

Hoffman István, PhD adjunktus
ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

Az önkormányzati vagyona vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata

Az önkormányzatok működésében központi szerepe van az önkormányzati vagyonnak. A önkormányzat a törvényben meghatározott kötelező, önként vállalt és önként átvállalt feladatait nem képes ellátni abban az esetben, ha nem állnak a rendelkezésére a megfelelő erőforrások.

Az erőforrások két csoportba sorolhatóak: egyrészt a feladat ellátásához kapcsolódó vagyonelemek, másrészt a feladatok napi ellátását jelentő bevételek és kiadások. Így az önkormányzatok gazdálkodásán belül, amely az önkormányzati célok elérése pénzügyi- anyagi feltételeinek biztosítását szolgálja, az önkormányzatok vagyona annak statikáját jelenti. Azaz, ezek a kérdések szabályozzák azt, hogy az önkormányzatok feladataik ellátáshoz milyen jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek.

Az önkormányzati vagyon körébe tehát a közfeladat ellátását kell, hogy célozza¹. Mivel a törvény nem tesz jelző a feladatellátás szolgálata elé, ezért az történhet közvetett vagy közvetlen módon is. Ennek megfelelően egyértelműen az önkormányzati vagyon körébe tartozik az a dolog vagy vagyoni értékű jog, amely közvetlenül szolgálja a feladatellátást. Azaz egy önkormányzati közintézet működését biztosító ingatlan. A fent jelzettekre figyelemmel azok a vagyoni elemek is e körbe tartoznak, amely közvetetten, jellemzően a működéshez szükséges bevétel biztosításával szolgálják az önkormányzat feladatellátását (pl. egy önkormányzati tulajdonban

álló, s többek között bérbeadással hasznosítható üzlethelyiség).

A következőkben elsőként az önkormányzati vagyon szabályozásának főbb nemzetközi modelljeit tekintem át, majd ezt követően röviden bemutatom a hazai szabályozás alakulását, a hatályos szabályozást és annak előzményeit.

I. Az önkormányzati vagyon szabályozásának főbb modelljei – nemzetközi kitekintés

Az önkormányzati vagyont szabályozó modellek többféleképpen csoportosíthatóak. Így az önkormányzati vagyona vonatkozó szabályozás alapján a szabályozás módja (az önkormányzati jog vagy az államháztartási jog részeként), a szabályozás jellege (közjogi vagy magánjogi), az állami vagyonnal való kapcsolata (az egységes állami vagyon része vagy az állami vagyontól relatíve elkülönült vagyon) szerint is különbséget tehetünk². A következőkben azt a csoportosítást vesszük alapul, amely az önkormányzati tulajdon jogi helyzete alapján csoportosítja az egyes országok önkormányzati vagyona vonatkozó szabályozásait. Ezen csoportosítás alapján elkülöníthetjük egymástól az egységes és az osztott önkormányzati vagyonnal kapcsolatos modellt. A következőkben ezen modelleket tekintem át vázlatosan.

1. Az egységes önkormányzati vagyon modellje

Az egységes önkormányzati vagyon modelljében az önkormányzati tulajdont egységes egészként kezelik. Ez az önkormányzati tulajdon – akárcsak más jogi személyek tulajdona – széles körű alkotmányos védelemben részesül, ami a tulajdonos önkormányzatot a (központi) államigazgatással és a törvényalkotással szemben is megilleti.

¹ Ld. Balázs István – Balogh Zsolt Péter – Barabás Gergely – Danka Ferenc – Fazekas János – Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina – Fürcht Pál – Hoffman István – Hoffmanné Németh Ildikó – Kecő Gábor – Szalai Éva (szerk.: Nagy Marianna – Hoffman István): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-Orac, Budapest 2012. 371. o. 2013/1.

² Ld. Olga Kaganova – James McKellar (eds.): Managing Government Property Assets. The Urban Institute Press, Washington D. C. 2006. 5-6. és 19-20. o.

