jogviszonyok jellemzői

Ha az állam és a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának kapcsolódásait és az azokkal kapcsolatos egyes főbb kérdéseket vizsgáljuk, akkor alapvetően három vagyongazdálkodási formát érdemes megemlítenünk.

Az első a *közös tulajdonlás*. Ide tartoznak az úgynevezett vegyes nemzeti vagyonelemek. E tulajdonlás (a köznapielethez hasonlóan) nem egy tipikus és népszerű megoldás a nemzeti vagyon esetében sem. A közös tulajdonlások részben az egyes közfeladatok, közszolgáltatások ellátása körében, részben úgymond történetileg alakultak ki. Példaként a Csajkovszkij park vagy a Népliget említhető, amelyek hosszabb ideje osztatlan közös tulajdonban állnak, és ez a helyzet a Csajkovszkij park esetében elsősorban a fenntartás és a jövőbeli fejlesztés tekintetében okoz(ott) nehézségeket a tényleges parkfenntartó önkormányzat számára. Az állami tulajdoni hányad önkormányzati tulajdonba adásáról a Csajkovszkij park esetében az egyes állami és önkormányzati tulajdonú ingatlanok ingyenes átadásáról szóló 2016. évi CLXX. törvény már döntött. A Népliget esetében például a Planetárium épületének kiszabályozását és használati viszonyainak tartós rendezését akadályozza az ingatlan osztatlan közös tulajdoni jellege és közpark

besorolása. A kerületi szabályozási terv alapján az ingatlan természetben nem osztható meg. Amennyiben a kerületi szabályozási terv nem kerül módosításra, úgy a fennálló helyzet megoldása a Népliget tulajdoni viszonyainak átfogó, törvényi rendezésével, jogszabály útján történő megosztásával lehetséges.

Álláspontunk szerint a vagyongazdálkodás területén is célszerűbb elhatárolni az egyes feladatokkal kapcsolatos vagyonelemeket és rendezett tulajdoni viszonyokat teremteni. Jelenlegi információink szerint jelentős a száma az olyan ingatlanoknak, amelyek a közös tulajdoni viszonyok okán számos adminisztratív terhet rónak a nemzeti vagyonkörbe tartozó két szereplőre: 2016-ban például csaknem 19 000 tulajdonostársat keresett meg az MNV Zrt. közös tulajdon felszámolására vonatkozó szándékával.

A második forma egy olyan jogi konstrukcióban jelentkezik, amely során az állam a *vagyonkezelő*, így ennek keretében vagy más jogcímen *hasznosítja, használja* az önkormányzati vagyont, vagy éppen fordítva, az önkormányzat van hasonló pozícióban az állammal mint ingatlantulajdonossal szemben. Erre a konstrukcióra az átmenetiség jellemző, és tipikusan az adott közfeladatot ellátó szervek változásához kapcsolódik.

Vagyonkezelés esetén – az állami vagyon hatékony működtetése érdekében – a vagyonkezelési szerződések megkötésénél igen szigorú, a magyar állam számára előnyös, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által meghatározott, a felmondási jogot, a birtokvédelmet és a megtérítési kötelezettséget érintő garanciális klauzulák kerülnek a szerződés szövegébe.

A közfeladat-ellátás körében, ahhoz igazodva, az önkormányzatok mentesülhetnek a vagyonkezelési díj megfizetése alól, de a gyakorlatban valamennyi helyi önkormányzat esetében ingyenes vagyonkezelési szerződést köt az MNV Zrt.

Az MNV Zrt. 2010–2016 között a helyi önkormányzatok számára 59 olyan ingatlant adott vagyonkezelésbe, amelyek azóta sem kerültek vissza az állami hasznosítási körbe. Ezek nettó értéke mintegy 2,2 Mrd Ft.

A *vagyonhasználat* tekintetében elsődlegesen azt érdemes kiemelnünk, hogy az önkormányzatokkal lehet kötni hasznosításra irányuló (például bérleti, haszonbérleti, megbízási) szerződést (a versenyeztetés mellőzésével), mivel azok az államháztartás körébe tartozó szervezeteknek minősülnek. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni azt is, hogy nemzeti vagyonelem ingyenesen kizárólag közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása érdekében hasznosítható. Emellett nyomatékosítandó az is, hogy az ingyenesen történő használatba adás mindössze törvényi lehetőség, nem pedig kötelezettség az állam számára.

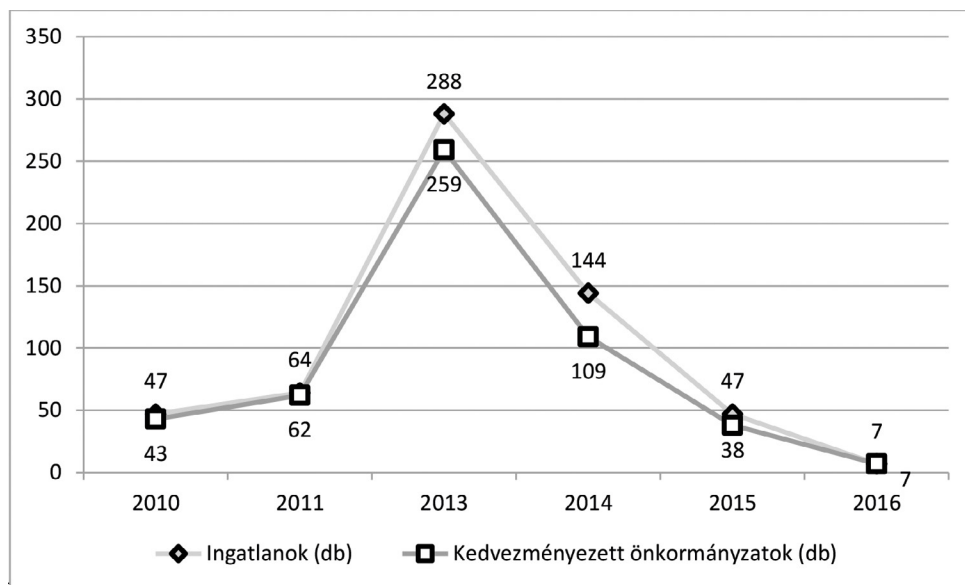
Az ingyenes használati szerződéses konstrukció egyfelől korábbi, hosszabb időre létrejövő jogviszonyok továbbélése okán vagy jogszabályi előírás folytán jellemző, azonban a magyar állam által kötött és jelenleg hatályos igen nagyszámú ingatlanhasznosítási szerződéshez képest ezek száma elenyésző. Ezek a szerződések jellemzően önkormányzati közfeladat (közoktatás, sport, településüzemeltetés, lakásgazdálkodás) ellátása érdekében jöttek létre.

A harmadik formát – egyben a legdinamikusabb jogi viszonyt – a *tulajdonba adások* jelentik, azaz amikor állami vagyonból önkormányzati vagyon lesz, vagy fordítva, a helyi önkormányzat vagyonából állami vagyon képződik. A nemzeti vagyon tulajdonjogát

átruházni – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján lehet.² A nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására csak az alábbi esetekben nyílik lehetőség:

- az Nvtv. alapján ez akkor lehetséges, ha egy törvény egy közfeladat ellátását más állami szervhez vagy helyi önkormányzathoz helyezi,³
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) alapján lehetőség van arra is, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjogát ingyenesen át lehessen adni az államnak közfeladat ellátásának elősegítése céljából;⁴
- az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) alapján állami vagyon tulajdonjoga ingyenesen átruházható helyi önkormányzat javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatainak elősegítése érdekében.⁵

2010 és 2016 között az állami tulajdonú ingatlanok ingyenes önkormányzati tulajdonba adása a következők szerint alakult. Ebben az időszakban összesen 518 önkormányzat 597 ingatlant kapott ingyenesen a tulajdonába.



3. ábra

Az ingyenes önkormányzati tulajdonba adások száma a 2010–2016 közötti időszakban

Forrás: az MNV Zrt. adatszolgáltatása (2017. 04. 10.)

² Lásd: Nvtv. 13. § (3) bekezdése.

³ Lásd: Nvtv. 14. § (1) bekezdése.

⁴ Lásd: Mötv. 108. § (2) bekezdése.

⁵ Lásd: Vtv. 36. § (2) bekezdés c) pontja.

Az állami vagyoni körből történő kikerülés legjellemzőbb formája a 2010–2014 közötti időszakban az ingyenes önkormányzati tulajdonba adás volt, míg 2015–2016-tól a közfeladat-ellátáshoz nem szükséges ingatlanelemek Elektronikus Aukciós Rendszeren keresztül történő értékesítése, illetőleg a közfeladat-ellátási vagyonelem-mozgatás tekintetében a különböző, fentiekben említett hasznosítási jogviszonyok kerültek előtérbe.

2015–2016-tól kezdődően az MNV Zrt. többségében olyan ingatlanok ingyenes önkormányzati tulajdonba adására tett javaslatot,⁶ amelyek esetében (jellegüknél fogva) nem valószínű, hogy máshogy hasznosítók lennének (például kivett utak, közterületek, kivett vízállások, kerékpárutak, résztulajdoni hányadok stb.), ám a megindokolt önkormányzati feladatellátáshoz nélkülözhetetlenek, és kisebb értéket képviselnek az állami vagyontulajdonban.

Külön kiemelő azoknak az ingatlanoknak a köre, amelyek esetében az uniós pályázat keretében elnyert támogatás kifizetéséhez szükséges, hogy az önkormányzatok megszerezzék az adott ingatlanok tulajdonjogát (például tihanyi kerékpárutak).

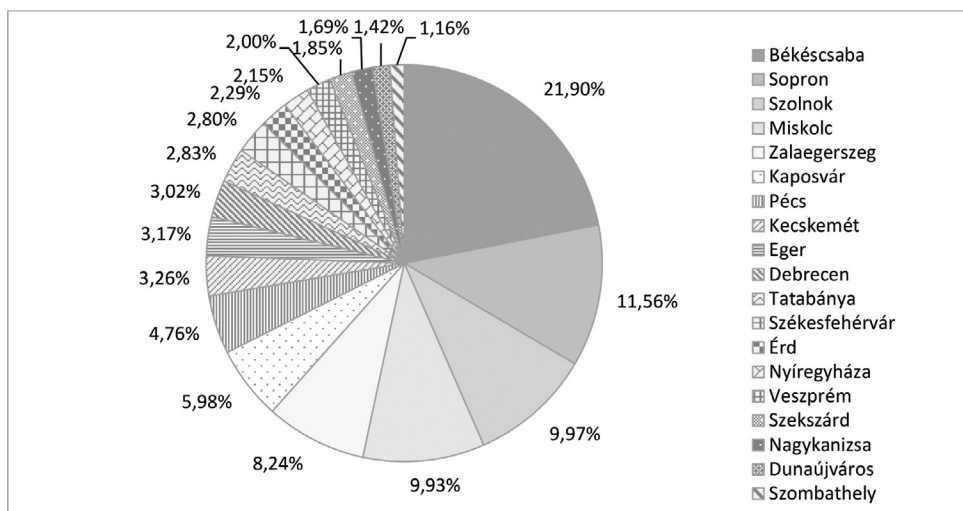
2.2. *A Modern Városok Program ingatlanjogi kérdései*

A Modern Városok Program (a továbbiakban: MVP) keretében Magyarország kormánya és a megyei jogú városok önkormányzatai között megállapodások jöttek létre a városok által megjelölt fejlesztési elképzelések megvalósítására a kormány által biztosított források terhére. A Modern Városok Program célja, hogy javítsa a megyei jogú városok elérhetőségét, számos beruházás útján megteremtse a továbbfejlődéshez szükséges infrastrukturális feltételeket. A remények szerint az MVP végeztével mind a 23 város elérhetővé válik legalább gyorsforgalmi úton, az egészségügyi ellátás minőségében vagy az oktatás fejlesztésében megszűnnek a különbségek, az életszínvonal minősége nem lesz rosszabb vidéken, mint például a fővárosban. A Modern Városok Program I. és II. ütemében a 2016 végén megvalósítandó feladatok becsült forrásigénye összesen 2 511 milliárd forint volt, és 209 projektet nevesítettek.

Az MVP-ben szereplő projektek megvalósítása során számos ingatlanvagyonjogi kérdés merült fel. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: NFM) vagyongazdálkodási szakterülete 2016 decemberében megkezdte az MVP kapcsán érintett, az önkormányzatok által előterjesztett ingatlanigények áttekintését, és kialakította annak adatbázisát.

Az állami tulajdonú ingatlanok 90%-ánál az NFM a vagyonelemre adást támogatta, és csak rendkívüli esetben javasolta az ingyenes tulajdonba adási konstrukciót (jellemzően kisebb értékű ingatlanok esetén).

⁶ Az állami vagyonelemek ingyenes tulajdonba adása iránti önkormányzati kérelmek (a 2015 előtti időszakhoz képest) jóval szűkebb körű teljesítését a kormánynak az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak ingyenes tulajdonba adásával kapcsolatos döntésről szóló 1218/2016. (IV. 29.) Korm. határozatával hozott, elvi elvi döntése alapozza meg, amelyben a kormány nem támogatta a kormányhatározat I. mellékletében tételesen felsorolt állami vagyonelemek ingyenes tulajdonba adását a helyi önkormányzatoknak. Az új vagyongazdálkodási irányelvek szerint annak támogatására csak jogszabályi előírás esetén [lásd az Nvtv. 14. § (1) bekezdését] vagy különösen méltánylandó esetben (például uniós támogatás elnyeréséhez önkormányzati tulajdon meglétét írják elő) nyílnak lehetőségek.



4. ábra

A városok forrásigényeinek megoszlása

Forrás: a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium kimutatása (2017. 04. 13.)

2.3. A Központi Állami Beruházás Ellenőrzési Rendszer jelentősége az önkormányzatok számára

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás hatékonyságának folyamatba épített mérése és ellenőrzése keretében a kormány 2016-ban úgy döntött, hogy az állami vagyont érintő egyes beruházási tevékenységek tekintetében szükség van arra, hogy rendelkezésre álljanak azok az információk, amelyek a tervezés, előkészítés fázisában, valamint a megvalósítás során is fontosak, hiszen ez segítheti az állami vagynon megvalósuló beruházások folyamatos ellenőrzését. E cél megvalósítása érdekében olyan központi elektronikus nyilvántartást alakítottak ki, amely az állami vagyonnal való gazdálkodásért felelős szervezetek adatszolgáltatására épülve ad egységes elveken nyugvó, naprakész adatbázist az egyes állami beruházásokról, és egyúttal biztosítja, hogy az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter tárcája – az erre vonatkozó egyedi döntése alapján – az említett beruházások tekintetében vagyongazdálkodási szempontból ellenőrzéseket folytasson.

A fentiek alapján a kormány döntött a Központi Állami Beruházási Ellenőrzési Rendszer (a továbbiakban: KÁBER) létrehozásáról,⁷ amelyben komplex adatbázis jött létre azokról a beruházásokról, amelyek részben vagy egészben központi költségvetési forrásból valósulnak meg, és meghaladják a bruttó húszmillió forintos bekerülési értéket, vagy építési engedély-kötelesek. További feltétel, hogy ezeket a beruházásokat a kormány vagy

⁷ Lásd az állami beruházások hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1267/2016. (VI. 7.) Korm. határozatot, illetve az állami beruházások központi nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 1830/2016. (XII. 23.) Korm. határozatot.

a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi költségvetési szerv, az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság vagy a helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás, civil szervezet, illetve egyházi jogi személy valósítsa meg.

Ebbe a körbe már nemcsak az általános, hanem a sajátos építményfajták (közlekedési, hírközlési, vízellátási, bányászati építmények) is beletartoznak. Kivételt képeznek a minősített adatot tartalmazó és a honvédelmi, katonai, valamint a nemzetbiztonsági célú és rendeltetésű építményeket érintő beruházások.

A KÁBER kifejlesztése az állami beruházások központi nyilvántartásáról és ellenőrzéséről, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 469/2016. (XII. 23.) Korm. rendeletben meghatározott adattartalom és előírások alapján határidőre megtörtént, így a rendszer működése 2017. január elseje óta folyamatos.

A KÁBER adatbázisába annak indulása óta 1008 adatszolgáltató (beruházó) szervezet összesen 1877 építési beruházást jelentett be. Az eddig rendelkezésre álló adatok alapján a KÁBER-be bejelentett beruházások teljes bruttó bekerülési értéke 3 121 512 millió forint. Ebből 1149 építési beruházás az általános építmények létesítésének, illetve felújításának csoportjába tartozik. E csoporton belül a legnagyobb részarányok a következőképp alakulnak: 34% igazgatási beruházás, 19% nevelési, oktatási beruházás, valamint 16% egészségügyi beruházás.

A sajátos építményfajták tekintetében eddig összesen 728 építési beruházást jelentettek be, amelyek közül a beruházások teljes összegének nagyságrendjét tekintve a közlekedési beruházások emelkednek ki.

A jogszabályok nem kötelezik a helyi önkormányzatokat arra, hogy az általuk megvalósított beruházásokat jelentsék be a KÁBER-be. Az 1830/2016. (XII. 23.) Korm. határozat ugyanakkor a miniszterek számára előírja, hogy központi költségvetési támogatás nyújtása esetén a támogatási szerződésben, illetve a támogatói okirat elfogadása útján a kedvezményezett kötelezettséget vállaltasson arra – amennyiben a beruházás megfelel a KÁBER-be történő bejelentés feltételeinek –, hogy a KÁBER által igényelt adatszolgáltatást teljesítik, és hozzájárulnak ahhoz, hogy a kötelezettségeik teljesítését és a beruházás megvalósítását jogszabályban meghatározottak szerint ellenőrizzék. Így azok az önkormányzati beruházások, amelyek központi költségvetésből valósulnak meg, szintén szerepelnek a KÁBER-ben.

2.4. Elektronikus állami ingatlanértékesítés az önkormányzatok számára (is)

Az állami feladatok ellátását már nem szolgáló, feleslegessé vált állami vagyon elsődleges hasznosítási formája – az állami bevétel maximalizálása és költségeinek minimalizálása érdekében – az értékesítés. A kormány döntése alapján 2015 szeptemberében elindult az állami ingatlanvagyon-elemek elektronikus értékesítése, amely a 2016. évben kibővült az ingóságok értékesítésével, illetve a társasági tulajdonú vagyonelemek megbízás útján történő értékesítésének lehetőségével.

Az Elektronikus Aukciós Rendszer (a továbbiakban: EAR) olyan online árverési felület, amelyen a meghirdetett vagyontárgyakra lehet licitálni. A feltételek igen egyszerűek:

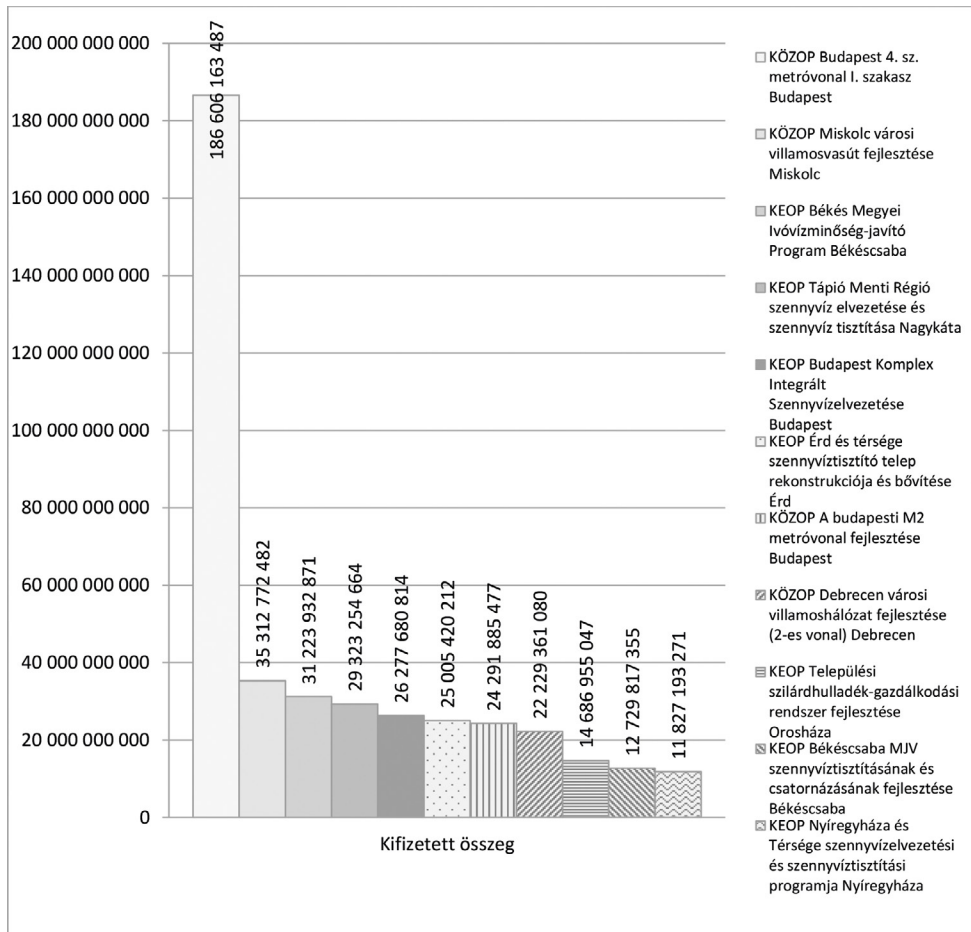
az elektronikus árveréseken az a természetes személy, illetve átláthatónak minősülő szervezet vehet részt, aki vagy amelynek képviselője az ügyfélkapun azonosítható, és a személyes adatok kezelésére vonatkozó hozzájárulást megadja, valamint az EAR felhasználási szabályzatában foglaltakat elfogadja. Az elektronikus felületen történő értékesítés előnyeként említhető, hogy a hagyományos eljárásoknál költséghatékonyabb, sokkal gyorsabb, illetve rugalmasabb és olajozottabb értékesítési folyamatokat tesz lehetővé.

Az EAR ismertsége 2016-ban folyamatosan nőtt, amit alátámaszt a rendszerben meghirdetett sikeres árverések darabszáma is. Az elmúlt év folyamán az EAR felületén közel 1700 ingatlant hirdettek meg, amelyből mintegy 500 ingatlan talált gazdára (8 milliárd forintot meghaladó vételáron). Ez a kikiáltási árhoz képest mintegy félmilliárd forintos plusz bevételt eredményezett a központi költségvetésnek. 2017. augusztus végére az árverési oldalon meghirdetett ingatlanok száma közel 3000-re nőtt (44 milliárd forint értékben). Az árverések jelentős hányada eredményes volt; több mint 1000 ingatlan értékesítésével 27 milliárd forintot meghaladó bevételt hozott.

Az EAR felületén 2016-ban már nemcsak az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása alatt álló vagyon, hanem megbízás útján más tulajdonos, így akár helyi önkormányzat vagyoneleme is értékesíthetővé vált. Ennek során az MNV Zrt. a megbízóval megbízási szerződést köt, amelynek célja, hogy az MNV Zrt. megbízottként az EAR-on keresztül, megbízás alapján értékesítse az adott vagyontárgyat vagy vagyontárgyakat. Az EAR-értékesítéshez csatlakozni kívánó szervezeteknek tehát az MNV Zrt.-vel kell felvenniük a kapcsolatot.

Mint látható, az EAR arra is lehetőséget biztosít, hogy „külső” személyek is igénybe vegyék a szolgáltatásokat. Jelenleg csak az állam kizárólagos tulajdonában lévő társaságok és a felsőoktatási intézmények használják az EAR-t. Ugyanakkor a rendszer nyitott, vagy igény esetén nyitottá tehető az önkormányzatok számára is, amelynek eredményeként egy országosan hozzáférhető, a „piacon” már bejáratott rendszeren keresztül tudnák lebonyolítani az értékesítéseiket. Az is az előnyei közé tartozik, hogy az EAR esetében sokkal nagyobb körhöz juthat el az értékesítési felhívás, relatíve kevesebbe kerül, mint a hirdetési költségek, egyúttal az értékesítés transzparens, nem támadható formájának minősül.

3. A 2016. évi legjelentősebb, önkormányzati közreműködéssel megvalósult vagy megkezdett beruházások



5. ábra

A 2016-ban záróelszámolásra került és a legnagyobb összegű uniós támogatással megvalósult tizenegy önkormányzati projekt diagramja

Forrás: a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium kimutatása (2017. 04. 13.)

A fentiekben illusztrált, 2016-ban záróelszámolásra került, az Operatív Programokból legnagyobb összegű támogatást szerzett és önkormányzati közreműködéssel megvalósult tizenegy projekt közül négy a közlekedéshez kapcsolódik, hat a szennyvíztisztításhoz, illetve az ivóvízminőség-fejlesztéshez, egy pedig a hulladékgazdálkodáshoz. Ennek megfelelően hét projekt a Környezet és Energia Operatív Programhoz (a továbbiakban: KEOP), négy projekt pedig a Közlekedés Operatív Programhoz (a továbbiakban: KÖZOP) kapcsolódik. E körben minden projekt esetében tíz milliárd forint fölötti támogatási összeg kifizetésére került sor.