Ebbe a körben elsősorban az angolszász államok tartoznak, ahol az önkormányzatok valamennyi vagyontárgyukkal szabadon rendelkeznek. A vagyoni jogi viszonyokban az angolszász jogok az önkormányzati tulajdonossal szemben bizonyos közjogi korlátozásokat alkalmaznak, azonban az önkormányzati tulajdon erős alkotmányos és magánjogi védelemben részesül. Az egyik legerősebb közjogi korlátozást az ultra vires elv következetes érvényesítése jelenti. Emiatt ugyanis az önkormányzat nem szerezhethet meg olyan vagyontárgyat, amely a hatáskörébe nem tartozó feladat ellátásához szükséges, azonban a bírói gyakorlatban több különböző álláspont is kialakult a tekintetben, hogy ez az ügyletet teszi érvénytelenné, vagy pedig csak értékesítési kötelezettséget hoz létre, valamint, hogy a feladat címzettjének megváltoztatása mennyiben és milyen módon teremt vagyontáradási kötelezettséget³.

Mindezeket túl közjogi kötelezettséget jelent, hogy az angolszász államokban bizonyos önkormányzati feladatok ellátására az önkormányzatoknak törvényben meghatározott elkülönített alapokat kell létesíteniük⁴.

2. Az osztott önkormányzati vagyon modellje

A másik modellt az osztott önkormányzati vagyon rendszere képezi, amely elsősorban a kontinentális államokra jellemző. Ebben a modellben az önkormányzat vagyonán belül általában élesen elkülönül a közfeladatok ellátását szolgáló, valamint az egyéb, vállalkozásokba is bevonható vagyontárgyak köre.

³ Ld. Andrew Arden – Christopher Baker – Jonathan Manning: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet & Maxwell, London 2008 947-948. o.

⁴ Ezeket a brit jogtudomány úgynevezett kifizető hatóságoknak (billing authorities) tekintik, ugyanis fő feladatuk a törvényben meghatározott kifizetések teljesítése. Ld. uo. 960. o. Az Egyesült Államokban ezek az alapok elsősorban a gazdasági nehézségek áthidalását szolgáló tartalékokat jelentenek. Ld. Ann O'M. Bowman – Richard Kearney: *State and Local Government*. Wadsworth Cengage Learning, Boston 2011. 373-374. o. 2013/1.

Az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelme ezekben az országokban viszonylag szűkebb. A helyi közügy generális klauzulájában szereplő „törvény keretei között” kitételekre figyelemmel a törvényalkotó a közfeladat ellátásához kapcsolódóan széles körben korlátozhatja azt. Az osztott önkormányzati vagyon modelljében külön altípust jelent az a megoldás, ahol elkülönítik az önkormányzatok tulajdonát, valamint a közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó, bizonyos esetekben állam(igazgatás)i tulajdonban álló vagyontárgyakat, amelyek tekintetében az önkormányzat csak vagyonkezelői jogokkal rendelkezik, azaz azok tekintetében a feladat címzettjének változásával együtt a vagyonkezelői jog jogosultja is megváltozik. Ez a megoldás elsősorban egyes német tartományok önkormányzati vagyoni jogaira jellemző⁵.

Az osztott önkormányzati vagyon modelljében a közjogi korlátok nemcsak az egyes vagyontárgyakra, hanem az önkormányzatok közszolgáltatási és egyéb gazdálkodó tevékenységeit ellátó vállaltokra is kiterjednek, így széles körben szabályozzák a kötelezően ellátandó önkormányzati szolgáltatási tevékenységeket, illetve általános jelleggel, azonban bizonyos esetekben konkrét ágazatok esetében is szabályozzák a választható vagy választandó vállalati formát⁶.

A fenti modellek jól jellemzik az adott állam önkormányzati vagyoni jogának felépítését, s egyben jelzik az államigazgatással és az állami vagyonnal való kapcsolat fő vonásait.

Amennyiben ezen modellek körében kívánjuk a hazai szabályozást elhelyezni, akkor ki kell emelnünk, hogy az egyértelműen az osztott vagyoni modell keretébe sorolható. Bár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) nem jelentett e körben

⁵ Ld.: Udo Steiner (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2006. 132-133. o. és Thorsten Ingo Schmidt: *Kommunalrecht*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2011. 262. o.