A KEOP esetében megállapítható, hogy a helyi önkormányzatokat érintette az összes projekt fele – több mint 3300 –, illetve az összes támogatás közel kétharmada (több mint ezer milliárd forint).⁸

A KÖZOP tekintetében az önkormányzatok leginkább kerékpáros létesítmények előkészítési munkáira, valamint kivitelezésére pályázhattak a KÖZOP négy konstrukciója keretében. Ezekben összesen 135 projekt közel 25 milliárd forintnyi támogatást kapott, és 350 kilométernyi kerékpárút készült el.⁹

A kerékpáros fejlesztéseken túl az önkormányzati kedvezményezettek támogatására a KÖZOP-nál a 3–5. prioritások esetében került sor.

Közúti projektek: a KÖZOP 3., *Térségi elérhetőség javítása* című prioritási tengelyén összesen tizenhárom projekt esetében volt a kezdeményezett önkormányzat (önállóan vagy konzorciumi együttműködés keretében). Túlnyomó részük csak előkészítési tevékenységet támogatott, így jellemzően megvalósíthatósági tanulmányok és környezetvédelmi munkarészek elkészítését, valamint a kapcsolódó költségek finanszírozását tartalmazta, közel kétmilliárd forint értékben.¹⁰

A közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése: a KÖZOP 4. prioritásának keretében az önkormányzatok előkészítési projektjeit (megvalósíthatósági tanulmányok készítését) támogatták; a négy projekt összesen több mint háromszáz millió forint támogatást kapott.

Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése: a KÖZOP 5. prioritásában a támogatott projektek típusai a következők voltak:

- önkormányzatok megvalósíthatósági tanulmány készítésére irányuló projektjei,
- egyéb előkészítést (tervezés, engedélyezés) tartalmazó önkormányzati projektek,
- önkormányzatok kivitelezési projektjei.

A 2016. év legnagyobb, önkormányzati közreműködéssel megvalósult vagy megkezdett, hazai forrásból finanszírozott beruházásai

Az elmúlt időszak fejlesztéspolitikájának egyik jellemzője, hogy az uniós támogatások mellett a magyar állam is egyre nagyobb összegű forrást, támogatást biztosít a fejlesztésekre. E támogatások kiemelt célterületei közé sorolhatók az alábbiak: a diákok tanulási és sportolási lehetőségeinek javítását célzó Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Program, a helyi gazdasági élet élénkítését szolgáló iparpark-fejlesztések a Modern Városok Program keretében, továbbá a közúti infrastruktúra-fejlesztések, valamint említést érdemel a fokozottabb állami szerepvállalás a turizmus területén. A fejlesztések, beruházások célja az állami és önkormányzati közfeladatok ellátásának elsődleges infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon gyarapítása, korszerűsítése.

A kormány egyik kiemelt célja a diákok tanulási és sportolási lehetőségeinek javítása, illetve biztosítása olyan területeken, ahol az alpinfrastruktúra nem megfelelő, ezért 2014 februárjában döntött a Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Programról

⁸ Forrás: az NFM Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Programok Irányító Hatóság adatszolgáltatása (2017. 04. 25.).

⁹ Forrás: az NFM Közlekedés Operatív Programok Irányító Hatóság adatszolgáltatása (2017. 04. 25.).

¹⁰ Forrás: az NFM Közlekedés Operatív Programok Irányító Hatóság adatszolgáltatása (2017. 04. 25.).

(a továbbiakban: program), amelynek eredményeként hiánypótló tanterem-, tornaterem-, tanuszoda- és iskolaberuházások valósulnak meg országszerte, jellemzően a járásközpontokban. Ezek a fejlesztések nem terhelik az önkormányzatok költségvetését, hiszen teljes egészében központi költségvetési forrásból valósulnak meg. A program keretében megépülő tanuszodák a magyar állam tulajdonába és a Nemzeti Sportközpontok központi költségvetési szerv vagyongazdálkodásába kerülnek a létesítmények mindenkori működtetésének kötelezettségével, a tanterem-, iskola- és tornaterem-fejlesztések során megépülő létesítményeket szintén a magyar állam tartja fenn az illetékes tankerületi központokon keresztül.

A program első ütemében országszerte 24 településen több mint 100 tanterem-fejlesztés, 27 tornaterem- és 25 tanuszoda-beruházás, valamint 1 óvodaberuházás és 5 komplett iskolafejlesztés valósul meg. A program folytatásaként a kormány döntött a II. ütemben megvalósuló fejlesztésekről is. Ennek keretében 65 projekt (20 tornaterem-beruházás, 26 tanuszoda-beruházás, valamint 19 helyszínen tanteremfejlesztés) valósul meg, hogy a jövőben az ország még több települése gazdagodhasson köznevelési létesítményekkel.

A kormány az MVP keretében (egyebek mellett) a megyei jogú városok fejlődését segíti ipari parkok létrehozásával. Az ipari-park-fejlesztések előkészítését 2015 végén kezdte meg a NIPÜF Nemzeti Ipari Park Üzemeltető és Fejlesztő Zrt. (a továbbiakban: NIPÜF Zrt.) a részt vevő városokkal szoros együttműködésben. Ezek a beruházások állami beruházásként, állami tulajdonú területen, a NIPÜF Zrt. által valósulnak meg. Az ipari-park-projektekhez a kormány az MVP keretből 2016-ban 13,5 milliárd, 2017-ben 24,8 milliárd forintot biztosított, ez idáig 11 város részére.

A következő években a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. közreműködésével a kormány összesen 2500 milliárd forintot fordít a közúthálózat fejlesztésére, e keretösszeg mintegy felét hazai költségvetési forrás fedezi majd. A közel ezer kilométernyi közútfejlesztés nagyobbik hányada gyorsforgalmi utak megépítését jelenti majd. A tervbe vett 615 kilométernyi autópálya, autóút és gyorsút elkészültével 5-6 éven belül bőven 2000 kilométer fölé nő a hazai gyorsforgalmi hálózat teljes hossza.

A lendületes hálózatbővítés az egyik legfontosabb magyar versenyelőny, az ország kedvező földrajzi helyzetének még hatékonyabb kiaknázását alapozza meg. A nemzetközi közúthálózatba még több szállal bekapcsolódó Magyarország gyorsabban és kényelmesebben megközelíthető térségei vonzóbbá válnak a munkahelyeket teremtő beruházók számára.

A Balaton kiemelt turisztikai fejlesztési térség meghatározásáról és a térségben megvalósítandó egyes fejlesztések megvalósításához szükséges források biztosításáról szóló 1861/2016. (XII. 27.) Korm. határozat szerint a 2020-ig tartó fejlesztési ciklusban a balatoni fejlesztésekre magyar és uniós forrásokból 365,4 milliárd forintot fordítanak. A fejlesztések érintik – egyebek mellett – a vízminőséget, biztonságot, a turisztikai fejlesztéseket, a gazdaságot és innovációt, a közlekedési infrastruktúrát és a humán erőforrás-fejlesztést is. E fejlesztések megvalósításával az állami tulajdon értéke mellett várhatóan az érintett önkormányzatok vagyona is növekedni fog.

Gergő József

A megyei önkormányzatok konszolidációjával és a települési önkormányzatoktól a feladatok átvételével a magyar államhoz került vagyonelemekkel kapcsolatos tapasztalatok

Bevezetés

A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: MÖK tv.), valamint az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: települési önkormányzati törvény) alapján jelentős vagyontömeg került a Magyar Állam tulajdonába. Az átkerült vagyon egyaránt tartalmaz ingóságokat, ingatlanokat és társasági üzletrészeket.

A MÖK tv. szerinti átadás-átvételi megállapodásban a felek rögzítették, hogy „a feladat és vagyon átadásához kapcsolódó jogviszonyok tekintetében a tulajdonosi és fenntartói jogutódlásra és az átvett állami vagyonnal való gazdálkodásra a Törvény, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény és az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007 (X. 4.) Korm. rendelet, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény és a végrehajtási rendelete, továbbá a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezései az irányadók.”

1. A jogszabályi környezet bemutatása

A vagyon helyzetének megismeréséhez elengedhetetlen, hogy felvázoljuk a vagyonnal és annak nyilvántartásával kapcsolatos jogszabályokat.

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

A törvény 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] megyei önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű joga, a megyei önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények, azok vagyona és vagyoni értékű joga, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi intézmények, azok vagyona és vagyoni értékű joga, a megyei önkormányzatok és az általuk fenntartott intézmények folyószámla-, betét- és értékpapír-állománya (a továbbiakban: vagyon) leltár szerint, valamint a megyei önkormányzatok tulajdonában lévő, jogi személyiséggel rendelkező vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság (a megyei önkormányzat tulajdoni hányada erejéig) 2012. január 1-jén állami tulajdonba kerül.” A fentiek alapján egyértelmű, hogy minden vagyon – ideértve az intézmények vagyonát is – állami tulajdonba kerül.

1.2. A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet

A 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) a MÖK tv. alapján állami tulajdonba került vagyon tekintetében alapvetően nem osztja meg a vagyonkezelést a fenntartó és az intézmények között, hanem e tekintetben mindig egy személyt jelöl meg, aki fenntartó személlyé – jogszabály által kijelölt vagyonkezelővé – válik. A kormányrendelet az eltelt időszakban többször módosult, így a vagyonkezelés szempontjából több időszakot tudunk elkülöníteni az alábbiak szerint:

- A kormányrendelet 1. §-a, illetve 2. § (1) bekezdése alapján – a kormányrendelet 2012. január elseje és július 26-a között hatályos rendelkezése – szerint az átvett intézmények tekintetében a kormány által intézményfenntartásra és az átvett vagyon tekintetében vagyonkezelői jogok gyakorlására kijelölt szerv (a vagyonkezelő) a megyei intézményfenntartó központ.
- A kormányrendelet 2. § (1) bekezdésének 2012. július 27. és december 31. között hatályos rendelkezése szerint az átvett intézmények tekintetében a kormány által intézményfenntartásra és az átvett vagyon tekintetében vagyonkezelői jogok gyakorlására kijelölt szerv a megyei intézményfenntartó központ, kivéve a megyei önkormányzat hivatala által feladatai ellátásához használt, állami tulajdonba tartozó ingatlanok, ingatlanrészek, illetve az ezen ingatlanokhoz, ingatlanrészekhez kapcsolódó ingó vagyon esetében, amelyek tekintetében a vagyonkezelői jogok gyakorlására kijelölt szervnek a megyei kormányhivatal minősül.
- Ezt követően, 2013. január elsejétől a kormányrendelet hivatkozott bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kormány az átvett intézmények tekintetében – a közoktatási

intézmények kivételével – a megyei intézményfenntartó központot jelöli ki a MÖK tv. 3. § (1) bekezdése és 9. § (1) bekezdése szerinti feladat ellátására.

- A következő időszakban, 2013. április 4-étől a kormányrendelet vonatkozó része úgy változik, hogy a megyei önkormányzat hivatala által feladatai ellátásához használt, állami tulajdonba tartozó ingatlanok, ingatlanrészek, illetve az ezen ingatlanokhoz, ingatlanrészekhez kapcsolódó ingó vagyon tekintetében a vagyonkezelői jogok gyakorlására kijelölt szervnek a megyei kormányhivatal számít. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 11. § (5) és (7) bekezdéseiben foglaltak alapján e kijelölés nem felel meg az Nvt. szabályainak, illetve az érintett vagyonelemek kapcsán vagyonkezelési szerződést sem kötöttek azalatt, míg e rendelkezés hatályban volt, így az érintett vagyon kapcsán továbbra is a MIK tekintendő vagyonkezelőnek.

A vagyonkezelő vagyonkezelői joga a fentieknek megfelelően, a MÖK tv. rendelkezése alapján, törvény erejénél fogva jött létre 2012. január 1. napján az átvételt képező vagyon tekintetében.

1.3. Jogszabályi rendelkezések által előírt vagyonmozgások az elmúlt időszakban

Tekintettel az idő közben bekövetkezett, a MÖK tv. értelmében állami tulajdonba és vagyonkezelő vagyonkezelésébe került tulajdont érintő, jelentős vagyonmozgást eredményező jogszabályi rendelkezésekre, elengedhetetlenül szükségesnek tartom e változások bemutatását is.

1.3.1. Levéltár

A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 37. § (1) bekezdése szerint a 2012. január 1. napjával állami tulajdonba került, a Magyar Nemzeti Levéltár tagintézményeinek elhelyezéséül szolgáló ingatlanok, ingatlanrészek térítésmentesen a Magyar Nemzeti Levéltár vagyonkezelésébe kerülnek. A vagyonkezelői jogviszonyra egyebekben a Nemzeti Földalapkezelő Szervezettel kötendő vagyonkezelési szerződésben foglaltak tekintendők az irányadónak. A kormányrendelet 2012. október 1. napjától hatályos 17. §-a értelmében a Magyar Nemzeti Levéltár a megszűnt megyei levéltár általános és egyetemleges jogutódának számít.

1.3.2. Múzeumok, könyvtárak

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2012. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Mód tv.) rendelkezései szerint a

- 2012. január 1-jén állami tulajdonba és fenntartásba került megyei könyvtárak 2013. január 1-jétől a feladat ellátásához rendelkezésre álló személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek egyidejű átadásával a megyeszékhely megyei jogú városok – Pest megyében Szentendre Város Önkormányzata – fenntartásába és a feladat ellátását közvetlenül szolgáló, ahhoz szükséges ingó vagyontárgyak – beleértve az állomány nyilvántartásban szereplő könyvtári dokumentumokat is – térítésmentesen a fenntartó önkormányzat tulajdonába kerülnek.
- 2012. január 1-jén állami tulajdonba és fenntartásba került megyeszékhelyek, megyei jogú városok területén lévő megyei múzeumok, valamint azok megyeszékhelyek, megyei jogú városok területén lévő tagintézményei 2013. január 1-jétől a feladat ellátásához rendelkezésre álló személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek egyidejű átadásával a megyeszékhelyek, megyei jogú városok – Pest megyében Szentendre Város Önkormányzata, illetve Komárom-Esztergom megyében Tata Város Önkormányzata – fenntartásába kerülnek.
- Azok a – nem megyeszékhely megyei jogú város területén lévő – muzeális intézmények, amelyek 2012. december 31-én a megyei múzeumi szervezetek tagintézményeként működtek, 2013. január 1-jétől a feladat ellátásához rendelkezésre álló személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek egyidejű átadásával a működési engedélyükben meghatározott, székhely szerint illetékes települési önkormányzatok fenntartásába kerülnek.
- A megyei intézményfenntartó központok helyébe az átvett vagyonnal, illetőleg intézményekkel kapcsolatos jogviszonyok tekintetében 2013. január 1-jét követően általános és egyetemleges jogutódként az új fenntartók lépnek.

A Mód tv. fenti rendelkezései alapján, a törvény erejénél fogva a vagyongazdálkodó mint törvényben kijelölt vagyongazdálkodó helyébe a Mód tv. szerinti átvett vagyon tekintetében 2013. január 1-jét követően általános és egyetemleges jogutódként a Mód tv. szerinti fenntartók léptek. E vagyoni kör tekintetében tehát 2013. január 1. napjától a fenntartók a vagyongazdálkodók.

A megyei múzeumi szervezetek állami fenntartásban maradó tagintézményeiről szóló 1543/2012. (XII.4.) Korm. határozat még további vagyonmozgásokat ír elő.

1.3.3. Közoktatási vagyon

2013. január elsejétől a kormányrendelet 2. § (1) bekezdése alapján „[a] Kormány az átvett intézmények tekintetében – a közoktatási intézmények kivételével – a megyei intézményfenntartó központot jelöli ki a Törvény 3. § (1) bekezdése és 9. § (1) bekezdése szerinti feladat ellátására.”

1.3.4. Szociális vagyon

Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény úgy rendelkezik, hogy a törvény alapján állami tulajdonba kerülő vagyon az állami tulajdon keletkezésével egyidejűleg

e törvény erejénél fogva ingyenesen a kijelölt szerv vagyonkezelésébe kerül. A vagyonkezelői jogviszonyra a továbbiakban az MNV Zrt. által kötött vagyonkezelési szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 1. § (1) – (2b) bekezdése hatálya alá tartozó átvett vagyonelem tekintetében az NFA által kötött vagyonkezelési szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni.

A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény alapján állami tulajdonba került, állami szociális és gyermekvédelmi feladatellátást szolgáló, a kijelölt szerv és a megyei intézményfenntartó központok által aláírt közös nyilatkozatban tételesen meghatározott vagyon vagyonkezelőjének 2013. január 1-jétől a kijelölt szerv minősül. A kijelölt szerv 2013. január 1-jével az átvett vagyonba tartozó gazdasági társaságokban fennálló tulajdoni részesedések kivételével jogutódként belép az MNV Zrt. és a megyei intézményfenntartó központ között fennálló vagyonkezelési szerződésbe. A vagyonkezelői jogviszonyra a MÖK tv. 3. § (2) és (4) bekezdése, valamint 4. §-a rendelkezéseit kell alkalmazni.

A kormányrendelet 18. §-ának (2) bekezdése szerint a megyei intézményfenntartó központok 2013. március 31-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságba történő beolvadással megszűnnek. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság a megszűnt megyei intézményfenntartó központok általános és egyetemleges jogutódnak számít.

1.4. Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvény

A 2012. évi CXCI. törvény 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy „2013. január 1-jével e törvény erejénél fogva az államra száll át

- a) a települési önkormányzat tulajdonában lévő, átvett feladatot ellátó szociális, gyermekvédelmi intézmény, az ezekkel kapcsolatos fenntartói jog és kötelezettség, továbbá az intézményekkel kapcsolatos valamennyi vagyon és vagyoni értékű jog, kivéve az önkormányzati tulajdonban lévő szellemi (szerzői és iparjogvédelmi) tulajdonjogokat;
- b) az átvett feladat ellátását végző vagy az átvett feladat ellátásában közreműködő, a települési önkormányzat vagy az átvett intézmény által alapított, az átvett feladat végzésében közreműködő közalapítvány, alapítvány alapítói joga (a települési önkormányzat által más alapítóval közösen alapított alapítvány, közalapítvány esetében az önkormányzatot megillető alapítói jogok), és azon gazdasági társaságokban és egyéb gazdálkodó szervezetekben fennálló önkormányzati tulajdoni részesedés, amelyek az átvett feladat ellátásában közreműködnek és részben vagy egészben a települési önkormányzat tulajdonában állnak [az a)–b) pont szerintiék a továbbiakban együtt: átvett intézmények].”

A 2012. évi CXCI. törvény 2. § (4) bekezdése így szól: „A települési önkormányzatok helyébe az átvett intézményekkel kapcsolatos jogviszonyok tekintetében (kivéve az európai uniós társfinanszírozású projekteket), 2013. január 1-jével jogutódként az állam lép,

azzal, hogy az állam tulajdonába e törvénnyel került vagyonelemek vonatkozásában létesített kötelmi jogi jogviszonyokba jogutódként a vagyongazdálkodóként e törvény erejénél fogva kijelölt szerv lép. Az átvett intézmények átadásához kapcsolódó jogviszonyok tekintetében a tulajdonosi és fenntartói, a költségvetési szervek esetében az irányítói és alapítói jogutódlásra az államháztartásról szóló törvény és végrehajtási rendelete, a nemzeti vagyronról, illetve az állami vagyronról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint a polgári törvénykönyvről szóló törvény az irányadó az e törvényben foglaltak figyelembevételével.”

Az integrált intézmények állami átvétele során a települési önkormányzat tulajdonában lévő integrált intézmény, az integrált intézményekkel kapcsolatos fenntartói jog és kötelezettség, továbbá az integrált intézményekkel kapcsolatos valamennyi vagyoni és vagyoni értékű jog – kivéve az önkormányzati tulajdonban lévő szellemi (szerzői és iparjogvédelmi) tulajdonjogokat – 2014. január 1-jével a törvény erejénél fogva az államra száll át. Továbbá az államra száll az integrált intézménytől átvett feladat ellátását végző vagy ellátásában közreműködő, a települési önkormányzat vagy az integrált intézmény által alapított közalapítvány, alapítvány alapítói joga (a települési önkormányzat által más alapítóval közösen létrehozott alapítvány, közalapítvány esetében az önkormányzatot megillető alapítói jogok), és azon gazdasági társaságokban és egyéb gazdálkodó szervezetekben fennálló önkormányzati tulajdoni részesedés, amelyek az integrált intézménytől átvett feladat ellátásában közreműködnek és részben vagy egészben a települési önkormányzat tulajdonában állnak [9/A. § (1) bekezdés].

Fentieket áttekintve megállapíthatjuk, hogy a jogszabály, hasonlóan a korábbi jogszabályokhoz a vagyont a kijelölt szervnek adta át, abban nem alkalmazott megosztást az intézmény javára. Külön is megjegyzendő továbbá, hogy jelen esetben települési önkormányzattól került sor a vagyoni átvételére.

1.5. Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló, 2011. évi CLXXXVI. törvény

Esztergom város önkormányzatának pénzügyi helyzete miatt a város intézményei időlegesen átkerülnek állami fenntartásba.

Esztergom Város Önkormányzatának a törvény mellékletében felsorolt intézményei (a továbbiakban: átvett intézmények), valamint az ezen intézményekkel kapcsolatos vagyona és vagyoni értékű joga, továbbá az intézményekkel kapcsolatos alapítói, fenntartói joga és kötelezettségei az e törvényben meghatározott szervekre jelen törvény erejénél fogva tevődik át. Az intézményeket az állam a szállítói tartozásukkal együtt veszi át. Az átvett intézményekkel kapcsolatos jogviszonyok tekintetében 2012. január 1-jét követően általános és egyetemleges jogutódként a magyar állam, illetőleg e törvényben meghatározott szervek lépnek.

Jelen esetben is következetes a jogalkotó a tekintetben, hogy az intézményi vagyoni itt is egy kijelölt vagyongazdálkodóhoz kerül. Fontos megemlíteni továbbá, hogy jelen esetben települési önkormányzattól került sor a vagyoni átvételére.

1.6. Az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény

A jogszabály több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely a vagyon tekintetében jelentős változást eredményez annak besorolása, tulajdonlása és ezen keresztül nyilvántartása szempontjából is, amint az állami tulajdonba kerül. Az elmúlt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy épp az e vagyonelemek esetében bekövetkező jogi helyzet változása és az ezzel kialakuló új jogi helyzet felismerésének elmaradása miatt jöttek létre a problémák. A törvény 2. § (2) bekezdése így szól: „A központi költségvetési szerv – ha törvény eltérően nem rendelkezik – önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely dolog tulajdonjogát, gazdálkodó szervezet részesedését vagy valamely vagyoni értékű jogot az állam javára szerez meg.” Tekintettel arra, hogy az átvett intézmények a fenntartóváltás következtében központi költségvetési szervekké váltak, így lényegesen megváltozott a vagyonhoz, illetve annak tulajdonlásához fűződő viszonyuk.

1.7. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet

A kormányrendelet a vagyon szempontjából több helyen is tartalmaz olyan rendelkezést, amely egyben meghatározza azt is, hogy a vagyonnak ki lehet a vagyonkezelője, ezzel egyidőben arról is információt kapunk, hogy kinek a könyveiben kell nyilvántartani a vagyont. A 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése így rendelkezik:

„(1) A Kormány a Főigazgatóságot jelöli ki

- a) a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény alapján átvett szociális és gyermekvédelmi intézményekkel, valamint a szociális és gyermekvédelmi tevékenységet végző alapítványokkal, közalapítványokkal, gazdasági társaságokkal kapcsolatos, 9. § (1) bekezdése szerinti;
- b) az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény 2. § (3) bekezdése, a 9. § (1) bekezdése és a 9/A. § (2) bekezdése szerinti
- c) feladatok ellátására [az a) és b) pont szerinti intézmények a továbbiakban együtt: átvett intézmények].

(2) A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) szerinti fenntartói feladatokat

- a) a Főigazgatóság központi szerve látja el a jogszabály melléklete szerinti intézmények,
- b) a kirendeltség látja el – az e rendelet szerint a Főigazgatóság központi szerve, illetve a főigazgató által ellátott feladatok kivételével – az átvett intézmények esetében.”

A fent bemutatott jogszabályból egyértelműen kiderül, hogy a főigazgató gyakorolja az átvett vagyon felett (a vagyon jellegétől függetlenül, a teljes vagyoni kör tekintetében)

a vagyongazdálkodási feladatokat. Ez a jogszabályi rendelkezés egyben felveti annak a kérdését, hogy van-e lehetőség arra, hogy az intézmények egyébként rendelkezzenek vagyon tekintetében vagyongazdálkodási joggal, vagy e tekintetben a rendelet egyértelműen csak és kizárólagos jogkörrel az SZGYF-et ruházza fel. Ez egyebekben ellentmond az állami vagyonra vonatkozó alapvető rendelkezések szellemének, de önmagában nem ellentétes velük.

2. Az átvett vagyon helyzete

Előzetesen le kell szögezni, hogy az állami vagyonra vonatkozó jogszabályok a vagyon tekintetében nem különítenek el kis és nagy értékű vagyontárgyakat, a vagyonelemekre alapvetően azonos szabályok vonatkoznak. Sok esetben viszont sajnálatosan a gyakorlatban az a nézet terjedt el, hogy a vagyonra vonatkozó jogszabályok az ingatlanra és legfeljebb a nagy értékű eszközökre vonatkoznak.

2.1. A vagyon nyilvántartásának helyzete

A vagyon tekintetében el kell különítenünk az alábbiakat:

- ingatlanok,
- ingóságok (ideértve a kis és nagy értékű tárgyi eszközöket, készleteket, kulturális javakat),
- vagyoni értékű jogok.

Tapasztalatom szerint problémát jelent, hogy a jelenlegi gyakorlat során sok esetben nem veszik figyelembe az állami vagyonnal való gazdálkodás és annak nyilvántartásának szabályait. Vizsgálódásaim során ennek okát az önkormányzatoknál, intézményeknél dolgozó, megkérdezett kollégák elsősorban a tudás hiányában jelölték meg. Hiányolják az e téren folyó tematikus oktatást, felkészítést.

A bekerülés jogcímétől függetlenül, tehát attól függetlenül, hogy adásvétel vagy ajándék (az adomány is ide tartozik) útján, esetleg egyéb szerzési jogcímen jött létre az állami vagyon, a jogszabályokat minden esetben alkalmazni kell.

Az ingatlanvagyon tekintetében az alábbi alapvető helyzetekkel találkozhatunk:

1. a volt önkormányzati vagyonnak az intézmény könyveiben történő nyilvántartása;
2. az intézmény tulajdonában lévő és a könyveiben szereplő ingatlanvagyon (naponta találkozunk a problémával, öröklés és ajándékozás jogcímén a konszolidációt követően az intézmények tulajdonába került vagyonról van szó; e vagyontömeg az intézmények vagyongazdálkodásában lévő vagyonná alakult az intézmények központi költségvetési szervvé válása miatt; e vagyontömegnél egyrészt a magyar állam tulajdonába kerülésről, másrészt az intézmények vagyongazdálkodásba kerüléséről kell gondoskodni egy külön eljárásban);
3. a volt önkormányzati vagyon vagyongazdálkodó könyveiben történő nyilvántartása.

Az átvételt követően megállapítható volt, hogy az önkormányzatok és az intézmények országos kitekintésben eltérő módon tartottak nyilván vagyont, és az átadási folyamatok során az elvárható tartalmú adatszolgáltatást sok esetben nem vagy nem megfelelően biztosították. Leginkább egységesnek az önkormányzatok nyilvántartása volt tekinthető, míg az intézmények nyilvántartásai jelentős hiányosságokkal rendelkeztek.

Mai napig tartó feladat, hogy az intézmények saját tulajdonként nyilvántartott több milliós vagyonelem a megfelelő módon, mint állami vagyon jelenjen meg a vagyonnyilvántartásban. Ennek akadálya egyrészt a rendelkezésre álló humán erőforrás hiánya (ez nemcsak mennyiségi kérdés, mert részben a megfelelő szaktudás is hiányzik), másrészt a vonatkozó hatályos jogszabályok sok esetben nem alkalmasak az általános számviteli elvektől lényegesen eltérő helyzet életszerű kezelésére.

Az ingatlanok területén, tekintetbe véve, hogy itt elsősorban önkormányzati tulajdonban lévő vagyonelemről beszélhetünk, kisebb problémákkal találkozhatunk. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy különösen az intézmények tulajdonában lévő, végintézkedés alapján az intézményekre hagyott ingatlanvagyon nyilvántartása és kezelése során több problémát is felfedeztünk. Az eljárás során az ingatlan-nyilvántartás adatbázisából nyertünk ki információkat, amelyek alapján több olyan végrendeleti öröklésből származó ingatlant azonosítottunk be, amely addig elkerülte a figyelmet a vagyonátadás során, illetve nem vagy hiányosan szerepelt az intézményi nyilvántartásokban.

Mind az MNV Zrt., mind a kijelölt vagyonelemkezelők az elmúlt időszakban minden tőlük telhetőt megtettek annak érdekében, hogy az átvett vagyon nyilvántartásának teljeskörűsége mielőbb létrejöjjön. Ez azonban még a mai napig nem történt meg. Mind az ingatlanok, mind az ingóságok terén van elmaradás a nyilvántartásba vétel tekintetében (tovább nehezíti a helyzetet, hogy az idő múlásával egyenesen arányos nehézséget jelent bármilyen rendezés megkísérlése, részben a helyzet alátámasztásául szolgáló dokumentumok fellelhetőségével összefüggő problémák révén is), amelynek fő oka azok számossága és a nyilvántartásba vételhez szükséges (humán- és anyagi) erőforrások szűkössége, de ide sorolható az időfaktor, valamint esetenként maguknak az intézményeknek az akár többszöri átalakulása (jogutódlással való megszüntetése, összeolvadások, kiválások) is.

A problémát jól mutatja a múzeumi műtárgyvagyon helyzete. Mind a tulajdonosi joggyakorló, mind az ellenőrző szervek (például Állai Számvevőszék), valamint később az érintett fenntartó önkormányzatok részéről jelzések érkeztek, hogy az önkormányzati fenntartásban lévő – mindenekelőtt a megyei hatókörű – múzeumok által kezelt állami tulajdonú műtárgyak (kulturális javak) nyilvántartása meglehetősen aggályos, gyakorlatilag évtizedek óta – ideértve az érintett vagyonelemek állami tulajdonba kerülését megelőző időszakot is – rendezetlen.

Az MNV Zrt., felmérve a tarthatatlan helyzetet, már 2015 őszén az Országileltár részeként egy külön programot indított az NFM és az EMMI támogatásával a múzeumok vagyonnyilvántartásának megsegítésére, hiszen látható volt, hogy a vagyonelemkezelők képtelenek megfelelni a nyilvántartásra vonatkozó előírásoknak.

Az elindított Nemzeti Kulturális Vagyonlenyomat (a továbbiakban: NKVL) Program stratégiai célja tizennyolc megyei hatókörű múzeum vagyonelemkezelésében lévő állami tulajdonú műtárgyi vagyonelemek vagyongazdálkodási szempontból releváns adatainak láthatóvá, áttekinthetővé és a nyomon követhetővé tétele volt, ami által – a tételes nyilvántartás segítségével – a visszaélések esélye is csökkenthető.

A feladatvégzés kézzelfogható eredményeként 2016 végétől a tizennyolc megyei hatókörű múzeum leltárkönyvei érhetőek el szkennelt formában az NKVL-rendszerben. Ezzel a megoldással minimálisra csökkenthetők a szabálytalanságok az érintett múzeumok tekintetében.

Számszerűsített mutatók:

- 463 887 digitalizált leltárkönyvoldal (a vagyonelem úgynevezett „személyi igazolványa”) 3 561 db leltárkönyvből;
- 1 245 520 db műtárgyi vagyonelemhez kapcsolódó kulcsadat (metaadat) elektronikus rögzítése az NKVL-rendszerbe;
- 9 078 db műtárgyról készített vagyonelemfotó;
- kiterjesztéshez adaptálható igazgatási modell;
- kifejlesztett központi IT-rendszer;
- rendszerből generálható, egyszerűsített („egy gombnyomásos”), leltárkönyvszintű elektronikus vagyonelemjelentés.

Fontos megjegyezni, hogy a felmérés a megyei önkormányzatok konszolidációja során állami tulajdonba és a megyei hatókörű múzeumokhoz került vagyonelemek (kulturális javak) helyzetének rendezését szolgálja, tehát a felmérés sajnos továbbra sem terjed ki például a Szépművészeti Múzeum vagy az Iparművészeti Múzeum vagyonelemeire.

A számok jól mutatják, hogy egy, az átvett vagyon szempontjából viszonylag kis szegmens esetében is milyen jelentős vagyontömegről és milyen nagy feladról beszélünk. Sajnos a múzeumoknál tartott nyilvántartásoknál sokkal rosszabb a helyzet az egyéb intézmények által kezelt vagyon tekintetében, amely részben visszavezethető a kulturális vagyonba tartozó vagyonelemek sajátosságaira (a nyilvántartási értékmegállapíthatóság problematikájára).

Összefoglaló

A vagyonnak a jogszabályoknak megfelelő helyen és módon kell nyilvántartásban lennie, úgy, hogy az leltárral alátámasztott pénzügyi beszámolót biztosítson. Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges azt is, hogy a nyilvántartásra vonatkozó számviteli és egyéb szabályokat mielőbb az adott vagyonelemek speciális jellegéhez szükséges igazítani, mivel az azoknak való megfeleltetés még lényegesen fejlettebb és teljes körű nyilvántartás esetén is sok esetben nehezen (lesz) biztosítható.

Gyergyák Ferenc

A helyi önkormányzatok ingatlangazdálkodási felelőssége, kitékintéssel az állami vagyongkezelésbe adott ingatlanokra¹

1. Önkormányzati vagyon

A helyi önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanok a helyi önkormányzat vagyonának részét képezik. Ezért az ingatlangazdálkodási felelősségrendszerben való elhelyezése előtt szükséges röviden áttekinteni, mely elemekből tevődik össze Magyarországon a helyi önkormányzatok vagyona.

1.1. A helyi önkormányzat vagyona

Magyarország Alaptörvényének 38. cikk, (1) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) alapján a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.²

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Ntv.) alapján a helyi önkormányzat vagyona (1. ábra) két részből tevődik össze: a törzsvagyonból és az üzleti vagyonból.³ A törzsvagyon további két összetevőre oszlik: forgalomképtelen⁴ és korlátozottan forgalomképes vagyonra.⁵ A forgalomképtelen vagyonelemekben belül megkülönböztetünk kizárólag önkormányzati tulajdonban álló vagyont és nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyont. Az üzleti vagyon forgalomképesnek tekinthető. Az önkormányzati törzsvagyon szerepe az, hogy a közérdek szolgálata érdekében, közvetlen módon szolgálja valamely, törvényben meghatározott kötelező önkormányzati feladatkör ellátását, illetve hatáskör gyakorlását.

¹ A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2017. április 28-án rendezett VIII. Önkormányzati Vagongazdálkodási Konferencián elhangzott előadás írásos, szerkesztett változata.

² Möt. 106. § (2) bekezdése.

³ Ntv. 5. § (1) bekezdése.

⁴ Ntv. 3. § (1) bekezdés 3. pontja.

⁵ Ntv. 5. § (5) bekezdése.



1. ábra

Önkormányzati vagyon

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Mit is értünk az *önkormányzati vagyon* gyűjtőfogalom alatt? A helyi önkormányzatnak mint az államháztartás egyik szereplőjének a tulajdonában lévő, természetes mértékegységben (naturáliában) és értékben kifejezhető erőforrásokat, javakat és a hozzájuk kapcsolódó vagyoni értékű jogokat, beleértve a tartozásokat is. Ebből következően egy önkormányzat vagyona alatt az eszközállomány értékének és a fennálló hitelállomány nagyságának különbözetét értjük. A tulajdon pedig magában foglalja a vagyon használatára, átalakítására, elidegenítésére és hasznának, hozamának elsajátítására való jogot is.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás jelentősen eltér a magánszervezetek vagyongazdálkodási tevékenységétől. Ennek két fő oka van:

- a vagyon célhoz rendeltsége – a gazdálkodási cél nem az általános vagyongyarapítás, hanem közszolgáltatás nyújtása;
- a helyi önkormányzat pénzügyi nehézségek esetén sem számolható fel jogutód nélkül.

1.2. Jogi szabályozás

Az ingatlan- és vagyongazdálkodás szabályait külön jogszabályokban (Alaptörvény, Mőtv., Ntv., államháztartási törvény, önkormányzati rendeletek) határozzák meg.

Az állami vagyonnal való gazdálkodás különböző szervezeti keretekben (vagyonkezelő költségvetési szerv, vagyonkezelő állami/önkormányzati tulajdonú társaság, privatizációs és vagyonkezelő társaság stb.) történik.

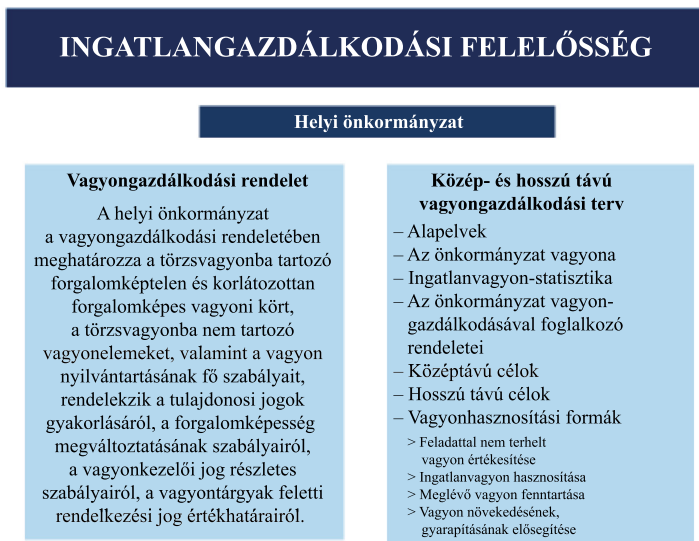
Az önkormányzati gazdálkodás szempontjából fontosabb rendelettípusok az alábbiakban foglalhatók össze:

- költségvetési rendelet: lényegében az önkormányzat pénzügyi terve, amelyben az önkormányzat képviselő-testülete egy évre meghatározza a bevételeit és kiadásait;
- vagyonrendelet: az önkormányzat tulajdonában álló dolgok és a vagyoni értékű jogok használatára, hasznosítására, nyilvántartására vonatkozó rendelkezéseket foglalja össze;
- településüzemeltetési rendeletek: az egyes települési közszolgáltatások (köztisztaság, temetkezés stb.) helyi szabályait rögzítik;
- szervezeti és működési szabályzat: a gazdálkodás főbb szervezeti és hatásköri kérdéseit hivatott rendezni;
- gazdálkodás szervezeti egységeinek létrehozása.

2. Ingatlan gazdálkodási felelősség

A helyi önkormányzat ingatlangazdálkodási felelőssége (lásd: 2. ábra) két irányból (a jogszabályokból eredő kötelezettségekből és a közelvárából) fakad, és ezek együttes kezelése eredményezi a felelős ingatlangazdálkodást.

Mit is jelent a közelvárás? Értelmszerűen egyrészt a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célhoz rendeltségének megvalósulását, másrészt az adott helyi közösség elvárását: „Jó gazda módjára sáfárkodni az önkormányzati vagyonnal.”



2. ábra

Ingatlan gazdálkodási felelősség

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. Összefüggések

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának két fő területeként értelmezendő a költségvetési gazdálkodás és a vagyongazdálkodás. A vagyongazdálkodásnak vannak költségvetési vonzatai mind bevételi, mind kiadási oldalon. Amennyiben a vagyongazdálkodási bevételek meghaladják a kiadásokat, ez a költségvetési pozíciót erősíti, fordított esetben gyengíti, nota bene veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok ellátását is. Felelősen vagyonnal gazdálkodni pedig csak akkor lehet, ha tudom, milyen elemekből áll a vagyon. Ezért is számít a vagyongazdálkodási felelősség elengedhetetlen elemének a vagyon nyilvántartása, ellenőrzése. Ez pedig csak a rendszeresen elvégzett vagyoneleltárral lehetséges, amelynek eredményeként vagyonmérleg készülhet (lásd: 3. ábra). A vagyoneleltár és a vagyonmérleg alapján nyílik mód vagyonkezelésbe adásnál a korrekt módon történő átadás-átvételre.



3. ábra

Vagyongazdálkodással kapcsolatos gazdálkodási összefüggések

Forrás: a szerző saját szerkesztése

4. Önkormányzati tulajdonú iskolák állami vagyonkezelésbe adása

4.1. Előzmények

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 74. § (1) bekezdése alapján 2013. január 1-jétől „az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési

alapfeladatok ellátásáról”. A Kormány a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés c) pontjában az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására 2013. január 1-jei hatállyal a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot jelölte ki. Az intézményeket a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ működteti.

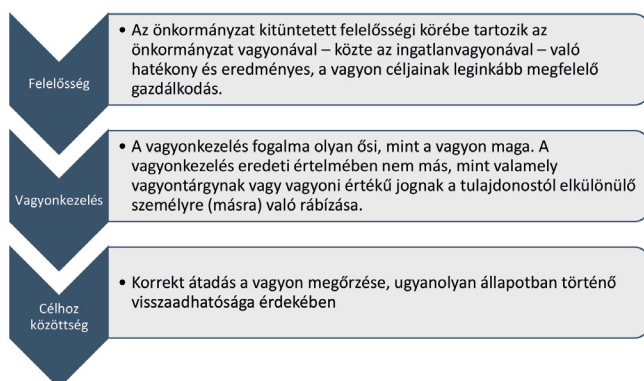
Az Nkt. 2017. január 1-jétől hatályos 74. § (4) bekezdése, valamint köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény 8. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat tulajdonában levő, az intézmények feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyon – ideértve a taneszközöket, továbbá az intézményekben levő eszközöket, felszereléseket –, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ ingyenes vagyonkezelésébe került.

4.2. Általános iskolák állami vagyonkezelésbe adása

A vagyonkezelés fogalma egyidős a vagyon fogalmával. A vagyonkezelés eredeti értelmében nem más, mint valamely vagyontárgynak vagy vagyoni értékű jognak a tulajdonostól elkülönülő személyre való rábízása. Ez történt az általános iskolák állami vagyonkezelésbe adásánál is. Az általános iskolák állami vagyonkezelésbe adása két lépcsőben valósult meg.

2013. január 1-jével a 3000 fő alatti települések (55 kivétellel) önkormányzati tulajdonú általános iskolái átkerültek állami vagyonkezelésbe, illetve működtetésbe. A 3000 fő feletti települések nyilatkozhattak arról, hogy iskolájukat átadják-e állami működtetésre, vagy továbbra is a tulajdonos önkormányzat működteti az intézményt. A 3000 fő feletti települések közül 120 helyi önkormányzat adta át működtetési jogát az államnak. Összesen 1 297 helyi önkormányzattal jött létre megállapodás 2748 székelyintézményre vonatkozóan. Az állami vagyonkezelésbe, működtetésbe átadott általános iskolák esetében az állam nevében a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ járt/jár el. A 2013. január 1-jei átadás kapcsán adódó feladatokkal a TÖOSZ Elnöksége a 2012. szeptember 11-ei ülésén foglalkozott.

2017. január 1-jével a 2013. január 1-je után önkormányzati tulajdonban és működtetésben maradt általános iskolákat is teljeskörűen át kellett adni – a helyi önkormányzat tulajdonjogának fenntartása mellett – állami vagyonkezelésbe és működtetésbe. Az általános iskolák állami vagyonkezelésbe adása azonban nem jelentette azt, hogy a helyi önkormányzatok felelőssége megszűnt volna e vagyontárgyaik vonatkozásában, mivel a tulajdonjog a helyi önkormányzatoknál maradt, a vagyonkezelésbe adás célhoz kötött. Ezért is fontos a vagyonkezelés időtartama alatt a vagyon megőrzése, hogy egyszer majd (egyelőre nem tudni, mikor) vissza lehessen adni a tulajdonosnak. Ennek (első) előfeltétele – további állagmegóvási és egyéb feltételeket megelőzően – a korrekt átadás-átvétel. (Lásd: 4. ábra)

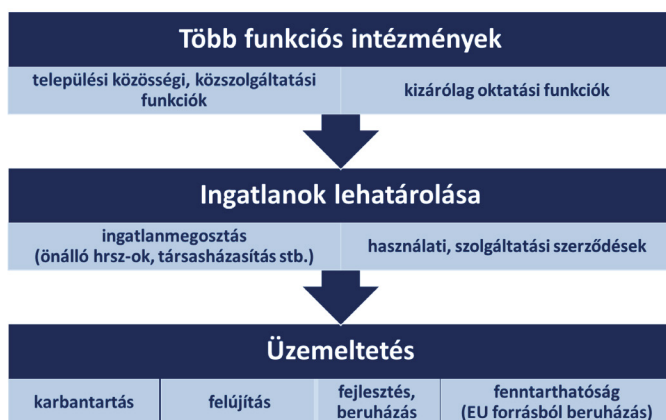


4. ábra

A felelősség, a vagyonkezelés és a célhoz kötöttség összefüggései

Forrás: a szerző szerkesztése

Az egyes helyi önkormányzatok – a helyi sajátosságok és lehetőségek figyelembevételével – különböző módon oldották meg a közoktatás, valamint a közművelődési és lakossági szabadidős tevékenységekkel kapcsolatos feladataikat. Az egyfunkciós intézmények mellett a korábbi években kialakultak többfunkciós intézmények (általános művelődési központok, óvoda és általános iskola, általános iskola és községi sportcsarnok stb.), amelyek esetében meg kellett oldani az általános iskolák állami vagyonkezelésbe adásánál az egyes funkciók és az azokhoz tartozó ingatlanok, ingóságok szétválasztását (lásd: 5. ábra).



5. ábra

Többfunkciós oktatási intézményekkel kapcsolatos feladatok

Forrás: a szerző szerkesztése

A helyi önkormányzatok működtetésében maradt köznevelési intézmények (általános iskolák) vonatkozásában a feladatellátás KLIK-hez történő átadásához elengedhetetlen – a helyi önkormányzatok tulajdonjogának megőrzése mellett – az oktatási feladatok ellátásához szükséges ingatlanok és ingóságok vagyonezelésbe adása. Ennek olyan formában kell megtörténnie, hogy az egyes szerződő felek jogai, kötelezettségei egyértelműen meg legyenek határozva, és ne lehessen vita sem az üzemeltetés, sem a vagyonezelésbe adott ingatlanok, ingóságok esetleges későbbi időpontban történő visszaadásakor, továbbá el kell kerülni az értékvesztést. Az állami vagyonezelésbe adást követően is a helyi önkormányzatok maradtak a vagyonezelésbe átadott iskolák tulajdonosai, ennek következtében továbbra is figyelemmel kell kísérniük az átadott létesítmények állapotát, sorsát. A vagyonezelőnek – a tankerületi központoknak – pedig legalább az átadáskori állapotot kötelessége megőrizni, ezért is nagyon fontos a vagyonezelői szerződések tartalma, a két fél közötti pontos és minden részletre kiterjedő megállapodás megkötése.

Az a – 2017. január 1-jei állami vagyonezelésbe adásig – több mint 600 önkormányzati működtetésben maradt, jellemzően nagy oktatási intézmény vitte a hátán a hazai közoktatás jelentős részét, amely most került az államhoz. A KLIK 58 tankerületi központra történő átalakításához kapcsolódott a fenntartóváltás az érintett köznevelési intézményeknél; ennek eredményeként 2017-re mind a 2 700 iskola működtetése állami kézbe került.

Az átadás-átvétel során felmerülő települési feladatok elsősorban a következők voltak: a vagyonezelői szerződések aláírása; a munkaerő átvétele; a leltározás és átadás; a műszaki dokumentációk, garanciális ügyek, biztosítások, közművek ügyintézése; az uniós beruházás utáni kötelezettségek sorsának elrendezése. Jelentős önkormányzati vagyontömegről van szó, és mivel a tulajdonjog nem száll át, ezért a helyi önkormányzatoknak mint tulajdonosoknak kiemelten vigyázniuk kell a szóban forgó vagyontárgyaikra.

Ezért a TÖOSZ Elnöksége – a második lépcsőben történő állami vagyonezelésbe adás kapcsán – 2016. október 11-ei és november 8-ai ülésén kiemelten foglalkozott a köznevelési intézmények átadásával. A 2017. november 8-ai ülésén az elnökség ajánlást fogalmazott meg annak érdekében, hogy az átadás folyamán az önkormányzati érdekek minél kevésbé sérüljenek. Kidolgoztak egy megállapodástervezet, amely a TÖOSZ szándékai szerint alkalmas arra, hogy ezt alapul véve valamennyi érintett önkormányzat olyan szerződést tudjon kötni, amely mindkét fél – a helyi önkormányzat és az állam (KLIK) – számára elfogadható. Az elnökség által jóváhagyott szerződésmentát a TÖOSZ honlapján közzétették (lásd: 6. ábra), illetve erről az TÖOSZ-tagönkormányzatokat értesítettük.

The screenshot shows the website of the National Association of Local Governments of Hungary (TÖOSZ). The header includes the organization's name and logo, along with social media icons. A navigation bar contains links for 'AKTUÁLIS', 'SZÖVETSÉGÜNK', 'SZOLGÁLTATÁSAINK', 'KÉPZÉSEK', and 'PARTNEREINK'. A search bar is also present.

The main content area features a news article with the following details:

- Title:** Szerződés minta a köznevelési intézmények átadásához
- Date:** 2016. 11. 11. | TÖOSZ hírek
- Text:** A TÖOSZ Elnöksége 2016. november 8-ai ülésén kiemelten foglalkozott a köznevelési intézmények átadásának kérdésével, és ajánlást fogalmazott meg annak érdekében, hogy az átadás folyamán az önkormányzati érdekek minél kevésbé sérüljenek. Kidolgozásra került egy megállapodás tervezet, amelyet alapul használva reményeink szerint valamennyi önkormányzat olyan szerződést tud kötni, amely mindkét fél számára elfogadható.
- Image:** TÖOSZ logo
- Text:** Szerződés minta: ITT Összesítő kimutatás minta: ITT, Tennyalók ellenőrző minta: ITT található.
- Text:** Kérjük, hogy amennyiben a megállapodás-tervezethez egyéb érdemi javaslata van, úgy azt szíveskedjék megküldeni a toth@toosz.hu e-mail címre.