⁶ Ld. uo. 303-307.o. és Martin Burgi: *Kommunalrecht*. Verlag C. H. Beck, München 2012. 241-243. o.

rendszeres változást a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) modelljéhez képest, azonban az önkormányzati vagyon alkotmányos jogállásának átstrukturálására, valamint a szabályozás hangsúlyváltásaira figyelemmel indokolt mind az Ötv., mind a Möt. szabályozását áttekinteni.

II. Az Ötv. osztott önkormányzati vagyoni modellje

1. Az önálló önkormányzati vagyon kialakulása

Az önkormányzati vagyon alkotmányos szabályozása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény alapján vizsgálható.

A Magyarország által is ratifikált, s így nemzetközi kötelezettségvállalásnak minősülő Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (kihirdette az 1997. évi XV. törvény) az önkormányzati gazdálkodás statikájával, az önkormányzati vagyonnal kapcsolatban – elsősorban az európai államok rendkívül sokszínű és egymással gyökeresen ellentétes szabályozásaira is figyelemmel – nem határoz meg általános szabályokat. A Charta pénzügyi kérdésekkel foglalkozó 9. cikke ugyanis elsősorban az önkormányzatok saját bevételhez (azon belül a helyi adóztatáshoz), a saját bevételek szabad felhasználásához, a saját bevételeket kiegészítő - lehetőleg szabadon felhasználható – kiegészítő állami támogatáshoz, valamint a hitelfelvételhez való jogával kapcsolatos kérdéseket rendezi.

A rendszerváltozást megelőzően a tanácsok nem rendelkeztek önálló tulajdonnal: a tanácstörvények – így a harmadik tanácstörvény, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 11. § (3) bekezdés e) pontja alapján – a tanácsok csak a rájuk bízott állami vagyon kezelői voltak. Azaz a szabályozás kiindulópontját az egységes állami tulajdon koncepciója jelentette⁷.

Ezt a rendszert váltotta fel 1989/90-ben az elkülönült önkormányzati vagyon modellje. Az önkormányzati rendszer kiépítése során ugyanis az alkotmányozó és a törvényalkotó abból indult ki, hogy az önkormányzati autonómia egyik legfőbb biztosítója az önkormányzatoknak az állam(igazgatás)tól elkülönült tulajdona. Éppen ezért a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) módosított 12. § (2) bekezdése kimondta, hogy „[a]z állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.” Ezzel az önkormányzatoknak az államtól független vagyona alkotmányos védelemben részesült. Ezzel a rendelkezéssel összhangban az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pont első fordulata az önkormányzat alapjogaként rögzítette, hogy „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat”.

Az 1989/90-es alkotmányos szabályozás így az önkormányzati vagyon elválasztotta az állami vagyon körétől. Azaz az önkormányzati tulajdon elkülönült az állami tulajdontól, s az állam beavatkozásaival szemben védelmet élvezett. Ez az elkülönülés azonban ekkor sem volt abszolút jellegű, amelyet az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének azon szabálya is alátámasztott, amely ismerte a köztulajdon fogalmát is. Mindezen keretek között az önkormányzati tulajdon körét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) határozta meg, a tényleges vagyonátadásra pedig az önkormányzati vagyont érintő törvényekben került sor.