The footer contains contact information for TÖOSZ and a list of navigation links: Aktuális, Szövetségünk, Szolgáltatásaink, Képzések, Impresszum, Jogiránylatok, Általános Szerződési Feltételek, and Hírlevél.

6. ábra

Szerződés minta a TÖOSZ honlapján

Forrás: TÖOSZ

A közzétett szerződés minta⁶ alapján a vagyongazdálkodási szerződés főbb tartalmi elemei – terjedelmi okok miatt – röviden az alábbiakban foglalható össze:

⁶ Szerződés minta a köznevelési intézmények átadásához (2016). Forrás: <http://xn--tosz-5qa.hu/news/185/73/Szerzodesminta-a-koznevelesi-intezmenyek-atadasahoz> (a letöltés időpontja: 2017. 04. 27.).

„VAGYONKEZELÉSI szerződés
(tervezet)

amely létrejött egyrészről a
.....*Önkormányzata*
székhelye:
képviseli:
törzsszáma:
adóigazgatási azonosító száma:
bankszámlaszáma:
statisztikai számjele:
mint átadó (a továbbiakban: Önkormányzat), valamint a

Klebelsberg Intézményfenntartó Központ
székhelye:
képviseli:
adóigazgatási azonosító száma:
Előirányzat-felhasználási keretszámla száma:
ÁHT-azonosítója:
statisztikai számjele:
mint átvevő (a továbbiakban: KLIK)
(a továbbiakban együtt: *Felek*) között alulírott helyen és napon a következő feltételekkel:

A szerződés tárgyát képező vagyonelemek vagyonekezelői joga gyakorlásának szabályait a Felek az alábbiak szerint állapítják meg:

A szerződés tárgya
(...)
Felek jogai és kötelezettségei
(...)
Működési költségek viselésének szabályai
(...)
A szerződés megszűnése
(...)
Egyéb rendelkezések
(...)

A szerződés a mellékleteivel együtt érvényes.
Kelt:

Önkormányzat

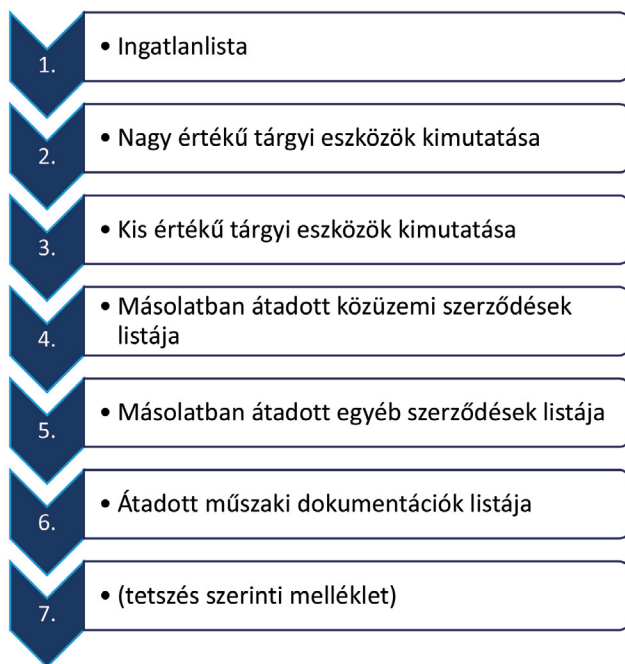
KLIK

Jogi ellenjegyzés:

Pénzügyi ellenjegyzés:

Pénzügyi ellenjegyzés:”

A vagyonezelési szerződés elengedhetetlen mellékleteit a 7. ábra foglalja össze.



7. ábra

A vagyonezelési szerződés mellékletei

Forrás: TÖOSZ

A TÖOSZ elnöksége a vagyonezelési szerződésminta mellett egy „checklistát” is közölt a szerződés megkötésével kapcsolatos tennivalókról (8. ábra). Az itt feltüntetett tennivalók, az érintett köznevelési intézmények zavartalan működtetéséhez, továbbüzemeltetéséhez szükséges szerződések számbavétele is jelzi a feladat nagyságrendjét, azt, hogy a vagyonezelési jog átadását nem lehet „néhány oldalas” átadás-átvételi szerződéssel megnyugtatóan lerendezni.

1. táblázat

Vagyongazdálkodási szerződés megkötésével kapcsolatos tennivalóinak ellenőrző mintája

DOKUMENTUM	MEGVAN	NINCS	MEGJEGYZÉS
Vagyongazdálkodási szerződés			
- kis értékű eszközléltár			
- nagy értékű eszközléltár			
- épületalaprajzok jelölt használatlaltal			
- érintésvédelmi jegyzőkönyv			
- villámvédelmi jegyzőkönyv			
- erősáramú berendezések tűzvédelmi felülvizsgálatának jegyzőkönyve			
- megállapodás önkormányzati ingyenes használatról			
Közüzemi szerződések:			
- villany			
- víz és csatorna			
- gáz			
- fűtés			
- szemétszállítás			
Egyéb szerződések:			
- kábel TV			
- riasztó			
- épületbiztosítás			
- karbantartási szerződések (kazán, fénymásoló, tűzoltó készülékek, rovarirtás stb.)			
- vagyonvédelem			
-			
-			
Kelt:			

Forrás: TÖOSZ

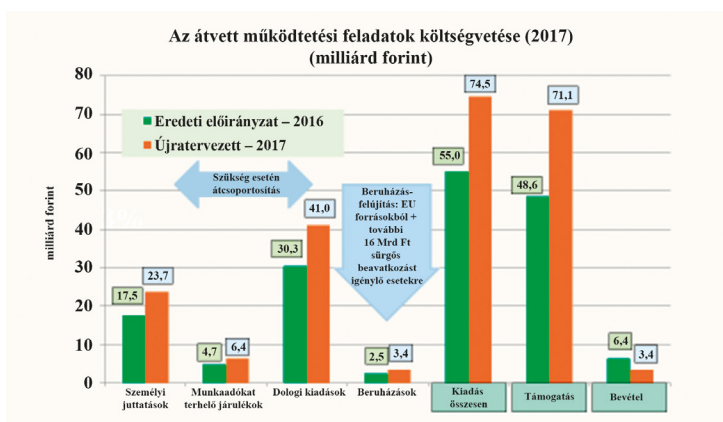
A vagyongazdálkodásba adással kapcsolatos feladatok megoldása nemcsak az érintett helyi önkormányzatok számára jelentett esetenként értelmezési, megvalósítási nehézségeket – amelyhez segítséget nyújtott a TÖOSZ által adott „sorvezető”, szerződésminta –, hanem a KLIK egyes érintett tankerületei számára is. Ezt jól példázza, hogy a KLIK felkérésére Schmidt Jenő, a TÖOSZ elnöke e témában előadást tartott a KLIK 2016. október 20-ai tankerületi igazgatói értekezletén a köznevelési intézmények működtetésének átadás-átvételével kapcsolatos önkormányzati feladatokról, amelynek keretében rávilágított az átadási

folyamat során és az azt követően esetlegesen felmerülő problémákra, kihívásokra is. Az viszont pozitív, hogy sok helyen nemcsak az érintett önkormányzatok, hanem a tankerületek is használták a TÖOSZ szerződésmintáját, és ennek eredményeként viszonylag zökkenőmentesen és gyorsan kerülhetett sor többségében az általános iskolák 2016/2017. évi állami vagyonkezelésbe történő átvételére 2017. január 1-jei fordulónappal.

4.3. Az általános iskolák 2016/2017. évi állami vagyonkezelésbe történő átvételének tapasztalatai

Az önkormányzati működtetési feladatok átvétele során 477 megállapodást kötött az 59 tankerület, 6 helyen nem sikerült megállapodni, ott miniszteri határozattal született döntés. 1250 intézmény, 2760 ingatlan, valamint 9700 fő foglalkoztatott (ebből közalkalmazott 8212 fő) került át tankerületi állományba 25 milliárdos nagyságrendű személyi juttatási vonzattal. Emellett 238 folyamatban lévő projektet vett át a KLIK 35 milliárd forint összértékben. A 477 megállapodáshoz ugyanennyi vagyonkezelési szerződés is tartozott.

Nem elhanyagolható tény, hogy a tulajdonos helyi önkormányzatok az általános iskolák üzemeltetésénél egy sor olyan feladatot más intézményük, gazdasági társaságuk bevonásával vagy közfoglalkoztatás keretében oldottak meg, amelyek költségei a helyi önkormányzat költségvetésében nem az általános iskola költségvetésében jelentek meg (közösségi használatú területek kezelése, parkgondozás, szállítási és karbantartási, üzemeltetési feladatok stb.). Ez azt is eredményezte, hogy az átvételre került közoktatási intézmény 2017. évi költségvetésének megtervezésénél nem lehetett 100%-ban a 2016. évi intézményi költségvetési adatokat alapul venni. A KLIK-nek a fent jelölt feladatok ellátását 2017. január 1-je után vagy a helyi önkormányzattól, vagy más szolgáltató szervezettől kellett megrendelnie. Ebből következően 2017 márciusában már látható volt, hogy a 2016. évi intézményi költségvetési bázishoz képest további forrás bevonása (19,5 milliárd forint) vált szükségessé kiadási oldalon, újra kellett tervezni az átvett működtetési feladatok költségvetését (lásd: 9. ábra).



9. ábra

Az átvett működtetési feladatok költségvetése

Forrás: KLIK

A KLIK nagyságrendjéből és tankerületi működési mechanizmusából következően a napi szintű működtetés, karbantartás terén szükséges döntési folyamatok lelassultak, esetenként bürokratikusá váltak. Ez pedig kihat az általános iskola működésére, működtetésére, az oktatási feltételek biztosítására is.

Összegzés

Eddig a múlttól és a jelenről szóltam. Következzék a jövő... Volt önkormányzati tisztségviselőként (művelődési osztályvezető, jegyző) és TÖOSZ-főtítkárként szerzett tapasztalataim alapján vallom, hogy az általános iskola olyan közintézmény, amelynek legjobb helye a jelenlegi struktúrában a helyi önkormányzatoknál lenne. E szinten biztosítható a fenntartó napi szintű kapcsolata, gyors problémamegoldó reagálása, a tanulók, szülei, pedagógusok, az intézmény szolgáltatásait igénybe vevő lakosság, civil szervezetek „fogyasztói igényeinek” megismerése és azokra történő – KLIK-nél gyorsabb – reagálás, megoldáskeresés. Nem is szólva a racionálisabb, gazdaságosabb működtetésről.

Tisztában vagyok azzal, hogy a jelenlegi szabályozás alapján az általános iskolák állami vagyonkezelésben történő működtetése határozatlan idejű. Most már csak az állam belátásán múlik, hogy a következő két kérdésre választ kapjunk:

- Meddig látja el az állam az alapfokú oktatási feladatokat?
- Mikor kapja ezeket vissza a települési önkormányzat?

Ennek majd csak a 2019. évi helyhatósági választásokat követően lesz (valamikor) reális esélye.

Irodalomjegyzék

Szerződésminta a köznevelési intézmények átadásához (2016). Forrás: <http://xn--tosz-5qa.hu/news/185/73/Szerzodesminta-a-koznevelési-intezmenyek-atadasahoz> (a letöltés időpontja: 2017. 04. 27.)

Vákát oldal

Lehoczki Zóra Zsófia

Az állami és az önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vagyongazdálkodására irányadó alapelvek

Előszó

Az állami vagyongazdálkodás az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson ment keresztül, tekintve, hogy az állam gazdasági szerepvállalása vonatkozásában domináns beavatkozó szereplőből átalakult egy, a közvagyonnal és közforrásokkal hatékonyan gazdálkodó, az általa előnyösnek tartott fejlesztéseket ösztönző szereplővé.¹ Az állami vagyongazdálkodás módjának jelentősége azon a tényen alapul, hogy az állam közpénzekkel gazdálkodik, így nemzetgazdasági jelentősége miatt a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra számos jogszabály tartalmaz speciális követelményeket és előírásokat alapelvekként megfogalmazva azokat, azonban az említett jogszabályok nem adják meg ezen alapelvek tartalmát, sem azokat az eseteket nem nevesítik, amikor a vagyongazdálkodási követelmények teljesítettnek tekintendők vagy – épp ellenkezőleg – sérülnek.

Jelen tanulmányban az Alaptörvény, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.), valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Ávtv.) vagyongazdálkodásra irányadó követelményeit vizsgáljuk. A vizsgálat kizárólag az említett jogszabályok szövegére szorítkozik, arra kíván választ találni, hogy az egyes törvényekben meghatározott követelmények mennyiben feleltethetők meg egymással, tartalmuk miként értelmezhető, valamint pontos meghatározottság hiányában mikor tekinthetjük úgy, hogy a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodással szemben támasztott előírások érvényesülnek.

A fenti alapelvek érvényesülését egy speciális jogintézmény, az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok² vagyongazdálkodása kapcsán vizsgáljuk, álláspontunk szerint ugyanis azzal, hogy az államot, valamint a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések nemzeti vagyonba tartoznak, az általunk vizsgált alapelvek e szervezetek vagyongazdálkodására is kihatással bírnak. Ezeknek a jogi személyeknek további sajátossága, hogy az állami vagy helyi önkormányzati részvétel

¹ Kovács Árpád (2010): *Közpénzügyek*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 302.

² Álláspontunk szerint dogmatikailag nem megfelelő az *állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló*, illetve *köztulajdonban álló gazdasági társaság* szóhasználat, ezért a tanulmány az *állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaság* terminust alkalmazza. A probléma részletes kifejtéséhez lásd: LEHOCZKI Zóra Zsófia (2017): Fogalmi tévedések vigjátéka – a tulajdonjog közvetett tárgyának szerepében: a jogi személy. *Opuscula Civilia*, 2017/3. sz.

ellenére gazdasági társasági formában egzisztálnak, így működésük során speciális rendelkezés hiányában a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) gazdasági társaságokra irányadó szabályai érvényesülnek. Annak köszönhetően, hogy a működési forma szabályanyagát a Ptk. tartalmazza, a magánjogi kódex első könyvében megfogalmazott alapelvek is irányadónak tekintendők az általunk vizsgált szervezetek vagyongazdálkodása kapcsán, így röviden említjük a Ptk. kapcsolódó alapelveit is.

1. A vagyongazdálkodási követelmények és az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok gazdálkodásának kapcsolata

Az általunk vizsgált jogszabályokban meghatározott, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra irányuló követelmények, valamint az állami és helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok működésének és gazdálkodásának kapcsolata magyarázatot kíván. Az Nvtv. 1. § (2) bekezdésének *c)* pontja rögzíti, hogy az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések a nemzeti vagyomba tartoznak. E részesedés mértéke természetesen eltérő lehet; egyaránt magában foglalja a 100%-os állami vagy helyi önkormányzati részesedést, valamint az ennél jóval alacsonyabb mértékű, néhány százalékos részesedést is, azonban az aránytól függetlenül valamennyi, a fentiekben említett társasági részesedés a nemzeti vagyon körébe sorolandó. A nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó törvényi követelményeknek így a társasági részesedések vonatkozásában is érvényesülniük kell.

Álláspontunk szerint az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető részesedésekre irányadó követelmények befolyásolják a gazdasági társaságok működését is az alábbiak alapján. Az állami vagy helyi önkormányzati részesedés másként fogalmazva azt jelenti, hogy az állam vagy az önkormányzat a gazdasági társaság tagja, így tagsági jogsultságok illetik meg, amelyek közül az egyik legjelentősebb a társasági döntéshozatalban való részvételt biztosító szavazati jog. A szavazati jog tehát az állami vagy helyi önkormányzati részesedésből „ered”, amely részesedésre speciális jogszabályi követelmények irányadók. Álláspontunk szerint ezeknek a követelményeknek a szavazati jog gyakorlása során is meg kell jelenniük és érvényesülniük kell, tekintve, hogy a legfőbb szerv határozatai a társaság üzleti kérdéseiben való döntéshozatalt jelentik,³ így – áttételesen ugyan, de – hatással vannak az egyes társasági részesedésekre is. Mivel a társasági határozatok kihatással bírnak a társasági részesedésekre, így a határozatok meghozatala során megjelennek az állami részesedésekre irányadó speciális vagyongazdálkodási követelmények is, amelyek – az állami részesedés mértékétől függően jelentősen vagy kevésbé számottevően – befolyásolják a gazdasági társaság döntéshozatali folyamatát, így végső soron a jogi személy működését is. A szigorúbb vagyongazdálkodási követelmények érvényesülésének szükségessége továbbá az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő

³ Ptk. 3:109. § (2).

gazdasági társaságok társadalmi jelentőségéből is ered, tekintve, hogy ezek a társaságok állítják elő a GDP jelentékeny részét, valamint aktív szerepet játszanak a foglalkoztatásban is.⁴

Véleményünk szerint a fentiek alapján indokolt megvizsgálni a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó törvényi követelményeket az állami és a helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vonatkozásában egyaránt. Ezek a speciális követelmények azonban kiegészülnek a Ptk. alapelveivel, hiszen azok az egész kódexre, így a jogi személyekre, azon belül pedig a gazdasági társaságokra vonatkozóan is irányadók. A törvényi követelmények említését követően indokoltnak tartjuk jelezni, hogy – gazdasági társaságokról lévén szó – a társasági jog alapelveinek⁵ szintén érvényesülniük kell az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok működése és vagyongazdálkodása során. Ezen alapelvek kifejtésétől jelen tanulmányban eltekintünk.

2. A vagyongazdálkodásra irányadó követelmények kifejtése

2.1. Az Alaptörvényben foglalt követelmények

Ahogy az a fentiekben is említettük, az államot, illetve a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések a nemzeti vagyonhoz tartoznak, Magyarország Alaptörvénye a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaként a közérdek szolgálatát, a közös szükségletek kielégítését és a természeti erőforrások megóvását, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét jelöli meg. Az Alaptörvény továbbá rögzíti, hogy a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény (az Nvtv.) határozza meg.⁶ Az Nvtv. által kialakított rendszer alapján a nemzeti vagyon egyes elemei négy kategóriába sorolhatók be, ezek a vagyoncsoportok a következők: *forgalomképtelen nemzeti vagyon*,⁷ a *nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon*,⁸ a *korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon*⁹ (a felsorolt kategóriákra összefoglalóan az Nvtv. állami vagyon esetén a *kincstári vagyon*,¹⁰ önkormányzati vagyon esetén a *törzsvagyon*¹¹ terminust használja); valamint az *üzleti vagyon*.¹² Az Alaptörvény tehát rögzíti a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljait, kihangsúlyozva, hogy a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, a vagyonkezelés során minden esetben a köz érdekeinek szem előtt tartásával kell eljárni.

⁴ AUER Ádám – PAPP Tekla (2017): A corporate governance jelentősége köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. *Jogtudományi Közlemény*, 72. évf. 5. sz. 210–219.

⁵ Az alapelvek részletes kifejtéséhez lásd: AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZÁSI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó. 25–39.

⁶ Alaptörvény 38. cikk (1).

⁷ Nvtv. 3. § (1) 3. pont.

⁸ Nvtv. 3. § (1) 12. pont.

⁹ Nvtv. 3. § (1) 6. pont.

¹⁰ Nvtv. 3. § (1) 5. pont.

¹¹ Nvtv. 5. § (2).

¹² Nvtv. 3. § (1) 18. pont.

Az Alaptörvény 38. cikkének (5) bekezdése az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek gazdálkodására fogalmaz meg speciális követelményeket azzal, hogy e szervezetek vonatkozásában is irányadók az Nvtv. vagyongazdálkodásra vonatkozó előírásai. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a hivatkozott gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.¹³ Fenti rendelkezésből következik, hogy helyi önkormányzat rendelete az önkormányzat részvételével működő gazdasági társaságok gazdálkodásának módjára vonatkozóan nem állapíthat meg további követelményeket, előírásokat, még abban az esetben sem, ha azok a törvényi előírásoknál speciálisabb szabályokat állapítanak meg a szervezetek vagyongazdálkodására, ugyanis az Alaptörvény alapján a vagyongazdálkodás módját törvény határozza meg. Az előző szabály némiképpen aggályosnak tekinthető, hiszen az Nvtv. szabályozza a vagyongazdálkodás módját, és nevesíti azokat a főbb elveket, amelyeknek érvényesülniük kell a gazdálkodás során, azonban a helyi önkormányzatok számos esetben a speciális, lokális viszonyokra tekintettel további elvek és követelmények meghatározásával elősegíthetnék a törvényben generálisan meghatározott vagyongazdálkodási elvek érvényesülését azzal, hogy magától értetődően a helyi rendeletben foglalt speciális előírások nem lehetnek ellentétesek a törvényben foglalt elvekkel, és nem akadályozhatják azok érvényesülését. További kérdést vet fel, hogy az állami, illetve önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaság működésére és szervezetére irányadó szabályozás kialakítása során mennyiben határozhat meg további elveket, követelményeket a vagyongazdálkodás módjának vonatkozásában, illetve az egyes társaságok belső működésére irányadó egyedi szabályozás mennyiben tekinthető a vagyongazdálkodás módjára irányadó rendelkezések összességének. Az Alaptörvény hivatkozott szakaszának szó szerinti értelmezése alapján ugyanis a vagyongazdálkodás módját törvény állapítja meg, így a törvényben meghatározottaktól bővebb, részletesebb szabályozást a társaság működésére és szervezetére irányadó szabályanyag sem tartalmazhat, annak ellenére, hogy álláspontunk szerint indokolt lenne egyes szabályozási részletkérdések társaság általi kidolgozásának engedélyezése, természetesen a törvényben lefektetett elvekkel és követelményekkel összhangban, az azok által biztosított keretek között maradván.

További – az Alaptörvényben benne foglalt –, általunk vizsgált jogi személyek gazdálkodására irányadó követelmény, hogy közpénzzel gazdálkodó szervezetekről lévén szó, ezen tevékenységükről a nyilvánosság előtt kötelesek elszámolni, továbbá a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság¹⁴ és a közélet tisztaságának elve szerint kötelesek kezelni, az említett csoportokba tartozó vagyonelemekre vonatkozó adatok pedig közérdekű adatnak minősülnek.¹⁵ Kérdésként merül fel, hogy az átlátható gazdálkodás követelménye, valamint az átlátható tulajdonosi szerkezettel, felépítéssel, tevékenységgel működő gazdálkodó szervezetek – röviden: átlátható szervezetek¹⁶ – mennyiben feleltethetők

¹³ Alaptörvény 38. cikk (5).

¹⁴ Az átláthatóság követelményének Alaptörvényben való megjelenéséhez lásd bővebben: MICZÁN Péter (2013): Az Alaptörvény által támasztott átláthatósági követelmény bevezetésével felmerülő jogalkotási kérdések, különös tekintettel a társasági jogra. In VARGA Norbert szerk.: *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem. 165–186.

¹⁵ Alaptörvény 39. cikk (2).

¹⁶ Alaptörvény 38. cikk (4).

meg egymásnak, vagyis az átlátható gazdálkodás követelménye megvalósul-e önmagában azzal, hogy a gazdálkodást végző szervezet átlátható szervezetnek minősül. De az is lehet, hogy az átlátható gazdálkodás egy ennél tágabb, az állampolgárok általi megismerhetőséget, transzparenciát is magában foglaló fogalomnak tekintendő, ezáltal a két követelményt – azonos hangzásuk ellenére – egymástól el kell határolni, és megvalósulásukat külön kell vizsgálni. Kovács Árpád az átláthatóságot az elszámoltathatósággal együtt a nyilvánosság érvényesülésének követelményével azonosította,¹⁷ nem szűkítette azt a szervezet átláthatóságára.

2.2. A nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott követelmények

Az Nvtv. az Alaptörvényhez hasonlóan meghatározza, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, valamint az e feladatok elvégzéséhez szükséges infrastruktúra biztosítását. A törvény továbbá rögzíti, hogy a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.¹⁸ Bende-Szabó Gábor álláspontja szerint a felelős gazdálkodás elvét további vagyongazdálkodási követelmények, így többek között az arányosság, az átláthatóság, a hatékonyság, valamint a költségtakarékosság töltik meg tartalommal.¹⁹ A nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő működtetését a törvény ismételten kimondja,²⁰ álláspontunk szerint a *rendeltetésszerű gazdálkodás* és a *rendeltetésének megfelelő működtetés* egymásnak megfeleltethető fogalmaknak tekintendők, amelyek szerint a nemzeti vagyon rendeltetése a közérdek szolgálata, valamint a közfeladat ellátásának biztosítása. A rendeltetésszerű gazdálkodás követelménye akkor tekinthető megvalósultnak, ha a gazdálkodás során az egyes döntések nem a döntéshozatalra jogosult egyes magánszemélyek vagy az általuk meghatározott más személyek érdekeit, hanem a társadalom szélesebb körének, a köznek az érdekeit szolgálják, illetve a közfeladat lehető legmagasabb színvonalú ellátását teszik lehetővé.