A fenti vagyontörvényekkel kapcsolatban több alkotmánybíróági indítványt nyújtottak be, amelyek elsősorban az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos törvényi korlátozásokat támadták. Ezen alkotmánybíróági indítványokkal kapcsolatban alakította ki az 1990-es évek elején az AB az önkormányzati vagyon korlátozásával és jellegével kapcsolatos álláspontját. Az Alkotmánybíróság a fentiekben felvázolt szabályok mellett még az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének azon rendelkezését vette alapul, amely szerint az önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az AB kiemelte, hogy bár az önkormányzati tulajdon a köztu-

⁷ Ld.: Fonyó Gyula (szerk.): A tanácstörvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 152-153. o. 2013/1.

lajdon részének tekinthető, azonban az az állammal szemben is alkotmányos védelmet élvez. Ez a védelem azonban nem olyan erős, mint a magántulajdoné. Így az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban alkotmányosnak ítélte meg, hogy a jogalkotó az önkormányzati bérlakások tekintetében a bérlőknek vételi jogot alapított, valamint a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában azt, hogy az önkormányzatok tulajdonában álló, korábbi egyházi tulajdonú ingatlanok tekintetében a vagyonelemek jogi helyzetének végleges rendezéséig elidegenítési és terhelési tilalmat írjanak elő törvényben⁸.

2. Az Ötv. önkormányzati vagyonnal kapcsolatos szabályai

A fentiekre figyelemmel az Ötv. – a legtöbb kontinentális államhoz hasonlóan – osztott vagyoni modellt valósított meg. Az Ötv. szerint a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonába tartozó vagyontárgyakból és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják. Ez a vagyon két fő részből tevődik össze: a törzsvagyonból és az egyéb, vállalkozói önkormányzati vagyonból.

A törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról – külön jogszabályban meghatározott – vagyonkimutatást kell készíteni. Az Ötv. alapján törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. A törzsvagyon is két fő részre osztható. Egyrészt a forgalomképtelen törzsvagyon körébe tartoztak a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok, valamint főszabály szerint minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében forgalomképtelennek nyilvánít. A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körébe tar-

toztak a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók. A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.

Az egyéb, vállalkozói vagyon ennek megfelelően forgalomképes, azzal kapcsolatban csak az egyéb, az adott vagyontárgyra nézve esetlegesen korlátozó szabályokat megállapító rendelkezéseket – például termőföld esetén a termőföldtörvényben meghatározott korlátokat - kellett alkalmazni.

Az Ötv. szerint az önkormányzati vagyon tekintetében a helyi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. Az önkormányzat tulajdonosi jogainak korlátozását jelentette, hogy a helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztethette. Ezzel összhangban az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét, azaz rt. vagy kft. tagja, továbbá bt. kültagja lehetett csak.

Az Ötv. kimondta, hogy amennyiben törvény másképp nem rendelkezett, a helyi önkormányzat társulásba bevitt vagyonát a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonszaporulat a társult helyi önkormányzatok közös vagyona, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról – főszabály szerint – a képviselő-testület rendelkezett. A helyi önkormányzat azonban meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz köthette.

A képviselő-testület az Ötv.-nek egy későbbi módosítását követően a helyi önkormányzat tulajdonában lévő korlátozottan forgalomképes és forgalomképes vagyonának rendeletében meghatározott körére az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva va-

⁸ A fenti gyakorlatot és annak kritikáját illetően ld.: Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. = Acta Humana. Emberi jogi közlemények. 1995/18-19. sz. 160. o. 2013/1.

gyonkezelői jogot létesíthetett. Vagyonkezelői jogot nem lehetett létesíteni önkormányzati lakóépületekre és vegyes rendeltetésű épületekre, illetve társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre. A vagyonkezelői jog megszerzésére, megszűnésére, a vagyonkezelői szerződés tartalmára, a vagyonkezelő jogaira és kötelezettségeire, a vagyonkezelő feletti tulajdonosi ellenőrzésre az Ötv.-ben és az államháztartásról szóló törvényben foglaltakat kellett alkalmazni. Amennyiben e törvények nem szabályoztak valamilyen kérdést, akkor a Ptk. szabályait kellett alkalmazni. A vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának és a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait a helyi önkormányzat rendeletében szabályozza.