A nemzeti vagyon rendeltetése kapcsán fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a nemzeti vagyon körébe a korábbiakban felsorolt négy vagyoncsoport, így az üzleti vagyon is beletartozik. Álláspontunk szerint az üzleti vagyon vonatkozásában megkérdőjelezhető az az előírás, miszerint a nemzeti vagyon kezelésének célja, rendeltetése a közérdek szolgálata. Az Nvtv. az *alapvető rendeltetés* szófordulatot alkalmazza a nemzeti vagyon vonatkozásában, így abba beleérthető, hogy egyes vagyonelemek kapcsán más rendeltetési célok is megjelenhetnek, az Alaptörvény azonban nem tartalmazza az *alapvető* kifejezést, a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljául egységesen a közérdek szolgálatát, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megóvását, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét tűzi ki.²¹ Az állam és a helyi önkormányzat forgalomképes üzleti

¹⁷ KOVÁCS (2010): i. m. 37.

¹⁸ Nvtv. 7. § (1).

¹⁹ BENDE-SZABÓ Gábor (2014): A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 49.

²⁰ Nvtv. 7. § (2).

²¹ Alaptörvény 38. cikk (1).

vagyonával azonban nyereségérdekelt gazdálkodói tevékenységet is folytathat,²² amelynek közvetlen célja nem minden esetben a közérdek szolgálata, hanem profit realizálása is lehet, amely hasznot az állam és az önkormányzat saját belátása szerint, a közcélok érvényesítése érdekében is felhasználhat. Fentiek alapján szerencsésebbnek tartjuk az Nvtv. *alapvető rendeltetés* fordulatát abban az esetben, ha a köz érdekének szolgálata a nemzeti vagyonra mint mind a négy kategóriát magában foglaló vagyontömegre vonatkozik.

Az Nvtv. meghatározza a nemzeti vagyongazdálkodás legfontosabb feladatait, nevesítve számos, a vagyongazdálkodás módjára irányadó követelményt is. A törvény előírásai alapján a nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon – korábbiakban már említett – „rendeltetésének megfelelő, az állam és a helyi önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, továbbá értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése”.²³

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás során valamennyi, a fentiekben említett cél szem előtt tartásával és érvényesítésére való törekvéssel kell eljárni, azonban a témánk szempontjából indokoltnak tartjuk kiemelni a vagyongazdálkodásra irányadó három, legkonkrétabbnak tekinthető követelményt: az átláthatóságot, a hatékonyságot, valamint a költségtakarékosságot. Az átláthatóság kapcsán ismételt felmerül a kérdés, hogy az mennyiben feleltethető meg az Nvtv. által definiált *átlátható szervezet* fogalmának,²⁴ azaz az *átlátható* szervezetből következik-e az átláthatóság követelményének teljesülése, avagy az *átláthatóság* további összetevőket is magában foglaló elvnek tekintendő. Azzal, hogy az átláthatóság terminust használó jogszabályok egyike sem adja meg annak a fogalmát vagy tartalmát, a fenti problémát nem lehet egyértelműen eldönteni. Az Nvtv. a hatékony működtetés tartalmát sem árnyalja, így a jogszabály szövege alapján nem dönthető el, hogy a hatékonyság követelményének teljesüléséhez elegendő-e a közfeladat ellátásának tartósan magas színvonalú biztosítása, vagy a hatékony működtetés más elemeket is magában foglaló követelménynek tekintendő. A költségtakarékos működtetés az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vonatkozásában konkrétabban értelmezhető, ugyanis a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Taktv.) célként határozza meg az említett társaságok takarékosabb fenntartásának előmozdítását, igaz, a takarékoság fogalmát (némiképpen megkérdőjelezhető módon) csak a vezetői javadalmazások mértékének meghatározására szűkíti.²⁵

²² HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 114.

²³ Nvtv. 7. § (2).

²⁴ Nvtv. 3. § (1) 1. pont.

²⁵ Lásd: Taktv. preambuluma indokolása: „A törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában kíván eleget tenni a választópolgárok azon igényének, hogy a vezetői javadalmazás takarékos, átlátható, a valódi teljesítményt díjazó legyen.” Az idézett rendelkezés kapcsán szem előtt tartottuk, hogy indokolásról lévén szó, jogi kötőerővel nem rendelkezik, azonban a jogalkotói cél megértéséhez segítséget nyújt. Az indokolás megfogalmazásával kapcsolatban problémaként említendő, hogy a szöveg a *vezetői javadalmazás* terminust használja. A törvény a gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek, felügyelőbizottsági tagjainak, valamint munkavállalóinak juttatásaira is tartalmaz irányadó rendelkezéseket, azonban a felügyelőbizottság tagjai vonatkozásában nehezen értelmezhető a *vezető* kifejezés.

2.3. Az állami vagyronról szóló törvényben meghatározott követelmények

Az általunk vizsgált harmadik jogszabály, az Ávtv. preambuluma szintén meghatároz a vagyongazdálkodásra irányadó követelményeket, így a hatékonyabb, eredményesebb és költségtakarékosabb vagyongazdálkodást, a nemzet számára tartós értéként megőrzendő vagyon védelmét, értékének megőrzését. Az egyes elvek értelmezése előtt célszerűnek tartjuk megjegyezni, hogy a törvény nem határozza meg pontosan a jogszabályi követelményeknek megfelelő vagyongazdálkodás hatékonyságának, eredményességének, valamint költségtakarékosságának viszonyítási alapját. A preambulumban ugyan utal rá, hogy az elveknek az intézményes privatizáció lezárását követő új és korszerű vagyongazdálkodás során kell érvényesülniük, azonban ezen utalás alapján sem dönthető el pontosan, hogy az elveknek a privatizációs időszakhoz vagy más történelmi érához viszonyítva kell fokozottabban érvényesülniük, ráadásul az intézményes privatizáció időszakát sem tekintjük egy pontosan meghatározható „időtartamnak”. Álláspontunk szerint kérdéses többek között, hogy az úgynevezett *spontán privatizáció*²⁶ időszaka értelmezhető-e az intézményes privatizáció fogalmán belül. További probléma, hogy véleményünk szerint ezen alapvető követelményeknek nem más időszakhoz viszonyítva kell fokozottabban érvényesülniük, hanem az adott, a jogszabály hatálybalépésétől annak hatályon kívül helyezéseiig tartó időszakban indokolt és elvárható a lehető legmagasabb fokú megvalósulásuk.

A hatékonyság és a költségtakarékosság követelményét a korábbiakban már vizsgáltuk, így az Ávtv. által lefektetett elvek közül az eredményesség az, amelynek rövid értékelése indokolt. Az eredményesség követelményére vonatkozóan a törvény nem ad további meghatározást, így nem adja meg annak tartalmát, megvalósulásának vagy éppen nem teljesülésének eseteit, még exemplifikatív jelleggel sem. A jogszabály szövegében is mindösszesen egyszer, a preambulumban jelenik meg az elv, az egyes szakaszok még utalás szintjén sem tartalmazzák azt. Az eredményes gazdálkodás követelményét az Alaptörvény is tartalmazza²⁷ az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek vonatkozásában, azonban az alkotmány sem ad pontosabb tartalmi meghatározást az eredményesség követelményére irányadóan.

Az Ávtv.-ben foglalt követelmények kifejtését követően indokoltnak tartjuk kiemelni, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) nem tartalmaz a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodására, ezáltal a helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok gazdálkodására irányadó speciális elveket és követelményeket, így e társaságok vonatkozásában az Alaptörvényben, valamint az Nvtv.-ben foglalt előírásoknak kell érvényesülniük.

2.4. A Polgári törvénykönyv kapcsolódó alapelvei

Az általunk vizsgált szervezetekre, gazdasági társaságokról lévén szó, a Ptk. rendelkezései is irányadók, hiszen a polgári jogi kodifikáció eredményeként a társasági jogi szabályanyag

²⁶ A vállalati döntésű decentralizált privatizáció (az úgynevezett spontán privatizáció) részletes kifejtéséhez lásd: SÁRKÖZY Tamás (2009): *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 35–67.

²⁷ Alaptörvény 38. cikk (5).

a kódex harmadik könyvében került elhelyezésre. A bevezető rendelkezésekben foglalt alapelvek a törvény egészére, így a jogi személyekre is irányadók, az első könyvben foglalt rendelkezések közül témánk szempontjából a jóhiszeműség és tisztesség elve,²⁸ az elvárható magatartás elve,²⁹ valamint a joggal való visszaélés tilalma³⁰ releváns. Az említett alapelvek részletesebb kifejtésétől eltekintünk, a rendelkezések ugyanis leginkább jogon kívüli elemekből töltődnek fel,³¹ azonban kiemeljük, hogy az alapelveknek valamennyi gazdasági társaság, így az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok működése és vagyongazdálkodása során is érvényesülniük kell.

Az előző pontokban vizsgált közjogi normákban foglalt vagyongazdálkodási követelmények így kiegészülnek a magánjog egészét átható alapelvekkel, amelyek bár nem kifejezetten a jogi személyekre, illetve a társaságok vagyongazdálkodására tekintettel kerültek megfogalmazásra, azonban, a Ptk. egészét átható alapelvekről lévén szó, az általunk vizsgált társaságok vagyongazdálkodása vonatkozásában sem hagyhatók figyelmen kívül.

3. A vagyongazdálkodásra irányadó követelmények értékelése

Az általunk vizsgált jogszabályokban megjelenő, a nemzeti, illetve az állami vagyonnal való gazdálkodásra irányadó követelmények részletes elemzése nélkül, kizárólag a jogszabályok szövegére támaszkodva elmondható, hogy az egyes elvek, követelmények tartalmára, érvényesülésükre vagy éppen nem teljesülésükre a törvények nem adnak részletes, de sok esetben még érintőleges magyarázatot, iránymutatást sem,³² így pontos tartalmuk nehezen meghatározható, ami álláspontunk szerint indokolatlanul relativizálja, és túlzottan a mérlegelés tárgyává teszi a követelményeknek való megfelelést vagy – épp ellenkezőleg – az elvekkel ellentétes vagyongazdálkodás meghatározhatóságát.

A kérdés vizsgálata során azonban fontos annak kiemelése, hogy a fentiekben hivatkozott elvek megjelölése mellett mind az Nvtv., mind pedig az Ávtv. számos konkrét, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó, kógens szabályt tartalmaz, amelynek a tartalma a jogszabályok szövege alapján egyértelműen meghatározható. Ebből következik a vagyongazdálkodásra irányadó elvek és követelmények érvényesülésének az egyes kógens előírásoknak való megfelelésen keresztül történő vizsgálhatósága. Álláspontunk szerint, amennyiben a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás során érvényesülnek a törvények előírásai, azzal egyidejűleg a jogszabályok által előírt elvek és követelmények is megvalósulnak. Sőt, meggyőződésünk szerint egy, a vagyongazdálkodást végző által elkövetett csekély jelentőségű normasértés sem jelenti automatikusan azt, hogy a gazdálkodása nem felel meg a törvényekben megfogalmazott elveknek.

²⁸ Ptk. 1:3. §; az elv bővebb kifejtéséhez lásd: NOCHTA Tibor (2017): A jóhiszeműség és tisztesség elvének érvényesüléséről a társasági jogviszonyokban. *Gazdaság és Jog*, 25. évf. 2. sz. 3–8.

²⁹ Ptk. 1:4. § (1).

³⁰ Ptk. 1:5. §.

³¹ VÉKÁS Lajos (2014): Bevezető rendelkezések. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk. *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1. kötet*. Budapest, Wolters Kluwer. 53.

³² Az Nvtv.-vel és az Ávtv.-vel szemben például a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) nevesít olyan magatartásokat, amelyek a törvény 2. § (1)–(4) bekezdésében foglalt alapelvek, így például a hatékony és felelős gazdálkodás elvét sértik. Lásd Kbt. 142. § (2).

Az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vagyongazdálkodása vonatkozásában, az elemzett követelmények érvényesülése kapcsán álláspontunk szerint meghatározónak számít az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedés mértéke. Ha a gazdasági társaság egyetlen tagja az állam vagy a helyi önkormányzat, akkor a vagyongazdálkodásra irányadó törvényi előírásoknak maradéktalanul érvényesülniük kell a társaság működése során. Abban az esetben, ha az állam vagy a helyi önkormányzat mellett a gazdasági társaságnak más tagjai is vannak, meglátásunk szerint a vizsgált követelmények maradéktalan érvényesülése nem várható el az adott szervezet vagyongazdálkodása kapcsán, hiszen a többi tagot nem terhelik többletkövetelmények, amelyeknek eleget kell tenniük. Az államnak, valamint a helyi önkormányzatnak azonban részesedésének mértékétől függetlenül a nemzeti vagyonnal való gazdálkodással szemben támasztott követelmények szerint kell eljárnia, így az említett alapelveknek legalábbis a döntéshozatali folyamat során képviselt álláspont vonatkozásában érvényesülniük kell. Amennyiben az állam vagy a helyi önkormányzat az adott gazdasági társaságban jelentős részesedéssel bír, vagy a szavazati jogok meghatározó részét birtokolja, a vagyongazdálkodási alapelvek annak ellenére jelentősen befolyásolják a szervezet gazdálkodását, hogy annak az államon, illetve a helyi önkormányzaton kívül más, adott esetben magánszemélynek minősülő tagjai is vannak.

Indokoltnak tartjuk röviden összegezni az általunk vizsgált jogszabályok és azokban foglalt követelmények egymáshoz való viszonyát is. Meggyőződésünk szerint a jogforrási hierarchia csúcán elhelyezkedő Alaptörvényben foglalt követelmények azok, amelyek általános jelleggel meghatározzák azokat a legjelentősebb alapelveket, amelyeknek a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás során érvényesülniük kell. Az Alaptörvény azonban rögzíti, hogy a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeit sarkalatos törvény (Nvtv.) határozza meg,³³ valamint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek is törvényben meghatározott módon gazdálkodnak,³⁴ álláspontunk szerint az utóbbi szakasz is többek között az Nvtv.-re utal. Azaz maga az Alaptörvény az, ami speciális jogszabályként az Nvtv.-t jelöli meg a vagyongazdálkodás alapelveinek meghatározására. Ennek megfelelően az Nvtv. nevesít olyan követelményeket, amelyeket az alkotmány nem tartalmaz, így például a hatékony, valamint a költségtakarékos gazdálkodás alapelvét, azonban bizonyos követelmények – így például az eredményesség – csak az Alaptörvényben kerül meghatalmazásra, bizonyos követelmények – így például az átláthatóság – pedig mind a két jogszabályban szerepelnek.

Úgy véljük, hogy a fentiekből az következik, hogy az Alaptörvényben, valamint az Nvtv.-ben foglalt vagyongazdálkodási követelmények között nem állítható fel hierarchia abból a szempontból, hogy mely alapelveknek kell elsődlegesen érvényesülniük, így a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás követelményeit az Alaptörvény és az Nvtv. együttesen, egymást kiegészítve tartalmazza. Az Ávtv. – bár évekkal az Alaptörvény és az Nvtv. megszületése előtt hatályba lépett – nem tartalmaz olyan vagyongazdálkodási alapelveket, amelyeket az általunk vizsgált más jogszabályok nem nevesítenek, így nézőpontunk szerint a jogalkotó a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó követelmények meghatározása során tekintettel volt az Ávtv.-re, hiszen a preambulumban szereplő követelmények

³³ Alaptörvény 38. cikk (1).

³⁴ Alaptörvény 38. cikk (5).

közül az eredményességet az Alaptörvény, a hatékonyságot és a költségtakarékosságot pedig az Nvtv. tartalmazza, elkerülve ezáltal azt a helyzetet, hogy a nemzeti vagyon egy részét jelentő állami tulajdonra olyan speciális vagyongazdálkodási követelmények legyenek irányadók, amelyeket az Alaptörvény, valamint az Nvtv. nem tartalmaz. Azáltal pedig, hogy az állami vagyon a nemzeti vagyon része, az Alaptörvény és az Nvtv. vagyongazdálkodási követelményei automatikusan irányadók az állami vagyonra is, így az Ávtv.-ben nevesített vagyongazdálkodási alapelvek további követelményekkel egészülnek ki. Ugyanez igaz az önkormányzati vagyonra is, így bár az Möt. nem tartalmaz vagyongazdálkodási követelményeket, az Alaptörvény és az Nvtv. alapelvei a helyi önkormányzatok vagyona kapcsán is irányadók.

A Ptk.-ban foglalt alapelvek vizsgálatát az utolsó pontban tartottuk indokoltnak, mivel a magánjogi kódex előírásai valamennyi gazdasági társaság minden tagjára érvényesek, ezzel szemben az Alaptörvényben, az Nvtv.-ben és az Ávtv.-ben foglalt követelmények csak az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságokra, azokon belül is csak az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedésekre vonatkoznak. Tanulmányunkban elsődlegesen e speciális jogi személyek vagyongazdálkodására fókuszáltunk, így a Ptk. első könyvében foglalt, „generális” jellegű alapelveket – amelyek szintén jelentősek – az Alaptörvény, az Nvtv. és az Ávtv. speciális követelményeit követően tartottuk indokoltnak elhelyezni, hiszen azok a fenti három jogszabály által nevesített követelményekhez képest kevésbé speciálisak.

Összegzés

A tanulmányban a vizsgálatunk tárgyát képező törvények szövegére támaszkodva nevesítettük a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra irányadónak tekinthető követelményeket, törekedtünk az egyes alapelvek tartalmának, valamint az eltérő jogszabályokban foglalt követelmények egymással való azonosíthatóságának meghatározására, továbbá esetenként szubjektív gondolatokat is megfogalmaztunk az egyes jogszabályi rendelkezések kapcsán. Az egyes alapelveket és az azokkal összefüggésben felmerült kérdéseket az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vagyongazdálkodása vonatkozásában vizsgáltuk. Pontos tartalmi meghatározottság hiányában, valamint az egyes jogszabályok eltérő megfogalmazásai miatt tételesen nem nevesíthetők azok az esetek, amikor a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó törvényi alapelvek teljesülnek, vagy éppen csorbulnak.

Álláspontunk szerint azonban amellet, hogy lényeges, orientáló jellegű követelményekről van szó, a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás során nemcsak az egyes alapelveket, hanem a kapcsolódó komplex jogszabályi rendszert kell vizsgálni, és amennyiben a tételes előírások megvalósulnak, azzal az alapelvek is érvényesülnek. Így a vagyongazdálkodás vonatkozásában véleményünk szerint elsődlegesen nem azt kell vizsgálni, hogy megvalósul-e például a hatékonyság vagy az átláthatóság követelménye, sokkal inkább azt, hogy maradéktalanul érvényesülnek-e a törvényekben meghatározott tételes előírások, valamint nem sérülnek-e az egyes normák. Ha a tételesen előírt jogszabályi követelmények teljesülnek, illetve a vagyongazdálkodás során normasértésre sem kerül sor, abban az esetben az alapelvek jellegű követelmények is érvényesültek tekintendők.

Az állami, valamint a helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok további egyediségét adja, hogy a vizsgált közjogi jogszabályok mellett a Ptk. alapelvei is normaértékűek e jogi személyek működésére nézve. Az alapelvek vonatkozásában azonban jelentős különbség, hogy a magánjogi kódexben megfogalmazott követelmények a gazdasági társaságok valamennyi tagja által betartandók, ezzel szemben az Alaptörvényben, az Nvtv.-ben, valamint az Ávtv.-ben foglalt speciális vagyongazdálkodási követelmények csak az államot, valamint a helyi önkormányzatot terhelik.

Irodalomjegyzék

- AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZÁSI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó.
- AUER Ádám – PAPP Tekla (2017): A corporate governance jelentősége köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. *Jogtudományi Közlemény*, 72. évf. 5. sz. 210–219.
- BENDE-SZABÓ Gábor (2014): A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 41–52.
- HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- KOVÁCS Árpád (2010): *Közpénzügyek*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- LEHOCZKI Zóra Zsófia: Fogalmi tévedések vígjátéka – a tulajdonjog közvetett tárgyának szerepében: a jogi személy. *Opuscula Civilia*, 2017/3. sz. Forrás: akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/opuscula-9.original.pdf (a letöltés időpontja: 2017. 08. 15.)
- MICZÁN Péter (2013): Az Alaptörvény által támasztott átláthatósági követelmény bevezetésével felmerülő jogalkotási kérdések, különös tekintettel a társasági jogra. In VARGA Norbert szerk.: *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem. 165–186.
- NOCHTA Tibor (2017): A jóhiszeműség és tisztesség elvének érvényesüléséről a társasági jogviszonyokban. *Gazdaság és Jog*, 25. évf. 2. sz. 3–8.
- SÁRKÖZY Tamás (2009): *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- VÉKÁS Lajos (2014): Bevezető rendelkezések. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk. *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. 1. kötet. Budapest, Wolters Kluwer. 41–58.

Vákát oldal

Lőrincz Valéria

A nemzeti vagyontörvény alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati vagyongazdálkodás területén

Előszó

Immár több mint hat év telt el a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: nemzeti vagyontörvény, Nvtv.) 2012. január 1-jei hatálybalépése óta. Ennyi év távlatában már mondhatjuk mi, jogalkalmazók, akik az önkormányzati vagyongazdálkodás területén dolgozunk, hogy hozzászoktunk, hozzá kellett szoknunk e törvény sajátosságaihoz. Megvallom őszintén, a kezdet kezdetén, az első két évben, amikor a cikkben részletezett ügýtípusok intézése során a törvény kógens, eltérést nem engedő szabályaiba botlottunk úgy, hogy az eddig egyszerűen kezelhető ügyeket a törvény szigorú szabályrendszere anulálta, sokszor méltatlankodtunk azon, hogy a törvény megalkotásába a mindennapi jogalkalmazókat miért nem vonták be. A mindennapi gyakorlatban jelenlévő számos, jogilag rendezetlen ingatlanügy megoldhatósága a törvény hatálybalépését követően kétségessé, bonyolulttá, illetve – majd ahogy az osztott tulajdonnál olvasni fogják –, lehetetlenné vált.

Az Nvtv. hatálybalépése előtt a jogalkotó az önkormányzatoknak a vagyongazdálkodásuk szabályrendszerének kialakítására szinte teljesen szabad kezet adott, hiszen a vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlásra csak nagyon szűk körben létezett törvényi szabályozás. Ilyen volt az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényben (a továbbiakban: régi Áht.) a versenyeztetési kötelezettség előírása;¹ a helyi önkormányzatokról

¹ Régi Áht. 108. § (1) bekezdés: „Az államháztartás alrendszeréhez kapcsolódó – a költségvetési törvényben, az állami vagyon kezelésére vonatkozó kormányrendeletben, illetőleg a helyi önkormányzat rendeletében, valamint a helyi kisebbségi önkormányzat határozatában meghatározott értékhatár feletti – vagyont értékesíteni, a vagyon feletti vagyonkezelés jogát, a vagyon használatát, illetve a hasznosítás jogát átengedni – ha törvény vagy állami vagyon esetében törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály kivételt nem tesz – csak nyilvános (indokolt esetben zártkörű) versenyeztetés útján, a legjobb ajánlatot tevő részére lehet. Nem vonatkozik ez a rendelkezés:

- a) a bérbeadásra, használatba adásra, vagyonkezelésbe adásra, amennyiben az államháztartási körbe tartozó szervezet, illetve jogszabályban előírt állami, önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet javára történik;
- b) ingatlancsere, amennyiben külön jogszabály – ide nem értve az önkormányzati rendeletet – a szolgáltatott ingatlan feletti rendelkezési jogot védetté nyilvánítással, vagy más módon korlátozza, és az ellenszolgáltatást is ingatlan formájában biztosítja;
- c) a helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes és forgalomképes vagyonának az Ötv. 80/A. § (5) bekezdés szerinti vagyonkezelésbe adására.”

szóló 1990. évi LXXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.) pedig az önkormányzati vagyon típusára, vagyonkezelésbe adására vonatkozóan találhattunk előírásokat.

Ezen úgynevezett önkormányzati szabad szabályozási környezetbe érkezett nemzeti vagyontörvény merőben új helyzetet teremtett, és 2012-től csak a törvény keretei között, igen szűk körben maradt jogalkotási lehetősége az önkormányzatoknak, ugyanis a törvény a vagyonnal történő rendelkezés szinte minden területét lefedi.

Fenti bevezető után az írtakat szemléltetendő, néhány olyan esetet gyűjtöttem össze, amelyek számunkra munkánk során egy kis „fejtörést” okoztak, és amelyekre a mindennapokban hasonló ügyeket intéző kollégák nyilvánvalóan ráismernek e sorokat olvasva.