III. Az Alaptörvény, a Mötv. és a nemzeti vagyonról szóló törvény új rendszere

1. Az önkormányzati vagyon: alkotmányosan védett vagyonból a(z) egységes nemzeti vagyon alrendszere

Már 2011 végén az Alkotmány 12. § (2) bekezdésének módosítása lehetővé tette, hogy az önkormányzat feladat- és hatásköreinek változása esetén az állam elvonhassa az önkormányzati tulajdont. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „[a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

A fenti szabályozás azt jelenti, hogy 2012-től az önkormányzati vagyon nem különül el az állami vagyontól, azok együttesen alkotják a köztulajdon – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) terminológiája szerint a nemzeti vagyon – körét. Mivel ez a vagyon csak az önkormányzatok feladatának ellátását szolgálja, így az Alaptörvény alapján amennyiben a jogalkotó egy feladatot elvon az önkormányzattól, akkor szabadon elvonhatja az ahhoz kapcsolódó vagyont is. Az Alaptörvény tehát az önkormányzati vagyont a feladat ellátásához szükséges célvagyonként határozza meg, 2013/1.

amely a köztulajdon részeként nem élvez védelmet az állam beavatkozásaival szemben.

2. Az önkormányzati vagyonra vonatkozó szabályozás főbb elemei

Az önkormányzati vagyon szabályozása tekintetében a 2011/12-es jogalkotás újfajta kodifikációs megoldást jelentett. Míg 2011/12-t megelőzően az önkormányzati vagyonra vonatkozó alapvető szabályokat az önkormányzati törvény – azaz az Ötv. – tartalmazta, s a vagyontörvény, valamint az államháztartási törvény csak kiegészítő jellegű szabályokat tartalmazott, addig 2012-től a Mötv. csak a vagyonra vonatkozó legalapvetőbb, valamint kifejezetten önkormányzat specifikus rendelkezéseket – így az önkormányzati vagyonkezelői jogot – szabályozza. Mivel a Mötv. vagyonra vonatkozó szabályozása jelentősen leszűkült, de ezért kodifikációs és dogmatikai szempontból erősen vitathatóan az új önkormányzati törvény az önkormányzati vagyon körében⁹ szabályozza az önkormányzatok bevételeit is. Így a szabályozás nincs arra tekintettel, hogy – az előzőekben jelzettek szerint – a vagyon az önkormányzati gazdálkodás statikáját, míg a bevételek és a kiadások az önkormányzati gazdálkodás dinamikáját jelenítik meg.

Az új szabályozásban így az önkormányzati vagyonra vonatkozó alapvető szabályokat azonban nem az önkormányzati törvény, hanem a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.) határozza meg.

Az önkormányzati vagyon alkotmányjogi háttérének és a szabályozás rendszerének átalakulása mellett az Nvt. fenntartotta az önkormányzati vagyon kettős rendszerét, mivel a helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet.

A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet az Nvt. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak

⁹ Ld. Mötv. 106. § (1) bekezdés.

minősít, vagy külön törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít. E két kategória együtt alkotja a forgalomképtelen törzsvagyon körét. Külön törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete pedig más vagyonelemeket korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

A fenti keretek között az Nvt. szerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket – amelyek, mint később láthatjuk – korlátozottan forgalomképes törzsvagyonnak minősülnek.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül az Nvt. 2. mellékletben meghatározott, valamint a külön törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

A vagyonelemekről az Möt. és az Nvt. szabályai alapján nyilvántartást kell vezetni, amelyben – a duális vagyonfogalomra figyelemmel – elkülönítetten kell nyilvántartani a törzsvagyont.

Az önkormányzatok korlátozottan forgalomképes vagyonának körét is meghatározza a Nvt. Az Nvt. szerint ebbe a körbe tartozik a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű, a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész, a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást

ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés, továbbá a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, a helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni minősítés a közfeladat ellátást szolgáló vagyonelemek tekintetében az Nvt. szerint addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. Amennyiben a feladatellátás megszűnik, vagyontárgyra vonatkozó erős jogi korlátozások is megszűnnek, a vagyonelem ezzel gyakorlatilag üzleti vagyonná válik (így például egy bezárt szociális intézmény ingatlana üzleti vagyonként akár értékesíthető is).

A forgalomképesség korlátozása abban nyilvánul meg, hogy ezek a vagyonelemek önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül nem szolgálhatnak, és kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthetők el, azzal, hogy a gazdasági társaságokban fennálló társasági részesedés ezeken túl 100%-os állami, önkormányzati tulajdonában álló gazdasági társaság részére is elidegeníthető.

3. Az önkormányzatok vagyonhoz fűződő jogainak korlátozása

A Nvt. a helyi önkormányzat tulajdonosi jogainak szabad gyakorlását több ponton korlátozza, így a törvény a korábbi szabályozással összhangban rögzíti, hogy a helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti, valamint a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Mindezen túl a helyi önkormányzat olyan vállalkozásban sem vehet részt, amelyben valamely tag vagy jogi személy tag esetén a tulajdonosi háttér nem átlátható, azaz pontosan nem igazolható.

A vagyon kezelésének megalapozottsága és előreláthatósága érdekében az Nvt. és a

Mötv. előírásai alapján a helyi önkormányzat közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

Miként a III. 1. pontban jeleztem, a korábbi osztott – állami és önkormányzati vagyona elkülönülő – köztulajdon fogalmát az Alaptörvény – különösen annak 32. cikk (6) bekezdése – alapján az egységes nemzeti vagyon koncepciója váltotta fel. Az önkormányzati vagyona vonatkozó szabályozás körében a nemzeti közvagyon egységes jellegét fejezi ki, s egyben az önkormányzati tulajdonosi rendelkezés korlátját jelentik bizonyos jogintézmények az Nvt-ben. Így amennyiben törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladatáéval vagy állami feladatáéval, illetve állami feladatot helyi önkormányzat feladatáéval állapítja meg, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati, illetve állami vagyont a feladatot átvevő részére, nyilvántartási értéken való átvezetéssel, ingyenesen a tulajdonába kell adni. Ezzel a szabállyal válik egyértelművé, hogy az önkormányzati vagyon célvagyon, amely az állam által meghatározott önkormányzati feladatok ellátásához kötődik, s a feladattelepítés megváltoztatásával egyidejűleg a vagyoni jog jogosultja is megváltozik. Ezzel lehetővé válik a vagyon ingyenes vagyonátadása, azaz az önkormányzati tulajdon elvonását is.

Az önkormányzati feladatok szűkítését már maga a Mötv. is megalapozza, amikor is a – 2013. január 1-jétől hatályos – 13. §-ának feladatlistája jellemzően az alapfokú közszolgáltatások nyújtását határozza meg önkormányzati feladatként. Mindebből az következik, hogy 2013. január 1-jétől a jelenleg az önkormányzatok által ellátott közép- és középfokú közszolgáltatások széles köre nem minősül önkormányzati feladatnak, így már ez előre jelezte az önkormányzati vagyon átruházását érintő jogalkotási dömpinget. Az Alkotmány – amelynek érintett rendelkezése az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései alapján továbbra is alkalmazható –, valamint az Alaptörvény alapján 2011/12-ben több törvény született a korábbi önkormányzati feladatok állam(igazgatási) feladattá nyilvánításáról,

2013/1.

valamint ahhoz kapcsolódóan a korábban önkormányzati vagyon ingyenes államigazgatási kézbe adásáról. Így a megyei önkormányzatok, valamint a korábban általuk fenntartott intézmények valamennyi vagyont és vagyoni értékű jogát, továbbá a Fővárosi Önkormányzat által fenntartott egészségügyi intézmények valamennyi vagyont és vagyoni értékű jogát a 2011. évi CLIV. törvény adta át az állam(igazgatásnak). Szintén az államra szállt át Esztergom Város Önkormányzata valamennyi középfokú közszolgáltatást nyújtó intézményének fenntartói joga, valamint ezen intézmények vagyona és vagyoni értékű joga a 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján. A fenti folyamat folytatódott 2012-ben is. A 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek, az azokkal egy intézményben működő járóbeteg-ellátást nyújtó szolgáltatásoknak, valamint azok vagyonának és vagyoni értékű jogainak átvételéről rendelkezett. Az állam az egyes szociális és gyermekvédelmi intézmények fenntartói jogainak átvétele mellett az ahhoz kapcsolódó tulajdoni és más vagyoni értékű jogokat is elvonta az egyes települési önkormányzatoktól¹⁰.