1. Versenyztetés

1.1 Versenyztetés kontra telekalakítás

Az Nvtv. a korábbi (régi Áht.-s) törvényi szabályozáshoz hasonlóan egy bizonyos értékhatár felett – amelyet a költségvetési törvényben jelenleg és már jó néhány éve bruttó 25 millió forintos összegben határoztak meg – vagyon elidegenítése, hasznosítása esetén versenyztetési kötelezettséget ír elő.² Ezen versenyztetési kötelezettség alól a törvény a hasznosítás esetében csak szűk körben enged kivételt,³ míg elidegenítés esetében ezen kivételi kört az önkormányzati vagyon körében a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 108/A. §-a sorolja fel.⁴ Az első kivételi szabály a nemzeti vagyontörvény hatálybalépését követően fél évvel került e paragrafusba, az apportálás életszerű esetét kivéve e kötelezettség alól, hisz, mint ahogy a törvényalkotó is felismerte, ez esetben fogalmilag kizárt a versenyztetés. A többi kivételi kör csak másfél év elteltével, azaz a törvény hatálybalépését követő két évvel követte az apportálást, és immáron e körbe bekerült a csere – amelynek logikája az apportáláséhoz hasonló – és az állam részére történő értékesítés. Tovább pedig nem is tudjuk folytatni e kört, mert ezzel ki is merítettük a felsorolást. Pedig van még olyan esetkör, amelynek joggal lenne helye ebben a felsorolásban, ez pedig a telekalakítás esete. Miért is mondom ezt?

² Nvtv. 11. § (16)–(17) bekezdés: „Törvényben, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyont hasznosítani – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.

³ (17) Mellőzhető a versenyztetés abban az esetben, ha a hasznosítás

a) államháztartási körbe tartozó szervezet;

b) jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet; vagy

c) államháztartási körbe tartozó szervezet vagyonkezelésében lévő, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakások tekintetében a vagyonkezelő szervezettel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személyek javára történik.”

⁴ Mötv. 108/A. § (1) bekezdés: „A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 13. § (1) bekezdése szerinti versenyztetés mellőzhető:

a) a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon gazdasági társaság részére, nem pénzügyi vagyoni hozzájárulásként történő rendelkezésre bocsátásakor,

b) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése vagy állammal kötött csereügylet esetén és

c) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén.”

Az önkormányzatoknál számos esetben fordul elő olyan ingatlantelekhátár-rende­zés, amikor egy önkormányzati tulajdonú (sok esetben közterületi) ingatlanból az azzal hatá­ros, magánszemély vagy társaság tulajdonában lévő ingatlanhoz telekalakítással csatol­nak hozzá egy ingatlanrészt az adott területre érvényes szabályozási tervvel (helyi ren­delettel) összhangban, annak végrehajtásaként. Ezekben az esetekben a telekalakításról szóló változási vázrajz elkészítését követően hatósági eljárás keretében telekalakítási határozat születik, az abban foglalt – engedélyezett – telekalakítás ingatlan-nyilván­ tartási átvezetésére pedig a telekalakítási határozat jogerőre emelkedésétől számított egy évig van lehetőség az érintett ingatlanok tulajdonosainak a tulajdonjogi viszonyok rendezésére irányuló megállapodásával. A telekalakítás során átcsatolással érintett és így a hozzászabályozás folytán megnövekedett területű ingatlanon – közbenső lépés­ként – közös tulajdon jön létre a szomszédos ingatlan tulajdonosával, de a legtöbb ilyen esetben a tulajdonostársak érdeke a közös tulajdon telekalakítással egyidejűleg történő megszüntetése, amelyre oly módon kerülhet sor, hogy a megállapodás megkötésekor a területátcsatolással érintett ingatlanrészt a szomszédos ingatlan tulajdonosa (kvázi tulajdonostárs) megvásárolja.

Értelmezésem szerint a fent leírt esetben a telekhátár-rende­zés útján közös tulajdon­nal kialakuló ingatlanon a közös tulajdon megszüntetése esetén az ingatlanban fennálló, törvényben meghatározott értékhatár feletti értékű önkormányzati tulajdoni hányadnak a tulajdonostárs részére történő eladása, azaz a közös tulajdon ily módon – tehát telekala­kítási határozat átvezetésével egyidejű tulajdonjog-átruházással – történő megszüntetése fogalmilag kizárná a versenyeztetési kötelezettséget, mégis a törvény ezen élethelyzetet nem kezeli. Azaz marad a versenyeztetés, holott ennek csak a telekalakításban érintett felek ügyletének kellene maradnia, hisz a telekalakítással is jogszabályt hajtának végre, mégpedig városrende­zésre/szabályozási terve vonatkozó rendeletet. A szabályozási terv­ben előírt telekalakítás nélkül az ingatlan nem minősül építésügyi szempontból „rende­zett­nek”, így az adott főépítési iroda vagy építésügyi hatóság azzal szembesíti az ügyfelet, hogy a telekhátárrende­zés nélkül építési engedély kiadására nem lesz mód. A szomszéd ingatlan tulajdonosa, aki a telekhátár-rende­zésben az önkormányzaton kívül a másik érin­ tett félnek minősül, sokszor pusztán „kényszerhelyzetben” van, és nem azért vesz részt a telekalakításban, hogy aztán a kötelezően lefolytatandó versenyeztetés során netán egy harmadik, „külső” féllel közös tulajdonba kerüljön.

A helyzetet kezelendő megoldásként marad a zártkörű verseny lefolytatása, ugyanis sem a nemzeti vagyontörvény, sem pedig az Möt. a versenyeztetés szabályait nem írja elő. A versenyeztetési szabályrendszer kialakítása, a részletszabályok meghatározása az adott önkormányzat kompetenciájába tartozik, ezzel egy kis mozgásteret ad az életszerű hely­zetek kezelésére – így például ez esetben a zártkörű verseny lefolytatásának lehetőségével.

1.2. Versenyeztetési kötelezettség

Az előző pontban írt versenyeztetési kötelezettség témakörnél maradva, hasznosítás ese­ tén a versenyeztetési kötelezettség alóli kivételek egyike, ha a hasznosítás jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet javára történik. A gyakorlatban fordult elő az az eset, hogy egy önkormányzati ingatlant olyan közfeladatot,

közszolgáltatást ellátó társaság részére adtunk volna bérbe, mely az ingatlan nagyobb részét a leánycége útján hasznosította volna, de nem közfeladat ellátása céljára. Így felmerül a kérdés, hogy a versenyeztetés mellőzésének ezen eseténél csak az számít, hogy a bérbeadás közfeladatot ellátó szervezet javára történjen, vagy az is feltétel, hogy azt azáltal végzett közfeladatra használja. A törvény a versenyeztetés mellőzésének feltételét a hasznosító személy kijelöléséhez köti és nem a hasznosítási cél meghatározásához, mint például az ingyenes hasznosítás lehetőségének 11. § (13) bekezdés⁵ szerinti előírásában. Ebből kiindulva megállapítható, hogy abban az esetben, ha a hasznosítás közfeladatot ellátó gazdálkodó szervezet részére történik, a vagyonelem közfeladathoz rendelésének terjedelme nem vizsgálendő, azaz ilyenkor a bérbeadás versenyeztetés nélkül megtörténhet. Tovább folytatva e gondolatszálat: ha a hasznosítás versenyeztetés mellőzésével megtörténik, akkor ezt követően, a továbbhasznosítás során alkalmaznia kell-e a használónak/bérlőnek a versenyeztetés szabályait, tekintettel arra, hogy jelen esetben például az ingatlant a gazdasági társaság a leánycége bevonása útján kívánja használni? Mivel a továbbhasznosítás fogalmát az Nvtv. nem alkalmazza, így a nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedése jogának továbbengedésére is a hasznosításra vonatkozó előírások vonatkoznak. Tekintettel arra, hogy az Nvtv. hatálya kiterjed mindenkire, aki nemzeti vagyont birtokol, használ és szedi hasznait, azaz a tulajdonosi joggyakorlókra, a vagyonekezelőkre és a nemzeti vagyon használóira egyaránt, a hasznosításra vonatkozó törvényi előírásokat a továbbhasznosítás során alkalmazniuk kell. Ennek megfelelően tehát a versenyeztetési kötelezettség a továbbhasznosítás során akkor is fennáll, ha annak eredeti hasznosítására az Nvtv. 11. § (17) bekezdése alapján versenyeztetés mellőzésével került sor, de ennek feltételei már a továbbhasznosítás során nem állnak fenn.

Abban az esetben azonban, ha a természetes személy vagy 100% magántulajdonban álló gazdálkodó szervezet a nemzeti vagyonhasználója, és a használatában álló nemzeti tulajdont hasznosítja, a versenyeztetési kötelezettségre vonatkozó előírást nem kell alkalmaznia az Nvtv. 11. § (18) bekezdése⁶ alapján. Ennek fényében elméletileg előállhat olyan helyzet, amikor a jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, 100%-ban magántulajdonban lévő gazdálkodó szervezet a részére versenyeztetés mellőzésével hasznosított ingatlant a versenyeztetési kötelezettség figyelembevétele nélkül hasznosítja tovább.

Példánknál maradva, mivel nem ilyen magántulajdonban lévő társaságról van szó, a kifejtettekből kifolyólag csak versenyeztetéssel van lehetőség a továbbhasznosításra.

⁵ Nvtv. 11. § (13) bekezdés: „Nemzeti vagyon ingyenesen kizárólag közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása céljából az ahhoz szükséges mértékben hasznosítható, valamint adható vagyonekezelésbe.”

⁶ Nvtv. 11. § (18) bekezdés: „A (16) bekezdésben foglalt rendelkezést nem kell alkalmazni, amennyiben természetes személy vagy 100%-ban magántulajdonban álló gazdálkodó szervezet a nemzeti vagyon használója, és a használatában álló nemzeti vagyont hasznosítja.”

2. Forgalomképtelen vagyoni kör

2.1. Az osztott tulajdon tilalma

Az Nvtv. 6. § (1) bekezdése rendelkezik – többek között – az önkormányzatok kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon megterhelésére vonatkozó korlátról, így az osztott tulajdon létesítésének tilalmáról is.⁷

A tilalom alól a törvény záró rendelkezése egy kivételt tartalmaz, miszerint nem ütköznek az osztott tulajdon létesítésének tilalmába a törvény hatálybalépését megelőzően a szerződéskötéskor hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően megkötött, tartós jellegű felépítményekre vonatkozó, osztott tulajdon létesítésére irányuló rendelkezést tartalmazó szerződések. Persze érthető, hogy ez a szabály bekerült a törvénybe, bár nem gondolnám, hogy sok olyan eset lett volna, ahol a megkötött szerződés ellenére az ingatlan-nyilvántartási feltüntetésre a felek nem kerítettek sort. Viszont azt a helyzetet nem kezelte a törvény, ahol a gyakorlatban még a nemzeti vagyontörvény hatálybalépését megelőzően létrejött az osztott tulajdon, azonban annak ingatlan-nyilvántartási rendezése/bejegyzése elmaradt, illetve arra megállapodás sem jött létre a felek között.

Az egyik ilyen eset, amikor a kilencvenes évek közepén, a tanácsi vállalat gazdasági társasággá történő átalakulásakor a forgalomképtelen ingatlanon (például közparkban) álló felépítmény apportálással a társaság tulajdonába került, de az osztott tulajdon létrehozása az ingatlan-nyilvántartásba való átvezetés hiányában elmaradt. Ezen ingatlanok rendezése tehát a létrejött helyzet ellenére nem történhet meg, hisz magát az apportot tartalmazó alapító okirat nem tekinthető a nemzeti vagyontörvény kivételi szabályában jelzett, a szerződéskötéskor hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően megkötött szerződésnek. Így marad a kialakult rendezetlen állapot, miszerint az adott gazdasági társaság továbbra is „ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosnak” (amely egyébiránt egy nem létező jogi fogalom) tekinthető.

Ha az osztott tulajdon törvényi fogalmát tekintjük (miszerint osztott tulajdon az olyan tulajdon, amely esetében az épület tulajdonjoga az építkezőt és nem a föld tulajdonosát illeti meg), akkor felmerül, hogy vajon e régen létrejött és nem ráépítés, hanem apport vagy egyéb úton más tulajdonába került felépítmények tulajdonjogi rendezése nem történhet-e meg utólag mégis úgy, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új. Ptk.) 5:18. § (2) bekezdésébe⁸ foglalt új szabályozását segítségül hívva, önálló ingatlanként létrehoznák, és bejegyeztetnék az ingatlan-nyilvántartásba a rendezést igénylő felépítményt, majd pedig a tulajdonjogot rendező megállapodás megkötésével rendeznék a tulajdonjog kérdését az úgynevezett ingatlan-nyilvántartáson kívüli, tehát valódi tulajdonossal. Annak ellenére, hogy

⁷ Nvtv. 6. § (1) bekezdés: „Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon – a (2) és (3) bekezdésben és a 14. § (1) bekezdésében foglalt kivétellel – 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, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Ezen tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.”

⁸ Új Ptk. 5:18. § (2) bekezdés: „Az ingatlan tulajdonosa rendelkezhet úgy, hogy a földet és a rajta álló épületet önálló ingatlanokként jegyezzék be az ingatlan-nyilvántartásba.”

gondolatban eljátszottam ezen megoldási lehetőséggel, tudtam, a törvényalkotó szándékát tekintve nyilván az volt a cél, hogy forgalomképtelen vagyron esetében ne válhasson el a felépítmény és a föld tulajdonjoga, a fogalommagyarázatban⁹ szereplő pontatlan meghatározás ellenére. Nem is beszélve arról, hogy rendezési próbálkozással vélelmezhetően a földhivatali eljárás során is falakba ütköztem volna.

A taglalt ügyeknek egy rendezési lehetősége lenne csupán, ez pedig a telekmegosztás, azaz a felépítmény és az alatta lévő földterület önálló ingatlanra szabályozását jelentené. A helyi szabályozási terv ezt azonban nem teszi lehetővé, még annak hosszadalmas módosításával sem, mivel „úszótelek”¹⁰ nem alakulhat ki, illetve a közparkok területén a minimális teleknagyság nem teszi lehetővé a telek megosztását sem, továbbá a zöldövezeti besorolásból történő kivételre sincs lehetőség. (Ilyen rendezésnek „estek áldozatul” például közparki ingatlanok területén álló fürdők, hőközpontok.)

De nemcsak apport útján jött létre ilyen osztott tulajdon közparki (forgalomképtelen) ingatlanokon, hanem (szintén a kilencvenes években, azok elején, illetve közepén) a Vagyonátadó Bizottságok (VÁB) döntésével is kialakult az a helyzet, miszerint a VÁB az adott ingatlant, földterületet állami tulajdonból az önkormányzat tulajdonába adta, azonban a rajta lévő felépítmények – a határozatban foglaltak szerint – nem képezték vagyonátadás tárgyát, mivel magántulajdonú építmények voltak. E „külön” tulajdonú felépítmények jogi rendezése sem történhet meg az osztott tulajdon tilalma okán. Ilyen felépítmények találhatók például a Városliget, illetve a Margitsziget területén is.

Ehhez kapcsolódóan, érdekességképpen elmondható, hogy ha egy ilyen felépítményt megvesz az önkormányzat (mint földtulajdonos) az úgynevezett „ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonostól”, azonban később például egy állami tulajdonú gazdasági társaság azt megvásárolná tőle, nem adhatja el azt az osztott tulajdon létesítése okán, azaz a felépítmény osztja az alatta lévő forgalomképtelen földterület jogi sorsát. Egyébként nemcsak állami tulajdonú gazdasági társaság, hanem az állam sem vásárolhatná meg hasonló okból, hiába maradna nemzeti vagyonkörön belül a felépítmény.

A törvény nem tesz különbséget ilyen esetekben a között, hogy nemzeti vagyonkörön belüli szereplők közötti jogügyletről van-e szó (tehát nem kerül ki a nemzeti vagyonkörből az adott ingatlan/vagyonelem), vagy külsős fél áll-e a jogügylet másik oldalán. Így fordulhatott elő például az az eset, hogy az állam megvásárolt volna egy mélygarázsépítéssel érintett, kisméretű ingatlant az önkormányzattól, de azt nem lehetett eladni neki, mert közparki jellegű, közterületi besorolású ingatlan lévén forgalomképtelennek számít. Így nemcsak nem adható el, de ugyanezen oknál fogva az osztott tulajdon létesítésére irányuló szerződés sem kínál megoldást, hiába van szó jelen esetben az államról, és maradna nemzeti vagyoni körben az adott ingatlan.

Számomra érthetetlen, hogy nemzeti vagyonkörön belül maradván miért nem tartalmaz néhány kivételi szabályt a törvény, hisz a forgalomképtelen vagyonelemekre vonatkozó szabályok megalkotásával vélhetően a törvényalkotó célja a nemzeti vagyon védelme volt, mely elv a felsorolt esetekben nem sérült volna.

⁹ 3. § (1) bekezdés, 14. pont: „osztott tulajdon: olyan tulajdon, amely esetében az épület tulajdonjoga az építkezőt és nem a föld tulajdonosát illeti meg”.

¹⁰ Úszótelek: közvetlen közútkapcsolattal nem rendelkező ingatlan, melyet közparkok, illetve egyéb közterületek határolnak.

2.2. Ingatlanok átadása közfeladat ellátásához önkormányzatok között

A korábbi jogszabályi környezetben az Ötv. 68/D. §-ában foglalt kivételes szabály¹¹ Budapesten lehetővé tette a fővárosi és a kerületi önkormányzatok számára a forgalomképtelen vagyon elemei közül a helyi közutak és műtárgyaik, valamint a terek és parkok tulajdonjogának egymás közötti térítésmentes átruházását, a feladat- és hatáskörök, valamint a gyakorlásukhoz szükséges vagyoni feltételek összhangjának megteremtése érdekében. Így több fővárosi kerületben sor kerülhetett azon közterületek (utak, terek és parkok) tulajdonjogának feladathoz rendelt, térítésmentes átruházására, amelyek esetében az érintett ingatlanok nem a – jogszabály alapján – kötelező kezelői, fenntartói feladatokat ellátó önkormányzatnak a tulajdonában álltak. A Möt. 2013. január 1. napjával hatályon kívül helyezte az Ötv. 68/D. §-át, ennek következtében a korábbi lehetőségre alapozott és az említett elvekre épülő gyakorlat szerint folytatott tulajdonrendezések jogi alapja megszűnt.

A nemzeti vagyontörvény a továbbiakban e rendezésre már nem adott lehetőséget, ugyanis kimondja, hogy nemzeti vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet.¹² Ilyen eset a törvényben csak a 14. §-ban foglaltatik, mégpedig a közfeladat átadásához kapcsolódóan.¹³ Már meglévő közfeladathoz történő – azaz közfeladat átadása nélküli – ingyenes átadásra tehát az Nvtv. hatálybalépésével és az Möt. megszületésével nem volt lehetőség. A jogalkotó három év elteltével jogszabálymódosítási kezdeményezésre orvoslta e problémát, és az Möt. 108. §-ának módosításával kimondta, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjoga az állam vagy más helyi önkormányzat javára ingyenesen átadható jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásának elősegítése érdekében.¹⁴ Tekintettel a módosításhoz fűzött indokolásban történő utalásra, miszerint a rendelkezés szerinti átadás nem korlátlan, jogászok körében megoszlanak a vélemények az e törvényhely szerinti forgalomképtelen vagyoni kört érintő alkalmazhatóságára vonatkozóan. Ezt az álláspontot erősíti továbbá a forgalomképtelen nemzeti vagyonra vonatkozó fogalom meghatározás¹⁵ is, mely szerint forgalomképtelen nemzeti vagyon elidegenítési tilalma alól csak az Nvtv. adhat kivételt, más törvény nem, tehát az Möt. sem.

¹¹ Ötv. 68/D. §: „A fővárosban a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, a parkok és a 9. § (5) bekezdés szerinti gazdasági társaságban a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésének tulajdonjogát a fővárosi és a kerületi önkormányzatok egymásra átruházhatják.”

¹² Nvtv. 13. § (3): „A nemzeti vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet.”

¹³ Nvtv. 14. § (1): „Amennyiben törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladatáként vagy állami feladatként, illetve állami feladatot helyi önkormányzat feladatáként állapít meg, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati, illetve állami vagyonnak a feladatot átvevő részére történő tulajdonba adása nyilvántartási értéken való átvezetéssel, ingyenesen történik. Ez a rendelkezés arra az esetre is vonatkozik, ha az állam vagy az önkormányzat a közfeladat részét képező feladatot ad át, és ennek a feladatnak az ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges vagyonelem tulajdonjoga kerül ingyenesen átruházásra.”

¹⁴ Möt. 108. § (2): „A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjoga az állam vagy más helyi önkormányzat javára ingyenesen átadható, jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásának elősegítése érdekében.”

¹⁵ Nvtv. 3. § (1) bekezdés, 3. pont: „forgalomképtelen nemzeti vagyon: az a nemzeti vagyon, amely az e törvényben meghatározott kivétellel nem idegeníthető el”.

Az Nvtv.-ben tehát a forgalomképtelen ingatlanok tulajdonjogának átruházására csak egyetlen kivétel, a 14. § (1) bekezdésben foglalt jogalap létezik, amely megköveteli a közfeladat új kötelezettjének törvény általi kimondását, vagy a felek önkéntes megállapodására bízva a közfeladat átadás-átvételét. Ez az első feltétel a fővárosi kerületek viszonylatában jelenleg csak a helyi közterek és parkok esetében teljesül, ahol az Ötv. korábbi szabályozásával ellentétben a jelenleg hatályos Mötv. már a kerületi önkormányzatokhoz telepíti a helyi közterek és parkok fenntartási kötelezettségét mint közfeladatot. Az utak esetében már az Ötv.¹⁶ rendelkezett mind a főváros, mind pedig a kerületek esetében az utak fenntartásáról mint kötelező feladatról.

A fentiekben kifejtettek alapján azt a következtetést vonhatnánk le, hogy amennyiben a közfeladat ellátásának kötelezettje a korábbiakhoz képest nem változott meg, vagyis az Nvtv. hatálybalépését követően törvényi feladatáttelepítés nem történt, akkor az önkormányzatok közötti önkéntes feladatátadás, -átvállalás nélkül az Mötv. 108. § (2) bekezdésében foglalt, a (már meglévő) közfeladat ellátásának elősegítése érdekében történő ingatlanátadás lehetősége nem felel meg az Nvtv. 14. § (1) bekezdésében foglaltaknak, így a forgalomképtelen vagyoni körben az Mötv.-re alapozott térítésmentes átruházás az Nvtv. tiltó szabálya alá esik.

Ennek kapcsán az alábbi kérdések fogalmazódtak meg:

1. A kizárólagos nemzeti vagyon körében az ingatlanok tulajdonjogának átruházására az Nvtv. 14. § (1) bekezdésében biztosított egyedüli kivétel csak az Nvtv. hatálybalépését követően, törvénnyel megállapított közfeladat áttelepítésének esetében alkalmazható-e?
2. Amennyiben a Fővárosi Önkormányzat közfeladatával érintett közút szabályozására kerül sor, és az ingatlan megosztása során a fővárosi fenntartású közúton kívül eső terület már helyi jelentőségű, valamint az Mötv. a megosztással újonnan létrejött közterületen a közfeladat ellátására a kerületi önkormányzatot jelöli ki (például helyi közút, szervízút, parkolósáv, parkoló, egyéb közterület), tekinthető-e a telekalakítással kialakuló helyzet törvénnyel áttelepült feladatnak, vagyis a tulajdonjog átruházható-e az Nvtv. 14. § (1) bekezdése alapján a kerületi önkormányzatra?

¹⁶ 63. § (1): „A főváros és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. *A kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról, egészségügyi és szociális alapellátásról, valamint feladat körében az egészséges ivóvízellátásról, a helyi közutak fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.*”

63/A. §: „A fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre különösen...

- g) ellátja a főváros tömegközlekedési és forgalomtechnikai feladatait, kijelöli a főútvonalakat, a tömegközlekedés által igénybe vett útvonalakat, ellátja Budapest területén a fővárosi önkormányzat tulajdonában levő országos közutak, közúti hidak, alul- és felüljárók – az autópályák és autoutak kivételével – üzemeltetését, fenntartását és fejlesztését, valamint a *kerületi önkormányzatok tulajdonában levő tömegközlekedés által igénybe vett utak üzemeltetését, fenntartását és fejlesztését.* Az e pontban meghatározott feladatok – a fővárosi közutak útosztályba sorolása kivételével – az önkormányzat által kijelölt, 100%-ban köztulajdonban álló, közlekedésszervezési feladatot ellátó gazdasági társaság útján is elláthatók.”

3. Új, fővárosi jelentőségű beruházások esetében, amikor az elkészült közúti beruházás során az addig kerületi jelentőségű és törvénnyel a kerületi önkormányzat feladatellátási kötelezettségébe utalt közterületek igénybevételére is sor kerül, de az elkészült projekt már fővárosi feladatellátási körbe fog tartozni (például kiemelt forgalmú főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok), akkor tekinthető-e a beruházás megvalósulásával létrejött állapot a feladatellátás törvényi áttelepítésének, vagyis a szükséges területrendezéshez az érintett kerületi önkormányzat az ingatlanok tulajdonjogának átruházását végrehajthatja-e az Nvtv. 14. § (1) bekezdésére való hivatkozással?
4. Az Mötv. 108. § (2) bekezdésében foglaltak ténylegesen kizárják-e a kizárólagos (forgalomképtelen) nemzeti vagyoni kört a közfeladat ellátásának elősegítése érdekében történő átruházásból, vagy ellentmondás áll-e fenn az Nvtv. 14. §. (1) bekezdése és az Mötv. említett paragrafusa között azáltal, hogy az Mötv. 108. § (2) bekezdése általánosan a nemzeti vagyon tulajdonjogának átruházásáról rendelkezik, azonban a jogszabály indoklása szerint a forgalomképtelen vagyon tulajdonjoga nem adható át?