Más megoldást jelentett a járási törvény és a köznevelési intézmények átvételéről szóló törvény szabályozása. Ezek a jogszabályok ugyanis az állami fenntartó számára nem tulajdonjogot, hanem vagyonkezelői jogot vagy ingyenes használati jogot biztosítottak. Így a járási kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. XCIII. törvény a kormányhivatalok járási hivatalainak átadott, korábban átruházott államigazgatási hatáskörben az önkormányzatok tisztségviselői és a polgármesteri hivatalok ügyintézői által ellátott feladatokhoz kapcsolódó vagyonnal összefüggésben nem a tulajdon ingyenes átruházásáról, hanem az érintett vagyonon ingyenes állami használati jog létesítéséről rendelkezik (2. §). Így e körben az önkormányzatok –

¹⁰ Ld. az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvény 2. §-át.

legalábbis formális – tulajdonjoga fennmarad, ám a legtöbb tulajdoni részjogosítvány gyakorlására a kormányhivatal válik jogosulttá. A köznevelési intézmények tulajdonjogával kapcsolatos korábbi nyitott kérdéseket a köznevelési feladatokat ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) – módosított szabályozása – rendezte. Ennek megoldása hasonló volt a járási hivatalok körében alkalmazottakéhoz: a korábbi önkormányzati tulajdont nem vonták el, azonban a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fenntartói hatáskörébe kerülő intézmények tekintetében ingyenes használati vagy vagyonkezelői jogot létesített.

Az Nkt. alapján azonban az önkormányzatok bizonyos fenntartói feladatai is fennmaradnak. A franciaországi megoldáshoz hasonlóan¹¹ az Nkt. rögzíti, hogy a 3000 főnél népesebb önkormányzatok közneveléssel kapcsolatos kötelező feladata a területükön levő, az állami intézményfenntartó központ által működtetett köznevelési intézményingó és ingatlan vagyonának fenntartása, amelyről az anyagi megterhelésre hivatkozva, külön jogszabályban megállapított feltételek fennállta esetén lemondhat. A 3000 főnél kisebb önkormányzatok pedig önként magukra vállalhatják ezt a feladatot. A szabályozás érdekessége, hogy – az Nkt. módosított 74. §-a alapján – a 2011. december 31-éig megyei önkormányzati fenntartású intézmények – 2012. január 1-jével állami tulajdonba került

– köznevelési célú, a jogszabályban meghatározottak szerinti egyes vagyonelemeinek (így például a korábbi megyei önkormányzati fenntartású gimnáziumoknak) a fenntartói jogai is a településekhez kerülnének. Ebben az esetben a települések állami vagyon kezelőivé válnak.

A vagyon azonban nemcsak jogokat, hanem kötelezettségeket is magában foglal. Amennyiben az egyes, ingyenes vagyonátruházásról rendelkező törvényekre tekintünk, a kép a vagyont terhelő kötelezettségek tekintetében még változatosabb, mint a vagyon átszállása tekintetében. A 2011. évi CLIV. törvény ugyanis a teljes vagyon átszállása mellett a teljes megyei önkormányzati adóssághalmány állami átvállalásáról is rendelkezett. Ugyanezen törvény a Fővárosi Önkormányzatnak – figyelemmel a részleges feladatátvállalás jellegére – csak a kifejezetten az egészségügyi intézményekkel kapcsolatban felmerülő tartozásait (így mind a működési, szállítói, mind a beruházási jellegű tartozásokat) vállalta át. A 2012. évi XXXVIII. törvény ugyanazt a megoldást alkalmazta a települési önkormányzatok fekvőbeteg-ellátó intézményei kapcsán, mint a 2011. évi CLIV. törvény a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeivel kapcsolatban: ezen intézmények esetében is az állam a kifejezetten az intézményekhez kapcsolódó tartozásokat vállalta át. Ezzel szemben az Esztergom város középfokú szolgáltatásait átvevő 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján az államigazgatás csak az intézmények szállítói tartozásait vállalta át. Szintén csak a szállítói tartozásokkal együtt vette át az állam a települési önkormányzatoktól az egyes szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények tulajdonjogát.

Más modellt jelentett a járási törvény (2012. évi CXIII. törvény) – figyelemmel arra, hogy a tulajdonjog maga sem száll át – nem rendelkezik semmilyen tartozásátvállalásról.

A Mötv. és az Nvt. szabályai alapján ilyen tulajdoni változásokra nemcsak a feladat ellátásának államigazgatási hatáskörbe kerülése esetén kerülhet sor, hanem akkor is, ha a 2013-tól a Mötv. 11. § (2) bekezdése alapján kötelezően érvényesülő differenciált hatás-

¹¹ A francia közoktatási rendszerben az iskolák infrastruktúrájának működtetése differenciáltan telepített önkormányzati feladat, míg az oktatás és a tanítás megszervezésével kapcsolatos feladatok, s az intézmény fenntartói jogainak gyakorlásával kapcsolatos feladatok ellátása az államigazgatás körébe tartozó tankerületi felügyelőségek (Académie) felelősségi körébe tartozik. E tekintetben ld. Asbóth Márton – Hoffman István: A helyi önkormányzatok helye és szerepe a közoktatási szolgáltatások szervezésében. = Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Tom. XLVIII. (2011) 31-32. o. és Georges Vlachos: Les principes généraux du droit administratif. Ellipses, Paris 1993. 274-275. o. 2013/1.

kör-telepítésre figyelemmel a feladat ellátásának címzettjévé más (nagyobb) települési önkormányzat (vagy esetleg egy kötelezően kialakított önkormányzati társulás) válik.

A helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén – az Nvt.-ben meghatározott kivétellel – az államot minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg.

Az Nvt. nemcsak az önkormányzati vagyon tárgyai tekintetében határoz meg kötelező szabályokat, hanem – a kizárólagos vagyon-elemek köréhez kapcsolódva, annál azonban valamivel tágabban – rögzíti a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységeinek a körét is, amelyek körébe a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése, a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése – a földi kiszolgáló tevékenység kivételével – (a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt), a menetrend szerinti helyi személyszállítás, a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése, a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése, a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése tartozik.

Főszabály szerint e gazdasági tevékenységeket önkormányzati irányítás alatt álló intézmény, gazdasági társaság láthatja el.

Az önkormányzat e szervezeteken kívüli jogalanynak ezen feladatok ellátását főszabály szerint koncesszió útján engedheti át. A koncessziós szerződés megkötése alóli mentesítés lehetséges eseteit szintén az Nvt. rögzíti.

A Mötv., valamint az Nvt. szabályai alapján a helyi önkormányzat a tulajdonában lévő nemzeti vagyonra az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet. A vagyonkezelői jog létesítésének részletes szabályait a Mötv. és az Nvt. rendelkezései határozzák meg.

IV. Záró gondolatok

A fentiek alapján is látható, hogy az önkormányzati vagyon köre jelentősen átalakult 2011/12 folyamán. A korábbi erős alkotmányos védelem helyett a feladat ellátáshoz kötöttséggel az önkormányzati vagyon egyfajta célvagyonná vált, amely a feladat- és hatáskörök telepítésének megváltoztatásával együtt „mozog”, azaz a feladat telepítésének megváltozásával a vagyoni helyzetben is jogszerű változás állhat be – anélkül, hogy ezzel bármilyen kötelező kártalanítási igény jelentkezne. Az alkotmányos jogállás változásai ellenére továbbra is fennmaradt az önkormányzatok osztott vagyoni rendszere, jóllehet az alkotmányos változások mellett védelmi szint csökkenése mellett az önkormányzati vagyonra vonatkozó közjogi korlátok is szigorodtak.