Én – munkámból kifolyólag, az ügyek megoldásorientált szempontú megközelítését képviselve – azon jogászai körhöz tartozom, akik – rugalmasnak mondható jogértelmezés kapcsán, a nemzeti vagyontörvény szellemiségéből és az Mötv.-vel történő együttes értelmezéséből fakadóan – azt vallják, hogy nem jogellenes, és a jogalkotó akaratával sem lehet ellentétes az a gyakorlat, amikor a közutakat, közparkokat az Mötv. szerinti feladatcímzett önkormányzat részére ingyenesen átadják, azaz megtörténik a tulajdonrendezés abban az esetben is, ha ezzel együtt közfeladat nem kerül átadásra, hiszen az már az adott önkormányzathoz tartozik. Véleményem szerint az Mötv. az önkormányzatokat érintő körben állapít meg speciális rendelkezéseket az Nvtv. mint generális jogszabály keretei között, azzal semmi esetre sem ellentétesen, legfeljebb azt kiegészítve. Tehát az Mötv. 108. § (2) bekezdése és az Nvtv. együttes értelmezéséből fakadhat egy olyan értelmezés, miszerint az Nvtv. 6. § (1) bekezdésében és a 14. § (1) bekezdésében meghatározott szigorú szabályokon túlmenően az Mötv. 108. § (2) bekezdése egy speciális, az Nvtv.-t kiegészítő szabály, amely helyi önkormányzatok és csak helyi önkormányzatok közötti relációban a forgalomképtelen törzsvagyon átruházására is vonatkoztatható. Én ugyanis úgy gondolom, hogy a forgalomképtelen nemzeti vagyon esetében a jogalkotói szándék a nemzeti vagyonkörön kívüli elidegenítés tilalmára terjedt ki, ez esetben pedig nemzeti vagyonban marad az átadott ingatlan.

Vákát oldal

Papp Tekla

Néhány magánjogi kérdés az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok kapcsán

Az állam többféleképpen lehet magánjogi jogviszonyok résztvevője: egyrészt az egyes szervei (például az Országgyűlés Hivatala, minisztériumok) révén, másrészt az általa létrehozott szervezetek (tipikusan a költségvetési szervek) által, harmadrészt az állam részvételével működő gazdasági társaságok útján, negyedrészt kivételesen maga az állam is – mint egész – eljárhat magánjogi jogalanyként.¹ Az önkormányzatok magánjogi jogalanyisága a Ptk. 3.3. § (2) bekezdése szerint alakul, ennek megfelelően a harmadik könyvjogi személyekre vonatkozó általános szabályai irányadók rájuk nézve. Jelen tanulmányban az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok vonatkozásában használt terminológia magánjogi tarthatatlanságára hívjuk fel a figyelmet, és körvonalazunk néhány olyan problémakört, ahol szintén tetten érhető a magánjogi és közjogi diszkrépancia.

1. Terminológiai anomáliák

A közgazdasági² és a közigazgatási³ szakirodalom általános jelleggel használja az állami/önkormányzati részvételű gazdasági társaságokra a *vállalat* kifejezést, holott a Ptk. ilyen jogi személy típust nem ismer, a Ctv.⁴ sem említ ilyen cégformát. A *vállalat* szó egyébként is felidézi a rendszerváltás előtti időszak gazdálkodó szervezeti formáját (állami vállalat).

¹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) 3:405. § (1) bekezdés; AUER Ádám (2017): Az állam részvétele polgári jogi jogviszonyokban. In Barzó Tímea szerk.: *Civilisztika I., III. rész: Jogi személyek* (megjelenés alatt).

² DOMOKOS László – VÁRPALOTAI Viktor – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – MAKKAJ Mária – HORVÁTH Margit (2016): Szempontok az állammenedzsment megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz. 185–204.

³ HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások (közszektor-olvasmányok)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

⁴ 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról (Ctv.).

A vállalat kifejezéshez hasonlóan gyakran használatos és átfogó kategória a *közvállalkozás*,⁵ a *közvállalat*⁶ és *köztulajdonú gazdasági társaság*⁷ szavak alkalmazása az állami/önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vonatkozásában.

A közjogi jellegű jogszabályok leggyakrabban tulajdonosi minőségre utalnak az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok kapcsán: *tulajdonában álló*,⁸ *tulajdonos*,⁹ *tulajdonú*¹⁰ és *tulajdonosi*;¹¹ és ezzel megkülönböztetést alkalmaznak a különböző alapítású/tagságú gazdasági társaságok között.

A közjogi szaknyelvben alkalmazott terminológiák egymáshoz való viszonya is kérdéses: melyik a tágabb – esetleg a többit felölelő – jelentéshalmaz, egymást részlegesen fedő vagy metsző jelentéshalmazok-e ezek, vagy inkább rész-egész viszonyában állnak-e egymással? Továbbá az említett kifejezések mindegyike helyettesíthető-e a másikkal? Végül, magánjogi szempontból helytálló-e szavak (főként a speciális tulajdonosi minőségre utalók) használata az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságokkal összefüggésben?¹²

2. A közjogi terminológia magánjogi kritikája

„A közdolgok fogalmának egyik lehetséges megközelítése a tulajdonjog alanyának sajátos közjogi státuszából való kiindulás”, valamint azon „tulajdoni tárgyak, amelyek rendeltetése – a tulajdonjog általánosan elfogadottnak tekintett, a dolog feletti, másokat kizáró uralmat biztosító funkciójától eltérően – az, hogy közvetve vagy közvetlenül társadalmi célokat szolgáljanak, vagy bárki számára hozzáférhetőek legyenek. A közigazgatás – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – szabadon dönt arról, hogy a közdolgok használatának biztosítása kapcsán a magánjogi vagy a közigazgatási utat választja-e.”¹³

⁵ 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről (Taktv.); 3009/2012. NAV útmutató; HORVÁTH (2015): *i. m.*

⁶ PÉNTEK Zoltán (2010): Az önkormányzat mint cégtulajdonos. In NAGY Marianna szerk.: *Jogi tanulmányok. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. II. kötet. Budapest, ELTE ÁJK. 263–275.

⁷ DOMOKOS et al. (2016): *i. m.* 185.

⁸ Magyarország Alaptörvénye; 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Ötv.); 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről; 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról; HAJDU Péter (2006): Önkormányzati feladatok ellátása önkormányzati tulajdonú, holding struktúrájú gazdasági társaság létrehozásával. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 11. sz. 666–680.

¹¹ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv.); A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság Szervezeti és Működési Szabályzata (*Hivatalos Értesítő*, 2017. évi 32. szám).

¹² A kérdés tisztázása és a helyes kifejezés használata nagy szektort érint: az OECD-országok között 2009-ben Magyarország harmadik volt a központi kormányzat többségi részesedésével működő gazdasági társaságok által foglalkoztatottak rangsorában, a magyar munkaerőpiacon 2009-ben minden 25. foglalkoztatott ilyen társaságnál dolgozott; lásd: DOMOKOS et al. (2016): *i. m.* 193.

¹³ MENYHÁRD Attila (2005): Köztulajdon – közdolgok – fogalomképesség. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 7. évf. 2. sz. 6., 8.

Azonban ha ez a közigazgatási döntés megtörtént, akkor következetesen vagy a magánjog,¹⁴ vagy a közjog ösvényén kell végigmennie a joggyakorlónak, jogalkalmazónak, nem pedig keverni és vegyíteni a két jogág jogintézményeit és definícióit.¹⁵

2.1. A gazdasági társaságok jogalanyisága alapján¹⁶

A gazdasági társaságok jogi személyiséggel rendelkező jogalanyok. A jogi személy elkülönült vagyonnal rendelkezik: a jogi személy tulajdona nem azonos az őt alkotók/tagok tulajdonával, vagyonával (tulajdoni elkülönülés/elválasztás elve). A jogi személy elkülönült vagyonából adódik önálló vagyoni felelőssége: a jogi személy kötelezettségeiért, tartozásaiért a jogi személy köteles helytállásra, az őt alkotók/tagok nem.

A jogi személy létesítésekor az alapítók saját vagyonuk korlátozásával új szervezetet, jogalanyt hoznak létre. Az alapítók vagyoni hozzájárulás teljesítésével (ennek értékével korlátozzák, csökkentik saját vagyonukat) teremtik meg az új jogalany vagyonát. Az alapítók által rendelkezésre bocsátott vagyon már nem az ő tulajdonukba, hanem az új szervezet, a jogi személy tulajdonába tartozik. A jogi személy alapításakor a rendelkezésre bocsátott vagyoni hozzájárulások összessége az új, önálló jogalany elkülönült vagyona lesz.

A jogi személy alapítói saját vagyonuk korlátozásának (a vagyoni hozzájárulásnak a társaság rendelkezésére bocsátása) ellentételezéseként meghatározott módon és mértékben gyakorolható jogokat kapnak: például tagsági jogokat a gazdasági társaságoknál, az egyesülésnél, a szövetkezetnél és az egyesületnél, valamint alapítói jogokat az alapítványnál.

A jogi személy létesítése során az alapítók célja az, hogy vagyonuk egy részét elkülönítve, ahhoz önálló szervezetet rendelve, önálló jogalanyt hozhassanak létre. A vagyon-tömeg elkülönülésével a jogtárgy jogalannyá válik (perszonalifikáció), amelyben a korábbi tulajdonos(ok) – általában – taggá transzformálódnak.¹⁷ Az alapítók, a tagok nem minősülnek a jogi személy tulajdonosának, mivel a hatályos magánjogi szabályozás jogalanyon nem engedélyezi a tulajdonjog fennállását és gyakorlását.¹⁸ Ezen kívül jogalany (szervezeti forma) forgalom tárgya vagyoni értékű jogként sem lehet.¹⁹ A jogi személy a működése során szerzett, tevékenysége révén keletkezett vagyonnal maga rendelkezik, az a saját tulajdonát képezi.

A gazdasági társaságok olyan jogi személyek, amelyek egyben cégek is, így a cégvédelem elve rájuk is irányadó. A gazdasági társaság a cégvédelem elve alapján önálló jogalany:

¹⁴ 3091/2016. (V. 12.) AB határozat; NASZLADI Georgina (2016): Az állam(i) szervek) alapjogi jogalanyisága az Alkotmánybíróság értelmezésében. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 3. sz. 65–66.

¹⁵ AUER Ádám – PAPP Tekla (2016): A corporate governance jelentősége a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 219.

¹⁶ Jelen alpont készült: PAPP Tekla (2017): A jogi személy. In BARZÓ Tímea szerk.: *Civilisztika I., III. rész: Jogi személyek*. Budapest, Dialóg Campus. (Megjelenés alatt.)

¹⁷ Ehhez lásd még CSEHI Zoltán (2006): *A magánjogi alapítvány, Történeti és dogmatikai alapok*. Budapest, Gondolat Kiadó. 2.

¹⁸ Fővárosi Bíróság 6. G. 40.132/2002/3.; Szegedi Ítéletábla Polgári és Gazdasági Kollégium 2/2005. (VI. 17.) ajánlása

¹⁹ BDT 2001. 166.; BDT 2001. 165.; Szegedi Ítéletábla Polgári és Gazdasági Kollégium 2/2005. (VI. 17.) ajánlása

saját cégneve alatt jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat, így különösen tulajdont szerezhet, szerződést köthet, pert indíthat és perelhetőnek minősül.²⁰ Az önálló jogalanyiságból következik, hogy a gazdasági társaság elkülönül az őt alkotó tagoktól; a tagok változása nem érinti a gazdasági társaság létét; a tagok joga/kötelezettsége nem a gazdasági társaság joga/kötelezettsége; a gazdasági társaság joga/kötelezettsége nem a tagjai joga/kötelezettsége.²¹

Mind a polgári jogi, mind a cégjogi jogalanyi szempontú megközelítés ugyanarra az eredményre vezet: a magánjogi jogdogmatika és judikatúra alapján helytelen a tulajdonlásra utaló kifejezések használata a gazdasági társaságok megjelölésére, megkülönböztetésére.

2.2. Dologi jogi aspektusból²²

Az 1. pontban említett, tulajdonlásra utaló kifejezések legkézenfekvőbb megközelítését a tulajdonosi részjogosítványok (birtoklás joga, használat joga, hasznosítás/hasznok szedésének joga és rendelkezési jog)²³ gazdasági társaságokra alkalmazhatóságának elemzése adja.

A birtoklás joga a tulajdonjog tárgyaira²⁴ terjed ki, azonban a gazdasági társaságok – lévén jogi személyek és így „fictio”-k – fizikai értelemben nem léteznek (nem testi tárgyak), ezért uralom alá sem hajthatók, hatalomban sem tarthatók.

A használat a tulajdonjog közvetett tárgyának, a dolognak az igénybevételét jelenti, a gazdasági társaságok esetén ez nem kivitelezhető, mivel egyrészt nem dolgok, másrészt ez az őt alkotók (tagjai), vele kapcsolatban lévők (munkavállalói, vele polgári jogi jogviszonyban állók) használatbavételét jelentené. Ennek kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy a gazdasági társaság tevékenysége nem minősíthető-e használatnak? A jogi személy jellemzői közül az állandó szervezet és a saját név alatti eljárás ismérveiből következik a természetes személy képviselő révén történő „akaratartikuláció”. A jogi személy – személyisége jogi jellegéből adódóan (fictio és természetes személyekből áll)²⁵ – tevékenységét csak természetes személyek útján gyakorolhatja, mely személyek eljárása a jogi személy tevékenységének minősül. A jogi személy valamely vezetőjének, munkaszervezete tagjának vagy testületének, testületi tagjának a jogi személy nevében kifejtett tevékenysége a jogi személy eljárásával esik egy megtételés alá. A jogi személy általi ügyletkötés során

²⁰ Ctv. 2. § (1) bek.

²¹ AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZÁSI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla szerk. (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó. 2011. 41.

²² Ehhez az alponthoz lásd még: LEHOCZKI Zóra Zsófia (2017): Fogalmi tévedések vígjátéka – a tulajdonjog közvetett tárgyának szerepében: a jogi személy. *Opuscula Civilia*, 2. évf. 3. sz.

²³ Ptk. 5:21. §, 5:22. §, 5:30. §; VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk. (2014): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer. 927–928.; PETRIK Ferenc szerk. (2013): *Az új Ptk. magyarázata IV/VI., Polgári jog, Dologi jog*. Budapest, HVG-Orac. 53–54., 59–60.; OSZTOVITS András szerk. (2014): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. II. kötet. Budapest, Opten. 501–502., 525–527., 534.

²⁴ Ptk. 5:14. §.

²⁵ KEMENES István (2000): A jogi személy elkülönült felelősségének „áttörése”. In TÓTH Károly szerk.: *Tanulmányok Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. (Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica.) Szeged, SZTE ÁJK. 1–41.

a jogi személy nevében eljáró természetes személyeknek önálló ügyleti akarata nincs, az ügyletkötésre feljogosító testületi döntés nem értékelhető egyéni szerződési akaratok összességéként; ez a betudás elve.²⁶ A betudás elvéből következően nem a tagok, vele más jogi kapcsolatban állók veszik igénybe (használják) a gazdasági társaságot, hanem az őket.

A hasznosítás/hasznok szedésének joga a tulajdonjog közvetett tárgyából, a dologból származó előnyök elsajátítását jelenti; ez a gazdasági társaságok vonatkozásában a nyereségrészesedésnek feleltethető meg. Míg a nonprofit gazdasági társaságoknál a nyereség nem osztható fel,²⁷ addig ez a forprofit gazdasági társaságok egyik általános jellemzője. Azonban az osztalékhoz és az osztalékkelőleghez való jog nem számít automatikus tagsági jognak, hanem feltételekhez kötöttnek.²⁸ A vázolt tilalomból és megkötésekből következik, hogy generális jelleggel a hasznosítás/hasznok szedésének joga nem alkalmazható a gazdasági társaságok viszonylatában.

A rendelkezési jog aljogosítványai köréből az átengedés és tulajdonjoggal felhagyás joga nem értelmezhető a gazdasági társaságokkal kapcsolatban: a fentebb kifejtettekől adódóan, ha a birtoklás és használat joga nem tölthető meg tartalommal, a hasznok szedésének joga pedig csak feltételesen, az átengedés és tulajdonjoggal felhagyás jogának nincs relevanciája (nincs mit átengedni, nincs mivel felhagyni). A rendelkezési jog többi részjogosítványa (biztosítékul adás, megterhelés, átruházás) pedig jogalany vonatkozásában nem használható, mert lehetetlen célra irányuló szerződéseknek, semmiséknek kell tekinteni az ilyen tartalmú jogügyleteket.²⁹

A fenti jogdogmatikai levezetésnek judikatúrabeli következménye is van: a bírói gyakorlat is következetlen. Dologi jogi szempontból

- az államot tagnak tekinti, és a részvételével működő gazdasági társaságot az állami vagyon közvetett kezelőjének,³⁰
- vagy ezzel ellentétben az államot tulajdonosnak minősíti, és az állami érintettségű gazdasági társaság pedig ebből kifolyólag nem kezel állami vagyont;³¹ az első esetben jogvita esetén az államnak nincs generális helytállási kötelezettsége, míg a második esetben – mint tulajdonosnak – van.³²

3. Az Alkotmánybíróság társaságitulajdon-felfogása

Magyarország Alaptörvénye³³ nem tesz különbséget a magán- és köztulajdon között, minden tulajdonformát egyenjogúnak tekint, és egyenlő védelemben részesít (különböző

²⁶ PJD 2017. 8.; FÍT 17. Pf. 20 237/2012/10.; SZÍT Pf. 20 104/2007.; PÍT Pf. I. 20 370/2009/4.; PÍT Pf. II. 20 470/2010/4.; Lásd még: PAPP Tekla (2017): A jogi személy. In BARZÓ Tímea szerk.: *Civilisztika I., III. rész: Jogi személyek*. Budapest, Dialóg Campus.

²⁷ Ctv. 9/F. § (2) bekezdés.

²⁸ Lásd: Ptk. 3:109. § (2) bekezdés; 2000. évi C. törvény a számvitelről 39. § (3) bekezdés.

²⁹ Csongrád Megyei Bíróság 1.Gf.40.116/1999/3.; Csongrád Megyei Bíróság 1. Gf. 40.134/1999/3.; Szegedi Ítéltábla Polgári és Gazdasági Kollégium 2/2005. (VI. 17.) ajánlása.

³⁰ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.465/2011/4.; K-H-PJ-2012-323.

³¹ Pesti Központi Kerületi Bíróság 2.P.91.917/2011/4.

³² AUER–PAPP (2016): *i. m.* 219.

³³ XIII. cikk.

tulajdonformák egyenrangúságának elve).³⁴ „A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét, illetve az állami (államigazgatási) és a vállalkozói – gazdálkodási szférát. [...] Ebben a körben az államot a gazdaság egyik szereplőjeként és nem a közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként kell értékelni, és egyúttal el kell különíteni az állam, mint a gazdálkodás alanya jogait és kötelezettségeit a gazdálkodás állami befolyásának eszközeit jelentő (közhatalmi) jogosítványoktól.”³⁵ Az Alkotmánybíróság ezen megállapítása magánjogi ítélkezési gyakorlatban is leképződött: „A felek mellérendeltségéből és egyenrangúságából következően a polgári jogi viszonyokban az államra mint jogi személyre ugyanúgy kihatnak az állam közigazgatási, közjogi funkciójából fakadó eljárásai, intézkedései, esetleges mulasztásai, mint a jogviszony többi alanyára.”³⁶ Következésképpen, amennyiben a jogalanyok és a tulajdonformák között megkülönböztetéseket alkalmazunk – akár csak magánjogi szempontból indokolhatatlan terminológiák használatával –, akkor diszkriminálunk is.

Holott a társasági jog szektorsemlegesnek számít:³⁷ nincs indoka semmilyen különbségtételnek, amely az állam társasági jogi pozícióját erősíti, vagy meghatározott gazdasági társasági formában (rt.) az állam uralmi helyzetének törvényi biztosítását teszi lehetővé. Napjainkra az angolszász, francia és német társasági jogokban a tulajdonosi szemléletet, felváltja a menedzsmentszemlélet, a tag nem tulajdonosi joggyakorló.³⁸ A gazdasági társaságbeli tagság nem tulajdonjogot eredményező pozíció: a tagsági jogviszony „a tag vagyonába illeszkedő szervezeti, együttműködési, kötelmi jogosultságok és kötelezettségek együtteséből összetevődő jogviszonyösszesség”.³⁹ Ebből következően a tagsági jogviszony nem minősül dologi jogi jogintézménynek, a tagsági jogok a tulajdonjoggal nem jellemezhetők (kivéve: a likvidációs hányadhoz elsőbbséget biztosító üzletrészek és részvénynek dologi váromány jellege van). A megelőző indokok alapján a részvényes részvénye révén nem tulajdonosa a részvénytársaságnak, tulajdonjoga csak az értékpapíron áll fenn, amely a részvény átruházásával vagy bevonásával megszűnik.⁴⁰

Az önkormányzatok vonatkozásában is megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy az önkormányzatra mint tulajdonosra a közjogi jogalanyiságból fakadó eltérésekkel (korlátozásokkal) – amelyeket az Ötv. az önkormányzatokra mint jogi személyekre határoz meg – ugyanúgy a Ptk. irányadó, mint minden más tulajdonosra.

Az Alkotmánybíróság – eltérően a tulajdonhoz való jog mint alapjog és a tulajdonvédelem alkotmányjogi értelmezéstől⁴¹ – a társasági tulajdon felfogásában ugyanazon állás-

³⁴ 59/1191. (XI. 19.) AB határozat; BENCZE Izabella (2006): Az állami köztulajdon intézményi rendszere. In INOTAI András főszerk.: *EU-tanulmányok*. 6. kötet. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal. 882–901.

³⁵ 59/1191. (XI. 19.) AB határozat.

³⁶ BH 2002. 235.

³⁷ 59/1191. (XI. 19.) AB határozat.

³⁸ 935/B/1997. AB határozat; ARMOUR, John – HANSMANN, Henry – KRAAKMAN, Reinier – PARGENDLER, Mariana (2017): *Foundation of Corporate Law*. European Corporate Governance Institute. *Law Working Paper*, No. 336. 14–17.; KRAAKMAN, Reiner – ARMOUR, John – DAVIES, Paul – ENRIQUES, Luca – HANSMANN, Henry – HERTIG, Gerard – HOPT, Klaus – KANDA, Hideki – ROCK, Edward (2009): *The Anatomy of Corporate Law*. New York, Oxford University Press. 14–16.

³⁹ 935/B/1997. AB határozat.

⁴⁰ 645/B/2008. AB határozat.

⁴¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

ponton van, mint a magánjogi dogmatika és bírói gyakorlat; azaz az alkotmánybírói döntésekre alapozva is indokolt a közjogi terminológiai anomáliák megszüntetése.

4. További lehetséges gócpontok

A helytelen terminológiából eredő téves feltevések és félreértelmezések mellett számos egyéb kérdőjel merül fel az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságoknál, ezek közül egy-egy gondolat erejéig villantunk fel néhányat:

- Összhangban vannak-e a közigazgatási vagyongazdálkodási formák a szerződési joggal (vagyonkezelési szerződés, klaszter, outsourcing, spin off cégek stb.) és a jogi személyek közös szabályaival (az önkormányzati társulások is jogi személyek)?⁴²
- Amennyiben a vétőjogos részvény⁴³ állami/önkormányzati tulajdonban van, az EU-konform és jogszerű-e (igazolható, jogos közérdek húzódik-e meg a háttérben)?⁴⁴
- Az Nvtv.-beli⁴⁵ továbbtársulási tilalmak mennyire vannak összhangban a társulás és vállalkozás szabadságának alapelvével?⁴⁶
- Az Nvtv.-ben a társasági részesedések korlátozott forgalomképességére és a tovább-
apportálási tilalomra vonatkozó szabályok⁴⁷ jogilag indokoltak és cél-arányosak-e?
- A Taktv.⁴⁸ speciális részvényesi jogai kapcsán miért nem megfelelő a visszavált-
ható részvény?⁴⁹
- Összhangban vannak-e a közjogi jellegű szervezeti korlátozások⁵⁰ a társasági jog általános kisebbségvédelmi előírásaival?⁵¹ A sor további kérdésekkel folytatható a cégnévre, a likviditási korlátokra, a tőkeozgás korlátozására, a jogalapi megkötésekre vonatkozó rendelkezésekkel, a javadalmazási és a transzparencia előírásokkal stb.

Az 1., 2. és 3. pontokban részletesen elemzett problémakör kapcsán az alábbi következtetéseket vonjuk le:

- a) Az 1. pontban kifogásolt kifejezések helyett megfelelőbb lenne az *állami/önkormányzati tagságú* (a mértéke a szó előtt jelölhető) *gazdasági társaság*, az *állami/önkormányzati részvételi gazdasági társaság* vagy az *állami/önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaság* kitételek használata, és még elfogadható a *közvállalkozás* szó alkalmazása;

⁴² Ötv. 90. § (1) bekezdés. Lásd Ptk. 6:1. § (3) bekezdés, 6:59. §, 3:3. § (2) bekezdés, 3:4. § (1)–(3) bekezdések.

⁴³ Ptk. 3:232. § (2) bekezdés.

⁴⁴ Tekintettel az EUMSZ 49., 54. és 63. cikkeire, az Európai Unió Bírósága C-503/99. és C-483/99. ítéleteire és az 59/1991. (XI. 19.) és 1336/B/1997. AB határozatokra; ehhez lásd még: NAGY BARNÁ Krisztina (2017): Az aranyrészvény. In KESERŰ Barna Arnold szerk.: *Doktori műhelytanulmányok*. Győr, SZIE ÁJDI.

⁴⁵ 3. § (1) bekezdés, 1., 16–17. alpontok, 8. § (1), (6), (8)–(9) bekezdések.

⁴⁶ PAPP szerk. (2011): i. m. 27–30.

⁴⁷ 4. § (6), (8) bekezdések.

⁴⁸ 7/A. § (1)–(3) bekezdések, 7/B. §, 7/F. § (1) bekezdés.

⁴⁹ Ptk. 3:239. §.

⁵⁰ Taktv. 3: § (1) bekezdés, 4. § (1)–(2) bekezdések; Nvtv. 3. § (1) bekezdés, 16. alpont, 8. § (14) bekezdés.

⁵¹ Ptk. 3:103–106. §§.

- b) Magánjogi szempontból aggasztó, ha az állam/önkormányzat magánjogi jogalanyként többletjogokkal rendelkezik,⁵² azonban bizonyos jogi szituációkban ez elkerülhetetlen, így ha ilyen jogi helyzet bekövetkezik, akkor minimum kritérium az átlátható és a magánjoggal koherens jogi háttér, mert ennek hiányában az állam/önkormányzat a közérdek helyett saját érdekeit szolgálja.

Irodalomjegyzék

- ARMOUR, John – HANSMANN, Henry – KRAAKMAN, Reinier – PARGENDLER, Mariana (2017): Foundation of Corporate Law. European Corporate Governance Institute. *Law Working Paper*, No. 336. 14–17.
- AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZÁSI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla szerk. (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó. 2011.
- AUER Ádám – PAPP Tekla (2016): A corporate governance jelentősége a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 210–219.
- AUER Ádám (2017): Az állam részvétele polgári jogi jogviszonyokban. In BARZÓ Tímea szerk.: *Civilisztika I., III. rész: Jogi személyek*. Megjelenés előtt.
- BENCZE Izabella (2006): Az állami köztulajdon intézményi rendszere. In INOTAI András főszerk.: *EU-tanulmányok*. 6. kötet. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal. 882–901.
- CSEHI Zoltán (2006): *A magánjogi alapítvány, Történeti és dogmatikai alapok*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- DOMOKOS László – VÁRPALOTAI Viktor – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – MAKKAJ Mária – HORVÁTH Margit (2016): Szempontok az állammenedzsment megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz. 185–204.
- HAJDU Péter (2006): Önkormányzati feladatok ellátása önkormányzati tulajdonú, holding struktúrájú gazdasági társaság létrehozásával. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 11. sz. 666–680.
- HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség, Városi szolgáltatások (Közszektor-olvasmányok)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- KEMENES István (2000): A jogi személy elkülönült felelősségének „áttörése”. In TÓTH Károly szerk.: *Tanulmányok Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. (Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica.) Szeged, SZTE ÁJK. 1–41.
- KRAAKMAN, Reiner – ARMOUR, John – DAVIES, Paul – ENRIQUES, Luca – HANSMANN, Henry – HERTIG, Gerard – HOPT, Klaus – KANDA, Hideki – ROCK, Edward (2009): *The Anatomy of Corporate Law*. New York, Oxford University Press. 14–16.
- LEHOCZKI Zóra Zsófia (2017): Fogalmi tévedések vígjátéka – a tulajdonjog közvetett tárgyának szerepében: a jogi személy. *Opuscula Civilia*, 2. évf. 3. sz. Forrás: akk.uni-nke.hu/uploads/media_items/opuscula-9.original.pdf (a letöltés időpontja: 2017. 08. 23.)
- MENYHÁRD Attila (2005): Köztulajdon – közdolgoz – forgalomképesség. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 7. évf. 2. sz. 3–11.
- NAGY BARNA Krisztina (2017): Az aranyrészvény. In KESERŰ Barna Arnold szerk.: *Doktori műhelytanulmányok*. Győr, SZIE ÁJDI.

⁵² Ehhez lásd: ZOVÁNYI Nikolett (2016): Szereptévesztés megtámogatva, Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái. *Magyar Jog*, 63. évf. 6. sz. 359–365.

- NASZLADI Georgina (2016): Az állam(i szervek) alapjogi jogalanyisága az Alkotmánybíróság értelmezésében. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 3. sz. 65–66.
- OSZTOVITS András szerk. (2014): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. II. kötet. Budapest, Opten.
- PAPP Tekla (2017): A jogi személy. In BARZÓ Tímea szerk.: *Civilisztika I., III. rész: Jogi személyek*. Megjelenés előtt.
- PÉNTEK Zoltán (2010): Az önkormányzat mint cégtulajdonos. In NAGY Marianna szerk.: *Jogi tanulmányok. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. II. kötet. Budapest, ELTE ÁJK. 263–275.
- PETRIK Ferenc szerk. (2013): *Az új Ptk. magyarázata IV/VI., Polgári jog, Dologi jog*. Budapest, HVG-Orac.
- VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk. (2014): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- ZOVÁNYI Nikolett (2016): Szereptévesztés megtámogatva. Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái. *Magyar Jog*, 63. évf. 6. sz. 359–365.

Vákát oldal

Warvasovszky Tihamér

A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési és elemzési tapasztalatai¹

„Az ellenőrzési tapasztalatok összegzésével az Állami Számvevőszék felhívhatja a figyelmet a pénzügyi szabályszerűségi ellenőrzéseknél feltárt, jellemzően ismétlődő hibákra, és rávilágíthat az ezekből leszűrhető, az egyes rendszerekre kivetíthető problémák közép-távú kihatásaiból eredő kockázatokra – többek között ezt hangsúlyozta Warvasovszky Tihamér, az Állami Számvevőszék alelnöke a Nemzeti Községi Egységügyi Konferencia önkormányzati vagyongazdálkodásról szóló konferenciáján, 2017. április 28-án. Az ÁSZ alelnöke előadásában felhívta a figyelmet a 2016-ban az önkormányzati társaságokra is kiterjesztett integritás felmérésre, melynek alapján a Számvevőszék iránymutatásokat is megfogalmazott a társaságok integritási helyzetének fejlesztésére” – írta egy összefoglaló.²

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy hazánk a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Ezt az elvet pedig a helyi önkormányzatok is kötelesek tiszteletben tartani. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzatok az önkormányzati vagyon felett gyakorolják a tulajdonosi jogokat, és önállóan gazdálkodnak.

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: számvevőszék, ÁSZ) az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Utóbbi nagy hangsúlyt kapott az elmúlt közel hét esztendőben a számvevőszék ellenőrzési tevékenységében.

1. 2010-től az ÁSZ kiemelt figyelmet fordított az önkormányzatok ellenőrzésére

2010-ben az önkormányzati rendszerben megjelenő gazdálkodási nehézségek, valamint az eladósodásból eredő veszélyek indokolták az önkormányzatok pénzügyi helyzetét értékelő, nagyszámú ellenőrzés megindítását. Első körben a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok, valamint a Fővárosi Önkormányzat ellenőrzését folytatta le az Állami

¹ 2017. április 28-án, a VIII. Önkormányzati Vagyongazdálkodási Konferencián elhangzott előadás leirata.

² *Hírösszefoglaló (2017)*. Forrás: www.aszhirportal.hu/hu/hirek/heti-hirosszefoglalo-17-het-2017-04-29-11-00-00 (a letöltés időpontja: 2017. 04. 28.)

Számvevőszék. Ezt követően reprezentatív mintavétel szerint kiválasztott 62 városi önkormányzatnál folytatódott a pénzügyi helyzet ellenőrzése.

Az ellenőrzési megállapítások hasonlóak voltak, vagyis az egész alrendszer ugyanazon problémákkal küzdött. Az ÁSZ folyamatosan megosztotta tapasztalatait az Országgyűléssel, amely 2012-ben döntött az adósságkonszolidációról. Ehhez a döntéshez az önkormányzati eladósodottság súlyos problémáit feltáró, számvevőszék általi vizsgálat is hozzájárult. Mindemellett a számvevőszéki ellenőrzések az önkormányzati gazdálkodásra és ezen keresztül a nemzetgazdaság egyensúlyának szempontjából egyéb kockázatos területekre is ráirányították a figyelmet. Az ÁSZ ellenőrzései rámutattak arra, hogy a 2010-re kritikus mértéket öltő önkormányzati eladósodás oka döntő részben az európai uniós támogatással megvalósított beruházási projektek finanszírozása és fenntartása volt.

Az önkormányzatokat érintő ellenőrzések rávilágítottak arra is, hogy az egyes beruházások elégtelen előkészítése, a hatástanulmányok készítésének elmulasztása, az elégtelen projektmenedzsment, valamint a fejlesztési források nem körültekintő felhasználása kiemelt fenntarthatósági, illetve pénzügyi kockázatokat jelentett a települések számára.

A települési önkormányzatok pénzügyi folyamatait érintő ellenőrzéseink hozták felszínre az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodásában és működésében rejlő kockázatokat is. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alátámasztották azt is, hogy nem lehet felelősen értékelni a pénzügyi folyamatokat és egyensúlyi helyzetet a vagyon vizsgálata nélkül. Könnyen belátható a jelentősége annak, hogy a pénzügyi helyzet fenntartása, javulása a vagyon felélésével, a közszolgáltatások színvonalának romlásával megy-e végbe, vagy megfelelő reorganizációs folyamatok hatására, felelős gazdálkodás mellett, a kötelező feladatok ellátásának szem előtt tartásával valósul meg.

2. A többségi önkormányzati tulajdonban működő gazdasági társaságok ellenőrzése

A többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok teljes körű ellenőrzésének lehetőségét a számvevőszéki törvény 2011-től hatályos módosítása teremtette meg, ezt megelőzően a számvevőszék nem ellenőrizhette ezeket a cégeket. 2011-ben a BKV volt az első többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság, amelyet az ÁSZ ellenőrzött.

Az ÁSZ – illetve a döntéshozók, valamint a közvélemény – ekkor szembesült a rejtett eladósodás veszélyével, amikor is a gazdasági társaságok az állóeszközök megújításának elmulasztásával halmoznak fel implicit adósságot, amelyet aztán a közszolgáltatás zavarainak jelentkezésekor az önkormányzatnak vagy az államnak soron kívül kell kezelnie. Ilyen helyzetek kialakulásához vezet, ha egy gazdasági társaságnál több éven át elmaradnak az amortizáció mértékét legalább elérő vagy azt meghaladó értékű beruházások, felújítások.

Ebből kiindulva szeretnék kiemelni két további összefüggést, amelyek rávilágítanak az önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek ellenőrzésének indokoltságára. Az egyik ilyen tényezőt az ÁSZ Alaptörvényben rögzített és a stabilitási törvényben részletezett, államadóssággal kapcsolatos kötelezettségei jelentik. Az Állami Számvevőszék ezen

alkotmányos kötelezettségek teljesítése érdekében megkezdte az államadóságra ható kockázati tényezők szisztematikus beazonosítását. Az önkormányzati gazdasági társaságok által felhalmozott nyílt vagy rejtett adósságállomány pont az egyik ilyen kockázati tényező.

A másik ilyen összefüggést a közszolgáltatások költségeinek és az árképzésnek a kapcsolata jelenti. Ezen a téren számos hiányosságot tártak fel a számvevőszéki ellenőrzések, mivel a gazdasági társaságok önköltségszámítása az esetek többségében nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Miért is hangsúlyozza az ÁSZ mindenhol az önköltségszámítás fontosságát? Ennek több oka van. Álláspontunk szerint a rezsicsökkentés nem politikai, hanem alapvetően közgazdasági kérdés, mivel egy közszolgáltatás árát olyan közgazdasági és számviteli kategóriák mentén lehet értelmezni, mint az önköltségszámítás. Amíg az önköltségszámítás belső szabályozása nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, illetve amíg az önköltségszámítást nem az adott közszolgáltatás sajátosságainak figyelembevételével végzik el, addig nem lehet megalapozott döntéseket hozni az árképzés tekintetében.

Szeretném felhívni a figyelmet továbbá arra, hogy az önkormányzatok felelősek a tulajdonukban lévő gazdasági társaságokért, és számos eszközük van a megfelelő felügyeletre. A tulajdonosi kontrollok gyakorlásának fontos eszköze a rendszeres beszámoltatás, illetve az önkormányzat belső ellenőrzésének kiterjesztése a gazdasági társaságokra. Fontos az is, hogy a tulajdonosi kontrollok ne legyenek formálisak, hiszen gyakorlásuk hozzájárul a szabályszerű működés, a fenntartható és színvonalas közszolgáltatás biztosításához. Az elmúlt években elvégzett ellenőrzéseinkkel elsősorban e célok elérését, érvényesülését kívántuk elősegíteni, ebben támogattuk a tulajdonos önkormányzatokat.

3. Az ÁSZ egységes szempontok alapján ellenőrzi az egyes társaságokat

Az Állami Számvevőszék az elmúlt években egyre nagyobb figyelmet fordított a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzésére, és 2014 óta összesen több mint 130 ilyen – távhőszolgáltató és hulladékkezelő – gazdasági társaságnál végzett ellenőrzést. 80 darab jelentést az ÁSZ 2016-ban hozott nyilvánosságra, ami jól jelzi a téma aktualitását is.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseiben egységes szempontok alapján minősíti a gazdasági társaságok gazdálkodásának szabályozottságát, a vagyongazdálkodási tevékenységüket, a beszámolási kötelezettségük teljesítését, a közfeladat-ellátásuk bevételeinek, ráfordításainak elszámolását, a közszolgáltatás díjainak megalapozottságát. Az ÁSZ kiemelt figyelmet fordít továbbá a közfeladat-ellátás megszervezésére vonatkozó önkormányzati döntésekre, valamint a gazdasági társaságok közfeladat-ellátásának és működésének felügyeletére, a tulajdonosi jogok eszköztárának alkalmazására is.

A társaságok gazdálkodásának szabályozása területén feltárt jellemző hiányosságok között megjelentek a gazdasági társaságok számviteli szabályzatainak hiányosságai. Szintén gyakori megállapítás volt, hogy a társaságok a számviteli szabályzataikban nem rögzítették a szétválasztás szabályait, továbbá az önköltségszámítási szabályzat nem biztosította az átlátható és keresztfinanszírozás-mentes elszámolást.

Az elszámoltathatóság, a felelős közpénzfelhasználás és vagyonkezelés egyik biztosítója a megfelelő tulajdonosi joggyakorlás, illetve az érdemi tulajdonosi ellenőrzés. A hulladékgazdálkodó és a távhőszolgáltató gazdasági társaságok esetében lefolytatott

számvevőszéki ellenőrzések rávilágítottak, hogy ezt a területet is hiányosságok jellemezték, habár számos pozitív példát, „jó gyakorlatot” is azonosítottak a számvevőszéki ellenőrzések.

Az ellenőrzési tapasztalatok összegzése nemcsak azt a célt szolgálja, hogy az ÁSZ felhívja az érintettek figyelmét a pénzügyi szabályszerűségi ellenőrzéseknél feltárt, jellemzően ismétlődő hibákra, hanem rávilágít az ilyen hibákból leszűrhető, az egyes rendszerekre kivetíthető problémák középtávú kihatásaiból eredő kockázatokra is.

4. Cél az integritás kultúrájának terjesztése az önkormányzati vállalatoknál is

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés felhatalmazása alapján a stratégiájában foglaltakra építve elkötelezte magát az integritásalapú közigazgatási kultúra meghonosítása mellett, és immár tíz éve fordít kiemelt figyelmet a korrupció elleni fellépésre.

Az ÁSZ a holland számvevőszékkel való együttműködés keretében alapozta meg, majd 2009-ben indította el az Integritás Projektet. Az ÁSZ a kockázatok beazonosításával, a módszertan kidolgozásával, az integritás tartalmi elemeinek definiálásával a magyar költségvetési szféra egészére kiterjeszhető modellt alakított ki. Az integritásfelméréssel az ÁSZ 2017-ben immár hetedik alkalommal méri fel a magyar közszféra korrupciós kockázatait.

Az integritásfelmérést az ÁSZ 2015 decemberében kiterjesztette a köztulajdonban működő állami vállalatokra, majd 2016 szeptemberében az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságokat is bevont a felmérésbe. Az ÁSZ az erről szóló, átfogó tanulmányt 2017 januárjában egy szakmai szeminárium keretében hozta nyilvánosságra.

A felmérés célja volt a gazdasági társaságok működése során fellépő korrupciós kockázatok tudatosítása, a vállalati integritási kultúra erősítése, az üzleti élet tisztaságát elősegítő belső szabályozás kialakításának ösztönzése, a korrupcióval szembeni szervezeti ellenálló képesség hatékonyságának és eredményességének erősítése.

Az Állami Számvevőszék elemzése a 409 válaszadó önkormányzati társaság egyes csoportjainak integritási indexértékei – tehát az eredendő, a működésből fakadó kockázatok és a kiépített kontrollok szintje – alapján kiemelte, hogy szoros kapcsolat van a mérlegfőösszeg által meghatározott vállalkozási méret és az adott csoportot jellemző integritási indexértékek között. A tapasztalatok szerint, minél nagyobb méretű egy társaság, annál nagyobbak a korrupciós kockázatai, de erősebb a kontrollrendszere is.

A felmérés adatai alapján a közfeladat-ellátás mellett egyéb tevékenységet is végző társaságok csoportjában volt a legmagasabb a korrupciós veszélyeztetettség; azaz a korrupciós kockázati szintet növeli, ha egy társaság közfeladatai mellett más tevékenységet is végez. A kiépített kontrollok szintje ugyanakkor a közszolgáltatások mellett egyéb tevékenységet is végző társaságoknál és a kizárólag közfeladatokat ellátó, közszolgáltatásokat végző csoportban közel egyforma volt. Kiderült továbbá, hogy a vállalatcsoportba tartozó társaságoknál az integritási értékek meghaladták az önállóan működő társaságok átlagos szintjeit.

A tanulmány vizsgálta a gazdasági társaságok működésének azon területeit is, amelyek fokozottan ki vannak téve a korrupciós kockázatoknak. Ezek gyakorisága a *vállalatirányítás, felügyelet* területén volt a legmagasabb; a társaságok több mint harmadánál

(37,7%) például 2013–2015 között elmaradt a tulajdonosi jogokat gyakorló önkormányzat általi ellenőrzés.

A *közbeszerzések, beszerzések* területén szintén az átlagosnál nagyobb volt a korrupciós kockázatok szintje, amelyet (83,1%-nál) meghívásos közbeszerzési eljárások, valamint a háromnál kevesebb ajánlattevővel lezajlott közbeszerzések (43,9%-nál) okoztak. Az ajánlatkérő önkormányzati társaságok több mint felénél fordult elő, hogy a közbeszerzési eljárás nyertesével a tender kiírását megelőzően szerződéses kapcsolatban álltak.

A felmérés eredményei alapján elmondható, hogy időszerű volt kiterjeszteni az ÁSZ integritásfelmérését a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra, és ily módon felhívni a tulajdonosi jogok gyakorlóinak és a társaságok vezetőinek figyelmét a korrupciós kockázatok tudatosításának és az ellenük való célirányos védekezésnek a fontosságára.

A felmérés alapján az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok integritási helyzetének javítására a következő főbb irányok jelölhetők ki:

- A gazdasági társaságok integrálják meglévő kockázatelemzéseikbe a korrupciós kockázatok elemzését is, és ennek eredményeire alapozva építsék ki és működtessék a speciális integritási kontrolloknak azt a körét, amely leginkább alkalmas az azonosított korrupciós kockázatok mérséklésére.
- A kisebb méretű gazdasági társaságok építsék ki és alkalmazzák legalább a legalapvetőbb integritási kontrollokat, hiszen ezek hiánya teret adhat a korrupciónak.
- A gazdasági társaságok végezzék el korrupciós kockázataik felmérését, és kezdjék meg egy, a kockázati helyzetükkel összhangban álló, erős integritásalapú irányítási rendszer kiépítését.
- Azok a vállalatcsoportokhoz tartozó gazdasági társaságok, amelyek eddig még nem éltek a közös belső szabályozás lehetőségével, mérleget adják annak bevezetését.

Az ÁSZ ellenőrzéseiből és elemzéseiből az is megállapítható, hogy a tulajdonosi joggyakorlás erősítése csökkentheti a kockázatokat, ha a tulajdonos önkormányzat a társaság számára szerződésben, üzleti tervben vagy más módon a tevékenység mérésére alkalmas kritériumrendszert határoz meg. Ennek keretében a szakmai feladatellátás gazdaságosságának, hatékonyságának mérésére alkalmas mutatószámokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy a társaság működése, feladatellátása mérhető és átlátható legyen.

5. Új ellenőrzési módszerrel az ellenőrzések szélesítése érdekében

Az Állami Számvevőszék továbbra is kiemelt figyelmet fordít az önkormányzatok és gazdasági társaságaik ellenőrzésére. Rendkívül lényeges az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére ható kockázatok feltárása, az ezzel kapcsolatos folyamatok, trendek bemutatása. Ennek érdekében az Állami Számvevőszék kialakította az önkormányzatok kockázatait megfigyelő rendszert, az „ÖKOMER”-t.

A rendszer – a Magyar Államkincstár által kezelt adatokra támaszkodva – az önkormányzatok pénzügyi adatainak nyomon követését szolgálja. Az ÖKOMER tartalmazza a 3197 darab önkormányzat 2014–2015. évi mutatóit, illetve azok értékelését, továbbá a dinamikus mutatók esetében a 2013. évi pénzforgalmi adatokra is kitékint.

A közfeladatok ellátása szempontjából a főbb kockázati szintek között szerepel (többek között) a nem megfelelő vagyongazdálkodás. Ennek keretén belül a vagyon változásának vizsgálata során figyelembe vesszük az ingatlanok és a kapcsolódó vagyoni értékű jogok, továbbá a koncesszióba, vagyonkezelésbe adott eszközök állományának változását, valamint a vagyonértékesítési bevételt, illetve annak beruházásokhoz és felújításokhoz való viszonyát, alakulását is. A rendszer megmutatja, hogy a pénzügyi vagyonnak mely területein következtek be olyan kedvezőtlen gazdasági folyamatok vagy gazdasági események, amelyek ellenőrzési beavatkozást igényelnek.

A kötet szerzői

Dr. Auer Ádám egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet; szervezési igazgató, NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet.

Dr. Balogh-Békesi Nóra egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar.

Barts J. Balázs elnök-verigazgató, Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt.

Dr. habil. Boros Anita LL.M. habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; elnök, Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület.

Gergő József főosztályvezető, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

Dr. Gyergyák Ferenc LL.M. jogász, igazgatásszervező, szabályozási (kodifikációs) szakjogász; főtitkár, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége; mesteroktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Dr. Lehoczki Zóra Zsófia doktorandusz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet.

Dr. Lőrincz Valéria főosztályvezető, Budapest Főváros Vagyongazdálkodási Hivatal, Vagyongazdálkodási Főosztály.

Prof. Dr. Papp Tekla intézetvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet.

Warvasovszky Tihamér alelnök, Állami Számvevőszék.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Tar Krisztina
Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt

ISBN 978-615-5877-08-7 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5877-09-4 (elektronikus)

A kötet, amelyet a kezében tart, a VIII. Önkormányzati vagyongazdálkodási konferencia előadóinak tollából született írásokat tartalmazza. Budapest Főváros Önkormányzata, a Budapest Főváros Vagyonkezelő Központ Zrt. és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közötti együttműködés közel egy évtizedes múltra tekint vissza, amelynek eredményeként minden évben a vagyongazdálkodást érintő aktuális témák szerepelnek a konferenciák napirendjén.

A mű áttekintést nyújt a helyi adóztatás törvényességéről, az állami és önkormányzati vagyongazdálkodás kapcsolódásairól, Budapest Főváros ingatlanvagyon-gazdálkodásáról, a megyei önkormányzatok konszolidációjával kapcsolatos vagyonzogi kérdésekről, az ingatlangazdálkodás témaköréről, és több tanulmány is tárgyalja az önkormányzatok társasági részesedésével kapcsolatos elméleti és gyakorlati tapasztalatokat.

A tanulmánykötet nem csupán egy konferenciának kíván emléket állítani. Közreadásával célunk, hogy bemutassuk a többéves közös gondolkodás legutóbbi eredményeit, továbbá azt is érzékeltessük, hogy az elméleti és gyakorlati szakemberek közös munkájában éppen mely szakmai kérdések élveztek prioritást.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE