

# Az állami vagyongazdálkodás



**Boros Anita – Gergő József – Bándi Imre –  
Kocsis Enikő – Hajdics Antónia Amália –  
Szólik Eszter**

A hatályosított kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

**Szerzők:**

Dr. Bándi Imre  
Dr. habil. Boros Anita  
Gergő József  
Hajdics Antónia Amália  
Kocsis Enikő  
Szólik Eszter

**Szakmai lektor:**

Dr. Imre Miklós

**Olvasószerkesztő:**

Kiss Eszter

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. január 9.

**Kiadja:**

© NKE, 2018

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert  
Dékán

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

<b>1. Az állami vagyongazdálkodás alapintézményei.</b> . . . . .	5
1.1. Bevezetés . . . . .	5
1.2. Az állami vagyon a vagyoni jogi szabályozás rendszerében . . . . .	5
1.3. Az állami vagyongazdálkodás fogalma és alapintézményei . . . . .	7
1.4. Az állami vagyongazdálkodás forrásai . . . . .	10
1.4.1. <i>A(z) állami vagyongazdálkodás az Alaptörvény rendszerében</i> . . . . .	10
1.4.2. <i>A nemzeti vagyonról szóló törvény</i> . . . . .	11
1.4.3. <i>Az állami vagyonról szóló törvény és végrehajtási rendelete</i> . . . . .	14
1.4.4. <i>Az állami vagyongazdálkodás egyéb jogszabályi forrásai</i> . . . . .	16
1.5. Az állami vagyongazdálkodás alapelvei . . . . .	17
<b>2. Az állami vagyon összetevői és az azokkal való gazdálkodás szabályai.</b> . . . . .	19
2.1. Bevezetés . . . . .	19
2.2. Az ingatlanok . . . . .	21
2.3. Az ingók . . . . .	24
2.4. Az egyéb vagyonelemek . . . . .	26
2.5. Az állami vagyonelemek forgalomképessége . . . . .	28
2.6. Az állami vagyon keletkezése . . . . .	30
2.7. Az állami vagyonnal való gazdálkodás . . . . .	39
2.7.1. <i>A tulajdonosi joggyakorlás rendszere</i> . . . . .	41
2.7.2. <i>Az állami vagyon hasznosítása</i> . . . . .	44
2.7.3. <i>Az állami vagyon elidegenítése</i> . . . . .	51
2.7.4. <i>Az állami vagyonelemek speciális értékesítési módszere, az Elektronikus Aukciós Rendszer</i> . . . . .	55
2.7.5. <i>Az állami vagyon hasznosítása során alkalmazható speciális szabályok</i> . . . . .	60
2.8. Az állami vagyon nyilvántartása . . . . .	62
2.9. Az állami vagyon tulajdonosi ellenőrzésének rendszere . . . . .	63
2.10. A vagyonkezelés szabályai . . . . .	69
<b>3. Sajátos vagyonhasznosítási jogviszonyok az állami vagyongazdálkodás területén</b> . . . . .	73
3.1. Bevezetés . . . . .	73
3.1.1. <i>A koncesszió általános szabályai</i> . . . . .	73
3.1.2. <i>Az egyes sajátos koncessziók szabályai</i> . . . . .	79
3.2. A PPP (Public Private Partnership) . . . . .	80
<b>4. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok</b> . . . . .	87
4.1. Bevezetés . . . . .	87
4.2. Az állami tulajdonú gazdasági társaság alapítása . . . . .	87
4.3. Az egyes gazdasági társaságokra vonatkozó sajátos szabályok . . . . .	91
4.4. A felelős társaságirányítás . . . . .	93
4.5. A társaságok feletti tulajdonosi kontroll . . . . .	97
4.6. A tőkeemelések, pótbefizetések, támogatások . . . . .	98

<b>5. Az állami vagyongazdálkodás és az államháztartás kapcsolata</b> . . . . .	100
5.1. Bevezetés . . . . .	100
5.2. Az állami vagyongazdálkodás elhelyezése az államháztartás rendszerében . . . . .	100
5.2.1. Az állami vagyongazdálkodás kereteit meghatározó államháztartási jellegű korlátok . . . . .	101
5.2.2. Az állami vagyongazdálkodást érintő költségvetési elszámolási kérdések . . . . .	101
5.2.3. Az állami vagyongazdálkodás szervezeti keretének államháztartási kezelése és az egyes ügyletek finanszírozása . . . . .	103
5.3. Az állami vagyongazdálkodás költségvetési tervezése . . . . .	104
5.4. Az állami vagyongazdálkodás költségvetésének végrehajtása . . . . .	106
5.4.1. Rendelkezés a tulajdonosi joggyakorló előirányzatok felett . . . . .	106
5.4.2. Speciális előirányzat-módosítási, -átcsoportosítási lehetőségek . . . . .	107
5.4.3. A társasági forrásjuttatások sajátosságai az államháztartásban . . . . .	108
5.5. Beszámolás az állami vagyongazdálkodás ügyleteiről . . . . .	109
5.6. A vagyongazdálkodás számviteli szempontjai . . . . .	109
5.6.1. Az állami vagyon számviteli nyilvántartása . . . . .	109
5.6.2. A vagyongazdálkodással kapcsolatos legfontosabb gazdasági események számviteli elszámolása . . .	113
5.6.3. Az állami vagyonról történő beszámolási kötelezettség . . . . .	116
<b>6. Az állami beruházások és azok ellenőrzése</b> . . . . .	118
6.1. Bevezetés . . . . .	118
6.2. Az állami beruházások előkészítése és lebonyolítása . . . . .	118
6.3. A Központi Állami Beruházási Ellenőrzési Rendszer (KÁBER) jellemzői . . . . .	122
<b>7. Felhasznált irodalom</b> . . . . .	128
<b>8. Jogszabálytár:</b> . . . . .	130

# 1. AZ ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ALAPINTÉZMÉNYEI<sup>1</sup>

## 1.1. Bevezetés

Az állam egy igen bonyolult, sok szempontból nehezen megfogható jogi kategória. Polgári jogi értelemben azonban az állam polgári jogi jogviszonyok alanya lehet. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1:1. §-a alapvető szinten deklarálja, hogy a Ptk. a személyek személyi viszonyai mellett azok alapvető vagyoni kérdéseit is szabályozza. A Ptk. harmadik könyvének hetedik része szól az állam polgári jogi jogviszonyokban való részvételéről. A Ptk. 3:405. §-a az állam jogalanyiséga kapcsán akként rendelkezik, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt, és ilyenkor az államot az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli.

Az állami vagyonnal való gazdálkodás nem egyszerű feladat, hiszen egyfelől az állam vagyona igen összetett, másrészt az egyes vagyonelemekkel való gazdálkodás is jóval sokrétűbb, mint az egyéb személyek gazdálkodása. Noha az állam a polgári jog alanya lehet, és ugyanúgy rendelkezik a tulajdonában lévő vagyonnal, mint más személyek, azonban korántsem olyan szabadon. Az állami vagyonnal való gazdálkodásnak ugyanis igen szigorú korlátai vannak. Ezek a korlátok eltérők lehetnek az egyes állami vagyonelemek tekintetében, hiszen másként lehet hasznosítani egy állami tulajdonban lévő társasági részesedést, mint egy állami tulajdonban álló ingatlant. A később részletezendő állami vagyonról szóló törvény például az állami tulajdonú társaságokra vonatkozóan számos korlátozó szabályt is megfogalmaz.

Könyvünk első fejezete az állami vagyongazdálkodás általános kérdéseivel foglalkozik: bemutatja az állami vagyonjog jogrendszerbeli elhelyezkedését, az állami vagyon összetételének általános szabályait, a vagyonjog forrásait és alapelveit.

## 1.2. Az állami vagyon a vagyonjogi szabályozás rendszerében

A Ptk. számos helyen tartalmaz vagyonjogi szabályokat, így például a cselekvőképességükben valamiképpen korlátozott személyek vagy éppen a gazdasági társaságok, az alapítvány, a szövetség vagy a házastársak vagyonát érintően. Az állam vagyonának fogalma, illetve rendszere ugyanakkor a Ptk.-ban nem kerül önállóan szabályozásra, hiszen az állam általános Ptk.-beli jogalany lehet: bármilyen magánjogi jogviszonyban megjelenhet, így például bármilyen, más jogalanyok által is létrehozható szerződéses jogviszony alanya lehet.

A *vagyon* „valamely jogalany értékben meghatározható jogainak, azaz dolgokra vonatkozó és más személyekkel szemben fennálló jogainak, továbbá kötelezettségeinek összessége. A vagyon tehát egy meghatározott személy mint központ köré koncentrált dologi és kötelmi jogviszonyok egye-

---

<sup>1</sup> A fejezet Boros Anita írása, kivéve az 1.4. alfejezetet, amely Szólik Eszter írása.

temessége (universitas iuris), amelyből csak pénzben ki nem fejezhető nemvagyoni javak (személyiségi, családi, politikai stb. jogok) vannak kizárva. A vagyonnak részét alkotják nemcsak jogok (aktívák), hanem a kötelezettségek (passzívák) is. [...] [V]agyona tehát ebben a tágabb értelemben minden jogképes személynek van.”<sup>2</sup> A vagyon egyes részelemei az úgynevezett *vagyontárgyak*. A Ptk. értelmező rendelkezései értelmében a Ptk. alkalmazásában vagyontárgy: a dolog, a jog, a követelés.<sup>3</sup> A később részletesen is elemzésre kerülő állami vagyonról szóló törvény egyértelművé teszi, hogy az állam tulajdona egységes, vagyis az állam központi költségvetési szervei önálló tulajdonjoggal nem rendelkeznek, azok tulajdont csak az állam javára szerezhhetnek.

Az állami vagyon egy nagyobb csoport, a *nemzeti vagyon* része. Ez utóbbi ugyanis két nagy alrendszerre bontható, az állami és az önkormányzati vagyon alrendszerére. Ennek megfelelően látni fogjuk, hogy a vagyoni szabályozás is többszintű: az Alaptörvény mellett a nemzeti vagyon tekintetében a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.), határozza meg a közös szabályokat, míg sajátos, csak az állami vagyonra vonatkozó rendelkezéseket találunk az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényben (a továbbiakban: Vtv.), a helyi önkormányzati vagyon tekintetében pedig a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései irányadók. A Vtv. végrehajtási rendeleteként kiemelő az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet is (a továbbiakban: Vhr.).

Azt is látni fogjuk, hogy az Alaptörvény 38. cikke egyértelművé teszi, hogy a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény rögzíti továbbá, hogy az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.

Az Nvtv.-hez fűzött miniszteri indokolás<sup>4</sup> (a továbbiakban: Nvtv.-Indokolás) szerint „[a] törvény célja, hogy az alaptörvényi kötelezésnek megfelelően legmagasabb jogszabályi szinten kerüljenek meghatározásra az állami és önkormányzati közfeladatok ellátásának elsődleges infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon védelmének és a vagyonnal történő gazdálkodásnak általános alapelvei. [...] A nemzeti vagyon Alaptörvény szerinti behatárolása azt a célkitűzést fejezi ki, hogy az állam és az önkormányzatok által ellátott közfeladatok törvényben meghatározott megosztásának elve érvényesüljön az adott feladat ellátásához rendelt vagyonnak az állam tulajdonából önkormányzati tulajdonba, vagy – az adott feladatnak az államhoz történő telepítése esetén – önkormányzati tulajdonból állami tulajdonba kerülése során. A törvény a nemzeti vagyon elsődleges rendeltetéseként a közfeladatok ellátásának biztosítását határozza meg, és megteszi a közfeladatok fogalmának általános jellegű definiálását oly módon, hogy figyelemmel van a közfeladatok, közszolgáltatások fogalmának egyéb más jogszabályokban alkalmazott jelentéseire.”

A Vtv. – megelőzve az Nvtv. elfogadását – az állami tulajdonnal való gazdálkodás egy új generációs jogszabályának tekinthető. A Vtv.-hez fűzött miniszteri indokolásból (a továbbiakban: Vtv.-Indokolás) érdemes kiemelnünk néhány fontos kérdést. A jogalkotó 2007-ben úgy fogalmazott, hogy „az eltelt közel két évtized alatt az állami tulajdon lebontása megtörtént, az intézményes és tömeges privatizáció lezárult, megteremtődtek a feltételei annak, hogy kidolgozásra kerüljön az állami vagyonnal való gazdálkodás tartós törvényi szabályozása, kialakításra kerüljön az állami vagyongazdálkodás egységes szervezeti és működési rendszere, a hosszú távon állami tulajdonban maradó vagyon kezelésére, hasznosítására, intézményrendszerére korszerű, a jelenleginél koherensebb szabályozás szülessen. A vagyontörvénnyel elérni kívánt általános cél, hogy javuljon az állami vagyonnal való gazdálkodás átláthatósága, hatékonysága, megteremtődjenek a feltételek az állami vagyon hosszú távú hasznosítása terén új, a jelenleginél hatékonyabb és költségtakarékosabb megoldások alkalma-

<sup>2</sup> Lenkovics Barnabás (2008): *Dologi jog*. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó. 53. o.

<sup>3</sup> Lásd a Ptk. 8:1. § (1) bek 5. pontját.

<sup>4</sup> [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu). Elfogadott törvényjavaslatok.



zásához, a jogi szabályozás egyértelműbb, áttekinthetőbb legyen, a vagyongazdálkodásért felelős egyetlen szervezet az állami vagyon teljes körére egységesen irányadó jogszabály, valamint egységes elvek és követelmények szerint, a jelenlegi rendszernél lényegesen hatékonyabban működjön. [...] Az állami vagyon terjedelme jelenleg még mindig igen jelentős, a közfeladatokkal nem áll arányban, ezért a törvény azon elvre épül, hogy a túlméretezett állami vagyon csökkenjen, hosszabb távon tartósan az állam tulajdonában azok a vagyonelemek maradjanak, amelyek tekintetében a vagyon értékének a megőrzése, vagy a vagyon természete, vagy nyomós gazdaságpolitikai érdek, szempont az állami tulajdonban tartást indokolja.”<sup>5</sup>

### 1.3. Az állami vagyongazdálkodás fogalma és alapintézményei

Ahogy láttuk az állam is rendelkezik vagyonnal. Ennek összetételét később részletesen is áttekintjük. Az bizonyos, hogy az állam a tulajdonában álló vagyonelemekkel bizonyos korlátok mellett rendelkezhet. Ennek megfelelően állami vagyongazdálkodásnak nevezzük az állam tulajdonában álló javakkal való, az Nvtv., a Vtv. és azok végrehajtására szolgáló egyéb jogi szabályozókban meghatározott korlátozásokkal történő rendelkezési jogok, valamint az ott meghatározott kötelezettségek összességét.

Az állami vagyongazdálkodás alapfogalmai tekintetében az Nvtv., illetve a Vtv. határoz meg irányadó rendelkezéseket.

Mivel a továbbiakban számos alkalommal említeni fogjuk a legfontosabb fogalmakat, már most áttekintjük ezeket.

Az Nvtv. 3. § (1) bekezdése szerint az Nvtv. alkalmazásában:

- átlátható szervezet:
  - » az állam, a költségvetési szerv, a köztestület, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, az egyházi jogi személy, az olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezik, a nemzetközi szervezet, a külföldi állam, a külföldi helyhatóság, a külföldi állami vagy helyhatósági szerv és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam szabályozott piacára bevezetett nyilvánosan működő részvénytársaság;
  - » az olyan belföldi vagy külföldi jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, amely megfelel a következő feltételeknek:
    - tulajdonosi szerkezete, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerint meghatározott tényleges tulajdonosa megismerhető;
    - az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van;
    - nem minősül a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerint meghatározott, ellenőrzött külföldi társaságnak;
    - a gazdálkodó szervezetben közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet tekintetében az előző alpontok szerinti feltételek fennállnak;
  - » az a civil szervezet és a vízitársulat, amely megfelel a következő feltételeknek:

<sup>5</sup> www.parlament.hu. Elfogadott törvényjavaslatok.

- vezető tisztségviselői megismerhetők;
  - a civil szervezet és a vízitársulat, valamint ezek vezető tisztségviselői nem átlátható szervezetben nem rendelkeznek 25%-ot meghaladó részesedéssel;
  - székhelye az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban van, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van.
- Dolog: minden birtokba vehető dolog és a dolog módjára hasznosítható természeti erők.
  - Forgalmképtelen nemzeti vagyon: az a nemzeti vagyon, amely az e törvényben meghatározott 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 szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azonosított tulajdon nem létesíthető.
  - Gazdálkodó szervezet: a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezet.
  - Hasznosítás: a tulajdonosi joggyakorló vagy a nemzeti vagyon használója által a nemzeti vagyon birtoklásának, használatának, hasznok szedése jogának bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – jogcímen történő átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást, illetve a haszonélvezeti jog alapítását.
  - Kincstári vagyon: a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyon, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó, továbbá a korlátozottan forgalmképes állami vagyon.
  - Korlátozottan forgalmképes vagyon: az Nvtv. 1. § (2) bekezdés a) pontja hatálya alá és nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó azon nemzeti vagyon, amelyről törvényben, illetve – a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében – törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.
  - Meghatározó befolyás: az a kapcsolat, amelynek révén természetes személy, vagy jogi személy egy jogi személynek tagja vagy részvényese, és:
    - » jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására és visszahívására, vagy
    - » a jogi személy más tagjaival vagy részvényeseivel kötött megállapodás alapján egyedül rendelkezik a szavazatok több mint ötven százalékával.
  - Működtetés: a nemzeti vagyon birtoklásából, használatából, hasznai szedéséből, a nemzeti vagyon fenntartásából és üzemeltetéséből álló tevékenységek együttese, amely – jogszabály vagy szerződés alapján – a nemzeti vagyon felújítására, fejlesztésére, a birtoklásának, használatának, hasznai szedése jogának továbbengedésére is kiterjedhet.
  - Nemzeti vagyon használója: az olyan természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely állami vagyon tekintetében törvény vagy szerződés alapján, a helyi önkormányzat vagyona tekintetében törvény, a helyi önkormányzat rendelete vagy szerződés alapján bármely jogcímen nemzeti vagyont birtokol, használ, szedi annak hasznait, kivéve a tulajdonosi joggyakorló.
  - Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon: az Nvtv. 1. § (2) bekezdés a) pontja hatálya alá nem tartozó azon nemzeti vagyon, amelynek állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt.
  - Osztott tulajdon: olyan tulajdon, amely esetében az épület tulajdonjoga az építkezőt és nem a föld tulajdonosát illeti meg.
  - Többségi befolyás: az a kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy egy jogi személyben a szavazatok több mint 50%-ával vagy meghatározó befolyással rendelkezik.



- Tulajdonosi joggyakorló: aki a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult.
- Üzleti vagyon: a nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik az állami vagyon esetén a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba.
- Vagyonkezelő az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében:
  - » költségvetési szerv;
  - » helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, ezenkívül ezek társulásai;
  - » az előző alpontban felsoroltak fenntartása vagy irányítása alá tartozó intézmény;
  - » köztestület;
  - » az állam, az első három alpontban meghatározott személyek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet;
  - » az előző alpont szerinti gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet;
  - » a törvény által kijelölt egyedileg meghatározott jogi személy.

A Vtv. nem, de a Vhr. 1. § (7) bekezdése további alapfogalmakat is meghatároz. Ennek megfelelően a Vhr. alkalmazásában:

- az állami vagyon használója: az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely törvény vagy szerződés alapján, bármely jogcímen (bérlet, haszonbérlet, használat stb.) állami vagyont birtokol, használ, szedi annak hasznait, hasznosít, ide nem értve a haszonélvezőt, a vagyonkezelőt és a tulajdonosi jogok gyakorlóját.
- Vagyonkezelő: az: Nvtv.-ben vagyonkezelőként meghatározott olyan személy, akivel az állami vagyon vagyonkezelésére a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.), valamint annak jogelődje vagy az állami vagyon tulajdonosi joggyakorlója vagyonkezelési szerződést kötött, továbbá akit törvény vagyonkezelőnek kijelöl.
- Értékesítés: állami vagyon tulajdonjogának bármely jogcímen történő, visszterhes átruházása.
- Hasznosítás: az állami vagyon bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – módon, jogcímen történő átadása, átengedése, ide nem értve a haszonélvezeti jog létesítését, valamint a vagyonkezelésbe adást.
- Ellenérték: az állami vagyon értékesítésére, hasznosítására, haszonélvezeti jog létesítésére, vagyonkezelésére irányuló szerződésben megállapított, az állami vagyon tulajdonjoga, birtoklása, használata, hasznainak szedése, hasznosítása, haszonélvezete, vagyonkezelése fejében fizetendő pénzösszeg vagy pénzben kifejezett értékű tevékenység vagy más ellenszolgáltatás.
- Piaci érték: az ügylet tárgyát képező állami vagyon feletti valamely jog – az adott feltételek és körülmények figyelembevételével történő – átengedéséért a szabad piacon, független felek között elérhető reális ellenérték.

Elszámolási kötelezettséggel kapott külső forrás: a vagyonkezelő számára juttatott:

- » a közvetlenül vagy közvetve költségvetésből származó forrás, ideértve különösen a tulajdonosi joggyakorló által juttatott – tőkeemelésnek vagy támogatásnak nem minősülő – forrásokat is, amelyek kifejezetten valamely állami vagyonelem (eszköz) létrehozása, felújítása vagy azzal kapcsolatos értéknövelő beruházás érdekében, előfinanszírozási céllal vagy pályázati önrész biztosítása céljából kerültek folyósításra;
- » a jogszabályban biztosított kizárólagos jog gyakorlásából közvetlen vagy közvetett módon származó bevétel, ideértve azt az esetet is, ha e bevételt a kedvezményezett szerződéses vagy más jogcím alapján engedi át a vagyonkezelő javára;
- » az olyan támogatás, amely után a támogató a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerinti látvány-csapatsportok támogatásának adókedvezményét vette igénybe;
- Költségvetés: az államháztartás központi alrendszerének költségvetése, a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetés, valamint az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetés, pénzalap.

- Kikiáltási ár: legalább az árverés útján értékesítésre kerülő vagyontárgy vagyoneértékelésen alapuló, hirdetményben közzétett becsült forgalmi értéke (a továbbiakban: becsérték) vagy – ha e rendelet ezt lehetővé teszi – annak árengedménnyel csökkentett összege.
- Árverési biztosíték: a kiíró által megállapított pénzösszeg, amelyet az árverésen való részvétel feltételeként az árverezőnek a kiíró által megjelölt letéti számlára, az árverési hirdetményben meghatározott időpontig kell átutalnia, vagy a kiírási feltételek szerinti más módon a kiíró részére megfizetnie.

## 1.4. Az állami vagyongazdálkodás forrásai<sup>6</sup>

### 1.4.1. A(z állami) vagyongazdálkodás az Alaptörvény rendszerében

Az Alaptörvény 38. cikke szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.

Ennek megfelelően az Alaptörvény meghatározza azokat a legmagasabb szintű alkotmányos szabályokat, amelyeket a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás során be kell tartani: az Alaptörvény olvasatában 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.

Ezeknek az elveknek az érvényre juttatása a vagyoni jogi ágazati jogszabályok feladata. Közülük is kiemelendő, hogy a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit *sarkalatos törvény* határozhatja meg, ahogyan az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, továbbá a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit is.

Az Alaptörvényünk a nemzeti vagyon átruházása és hasznosítása tekintetében is meghatároz követendő elveket, amikor kimondja, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. A nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.

Az Alaptörvény 39. cikke azt is kimondja, hogy a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Az átláthatóság egyik garanciája, hogy a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Egyebekben az olyan szervezetek, amelyek az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában állnak, csak a törvényekben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodhatnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

A vagyongazdálkodás említett alkotmányos alapelveinek érvényesülését számos ellenőrzésre jogosított szerv nyomon követi, de az Alaptörvény 43. cikke nevesítetten is az Állami Számvevőszék feladatkörébe utalja a nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzését, amelyet törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végez.

<sup>6</sup> Az alfejezet Szólik Eszter írása.

### 1.4.2. A nemzeti vagyonról szóló törvény

Az Nvtv. öt fejezetből és mellékletekből áll az alábbiak szerint.

- I. Fejezet: általános rendelkezések;
- II. Fejezet: a nemzeti vagyon fogalomkörébe tartozó egyes vagyontípusok (állami vagyon, önkormányzati vagyon, nemzeti vagyon megőrzése és védelme);
- III. Fejezet: a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás (a vagyongazdálkodás alapelvei, a nemzeti vagyon kezelése, hasznosítása, az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei, a nemzeti vagyon tulajdonjogának átruházása);
- IV. Fejezet: külön törvényben meghatározott vagyonelemek;
- V. Fejezet: záró rendelkezések;
- VI. Mellékletek.

#### 1.4.2.1. A nemzeti vagyonra vonatkozó általános rendelkezések

Az Nvtv. az I. fejezetben, az Általános rendelkezések körében a *nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemeket*, továbbá a nemzeti vagyonhoz kapcsolódó legfontosabb *fogalmakat* határozza meg.

Az Nvtv. 1.§-ának (2) bekezdése szerint *a nemzeti vagyonba* tartozik:

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;
- az előző pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog;
- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;
- az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlat változási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog, kivéve, ha az állami vagy önkormányzati tulajdon jogszerű létrejötte kétséget kizáró módon nem bizonyítható, és a dologra nézve más a tulajdonjogát bizonyítja, vagy a kulturális javakra vonatkozó jogszabályokban meghatározott eljárás keretében valószínűsíti;
- a régészeti lelet;
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

Az Nvtv. meghatározza ugyanakkor azoknak a vagyonelemeknek körét is, amelyekre *nem terjed ki a törvény hatálya*, így a törvény rendelkezéseit nem kell alkalmazni az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyonára, a követelésekre és a fizetési kötelezettségekre, a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyonára, és egyes esetekben az állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyonra.

- Az állami vagyon körébe tartozik:
- az állami kizárólagos tulajdonába tartozó vagyon;
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon;
- a korlátozottan forgalomképes vagyon.

Tekintsük át, milyen vagyonelemek tartoznak az említett kategóriákba!

A törvény értelmében az állam kizárólagos tulajdonába tartozik:

- a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények;
- az Országház;
- a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön;
- a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint a törvény mellékletében<sup>7</sup> meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre;
- a törvény mellékletében<sup>8</sup> meghatározott csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek;
- az országos közutak és azok műtárgyai, ide nem értve a közút tartozékát képező, az ingatlan-nyilvántartásban várákozóhelyként, pihenőhelyként feltüntetett önálló ingatlant, valamint a közúti közlekedésről szóló törvény szerinti útsatlakozást;
- az állami tulajdonban álló terek, parkok;
- a törvény mellékletében<sup>9</sup> meghatározott országos törzshálózati vasúti pályák és azok tartozékai;
- az állami tulajdonban lévő nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légitforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légitforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt;
- a barlang;
- a rádióspektrum, valamint az elektronikus hírközlő hálózat működéséhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásához vagy az elektronikus hírközlőhálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges, az információ vagy a jelzés célba juttatására szolgáló, annak címzettjét meghatározó betűkből, számokból vagy jelekből álló karaktorsorozat, a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény szerinti biztonsági földgáztároló.

*Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak* minősül a törvény mellékletében<sup>10</sup> meghatározott, valamint törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott állami tulajdonban álló vagyonelem.

*Korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon* a törvény melléklete<sup>11</sup> szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe nem tartozó, többségi állami tulajdonban álló, jogszabályban meghatározott közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló, állami tulajdonban lévő társasági részesedés. A korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon – egy kivételtől eltekintve – kizárólag helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el. A korlátozott forgalomképesség addig áll fenn, amíg a gazdasági társaság közszolgáltatási tevékenységet lát el.

A többségi állami tulajdonban álló, jogszabályban meghatározott közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló, állami tulajdonban álló társasági részesedés vagy annak egy része az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság részére nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként rendelkezésre bocsátható, vagy – ezen társaság részére – más jogcímen történő átruházás útján elidegeníthető.

A fentiek szerinti társasági részesedés tulajdonjogát megszerző gazdasági társaságban fennálló társasági részesedés – mindaddig, amíg az az azt megszerző gazdasági társaság tulajdonában áll – kizárólag az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el.

<sup>7</sup> Lásd: Nvtv. 1. melléklete

<sup>8</sup> Lásd: Nvtv. 1. melléklete

<sup>9</sup> Lásd: Nvtv. 1. melléklete

<sup>10</sup> Lásd: Nvtv. 2. melléklete

<sup>11</sup> Lásd: Nvtv. 2. melléklet I. pont

Az állam kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon – néhány kivételtől eltekintve – 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 kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.

Noha a nemzeti vagyon másik nagy alappillére az önkormányzati vagyon bemutatása és elemzése nem célja a tankönyvünknek, itt kiemeljük, hogy az Nvtv. 5. §-a szerint 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 Nvtv. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít;
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (ezeket együtt forgalomképtelen törzsvagyonnak nevezzük);
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

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;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

*Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű* nemzeti vagyonnak minősül a törvény mellékletben<sup>12</sup> meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

A helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi:

- 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;
- a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, a helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés.

#### 1.4.2.2. A nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás szabályozása

Az állami vagyonelemek tekintetében az állam nevében mindig gyakorolja valaki a tulajdonosi jogokat. Elöljáróban itt annyit emelnénk ki, hogy az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében *tulajdonosi joggyakorló kizárólag* miniszter, központi költségvetési szerv, az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet vagy az állam és az előbb említett szervezet együttesen 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság lehet.

A tulajdonosi joggyakorló nemzeti vagyont, annak értékét és változásait *nyilvántartja és rendszeresen ellenőrzi* a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását.

<sup>12</sup> Lásd Nvtv. 2. mellékletét.



Ebből egyben az is következik, hogy a vagyonelemeket nem csak a tulajdonosi joggyakorló használhatja, hiszen ahogyan említettük, a tulajdonosi joggyakorlás egyik fontos velejárója a tulajdonnal való rendelkezés. Ennek megfelelően vannak *olyan, az egyes vagyonelemekkel való rendelkezés jogát meghatározó rendelkezések*, amelyek az Nvtv.-ben találhatók, majd az állami vagyonelemekhez kapcsolódó egyes részjogosítványokra vonatkozó szabályokat a Vtv., illetve annak végrehajtási rendelete határozza meg.

### 1.4.3. Az állami vagyonról szóló törvény és végrehajtási rendelete

A Vtv. preambuluma szerint azt az Országgyűlés az intézményes privatizáció lezárása után, az állami vagyonnal való gazdálkodás új, korszerű rendjének kialakítása, a hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb, továbbá a nemzet számára tartós értékékként megőrzendő vagyon védelmét, értékmegőrzését szolgáló vagyongazdálkodás érdekében, az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlásáról, valamint az állami vagyon hasznosításáról, kezeléséről alkotta meg. A Vtv. öt fejezetből áll az alábbiak szerint:

I. Fejezet: általános rendelkezések;

II. Fejezet: ennek rendelkezéseit az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében szükséges törvények módosításáról, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2010. évi LII. törvény hatályon kívül helyezte (korábban ez a rész rendelkezett a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanácsról és az Ellenőrző Bizottságról).

III. Fejezet: a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. feladatai, jogállása, szervezete;

IV. Fejezet: az állami vagyonnal való gazdálkodás;

V. Fejezet: az állami vagyon elidegenítésének szabályai;

VI. Fejezet: záró rendelkezések.

#### 1.4.3.1. Az állami vagyonra vonatkozó általános rendelkezések

A Vtv. értelmében állami vagyonnak minősül:

- az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő;
- az előző pont hatálya alá nem tartozó mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti;<sup>13</sup>
- az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés;
- az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.

Nem tartozik ugyanakkor a Vtv. hatálya alá az a vagyon, amelynél az állami tulajdonszerzésre az állam közjogi kötelezettségeinek, jogosultságainak gyakorlása következtében, vagy azzal összefüggésben kerül sor, a szabálysértési és büntetőeljárásokban elkobzás, vagyonelkobzás útján állami tulajdonba kerülő vagyon.

A Vtv. egyik meghatározó szabálya, hogy a *tulajdonosi joggyakorlás és a vagyongazdálkodás feladata* az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő – hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása (közvetlen felhasználás), illetve közvetett hasznosítása, valamint az állami vagyon gyarapítása.

<sup>13</sup> Lásd például a Ptk. 5:53. § (1) bekezdését, amely szerint a vadak, továbbá a folyóvizekben és a természetes tavakban élő halak, valamint más hasznos víziállatok az állam tulajdonában vannak.



Fontos ugyanakkor megjegyeznünk, hogy központi költségvetési szerv – ha törvény eltérően nem rendelkezik – önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely dolog tulajdonját, gazdálkodó szervezet részesedését, vagy valamely vagyoni értékű jogot az állam javára szerez meg.

*Az egyes, a Vtv.-ben is nevesített vagyonelemek feletti tulajdonosi jogok gyakorlása az alábbiak szerint történik.*

Szervezet	Tulajdonosi joggyakorló
Rábízott állami vagyon felett	MNV Zrt. (ha törvény vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik).
MFB Zrt.	A kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter.
Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság	A kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter.
ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság	A kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter.
Állami tulajdonban álló ingatlanok felett, amelyek egy része a Nemzeti Földalapba tartozik	Az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter az agrárpolitikáért felelős miniszterrel közösen.

*1. táblázat: A Vtv.-ben nevesített vagyonelemek feletti tulajdonosi jogok gyakorlása*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

#### 1.4.3.2. Az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozása

A Vtv. önálló fejezetben rendelkezik az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó szabályokról, a vagyonkezelés szabályairól, a központi költségvetési szervek vagyongazdálkodására vonatkozó, valamint az állami tulajdonú gazdasági társaságok és más gazdálkodó szervezetekről vonatkozó szabályokról.

A Vtv. VI. fejezete szerint az állami vagyonnal a *tulajdonosi joggyakorló maga gazdálkodik, vagy szerződés* – így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás – alapján azt hasznosításra átengedi, illetőleg vagyonkezelésbe, haszonélvezetbe adja. Az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a Vtv. részletesen meghatározza a hasznosításra, vagyonkezelésre vonatkozó sajátos szabályokat.

***A Vtv. szintén önálló fejezetben rendelkezik az állami vagyon elidegenítésének általános és speciális szabályairól.***

A későbbiekben számos alkalommal teszünk majd említést az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 54/2007. (X. 4.) Kormányrendeletéről is (a továbbiakban: Vhr.), amelyet a Kormány Vtv.-ben kapott felhatalmazás alapján annak végrehajtására fogadott el, és benne az állami vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályait határozza meg.

A rendelet hatálya a Vtv. hatálya alá tartozó állami vagyonna, az állami vagyonnal kapcsolatos eljárásokra, jogügyletekre, jogviszonyokra, valamint az azokban részt vevő személyekre terjed ki. Érdemes ugyanakkor már itt kiemelnünk, hogy a rendelet hatálya alá tartozó polgári jogi jogviszonyokra a rendeletben nem szabályozott kérdésekben a Ptk. előírásai irányadók.

#### 1.4.4. Az állami vagyongazdálkodás egyéb jogszabályi forrásai

Az Nvtv.-ben meghatározott elvek mentén az alábbi jogi szabályozók kapcsolódnak még az állami vagyongazdálkodáshoz:

- az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait a Vtv.;
- a közszolgáltatási médiavagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény;
- az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályait a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény;
- az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeiről is rendelkező Nvtv. (6. pont 12. §.), és a tevékenység végzéséhez szükséges vagyon hasznosításának átengedését szabályozó, a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény;
- az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MFB Zrt.), valamint azon gazdálkodó szervezetek feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, amelyek felett az állam nevében az MFB Zrt. gyakorol tulajdonosi jogokat a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény;
- a Magyar Nemzeti Bank feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény;
- az Államadósság Kezelő Központ Zrt. feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény;
- a légiforgalmi irányító szolgálatot ellátó és a légiforgalmi szakszemélyzet képzését végző szervezet feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a légitársaságokról szóló 1995. évi XCIV. törvény;
- a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény;
- a felsőoktatási intézmények sajátos vagyongazdálkodási szabályait a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény;
- a társadalombiztosítási alapokhoz tartozó vagyonnal való gazdálkodásra a Vagyontv.;
- az önkormányzati lakások, valamint nem lakáscélú helyiségek bérbeadására és elidegenítésére, továbbá az állami lakások és nem lakáscélú helyiségek bérbeadására vonatkozó részletes szabályokat a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény;
- az állami tulajdonban lévő erdő hasznosítására, vagyonkezelésére és nyilvántartására vonatkozó szabályokat az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény;
- az állami és önkormányzati tulajdonban álló kulturális örökség elemei felett a tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint az e vagyoni körrel való gazdálkodás szabályait a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény;
- a muzeális intézményekről, nyilvános könyvtári ellátásról és közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény;
- a köziratokról, közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény;
- az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény;
- az állami tulajdonban lévő vizek hasznosítására és nyilvántartására vonatkozó szabályokat a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény;
- a közutak kezelésével, fejlesztésével, fenntartásával, működtetésével kapcsolatos feladatokat a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény;

- a Magyar Export-Import Bank Zrt. és a Magyar Exporthitel Biztosító Zrt. feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény;
- a Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaság vagyonáról, a Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaság feletti tulajdonosi joggyakorlás módjáról szóló szabályokat a Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaságról szóló 2016. évi XCI. törvény állapítja meg;
- a nemzetiségi önkormányzatok vagyonáról és vagyongazdálkodásának részletes szabályairól a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény rendelkezik;
- az állami tulajdonban lévő termőföldvagyon hasznosítására, vagyonkezelésére és nyilvántartására, a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó szabályokat a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény állapítja meg;
- a nemzeti adatvagyonra vonatkozó előírásokat a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény határozza meg.

## 1.5. Az állami vagyongazdálkodás alapelvei

Az állami vagyongazdálkodás alapelveinek egy része olyan általános elvárást fogalmaz meg, amely nemcsak az állam, hanem a nemzeti vagyon másik szegmense, az önkormányzatok tekintetében is releváns. Ennek megfelelően az állami vagyongazdálkodás alapelveinek egy része az Nvtv.-ben jelenik meg. Az Nvtv. preambuluma szerint az Országgyűlés a nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, a nemzeti vagyonnal való átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása érdekében alkotta meg a törvényt. Ezek a jogalkotói célok jelennek meg az Nvtv. III. fejezetében, amely szerint:

- a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását;
- a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni;
- a nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

A már hivatkozott Nvtv.-Indokolás szerint „a nemzeti vagyonnal való rendelkezésnek, a vagyon kezelésének és hasznosításának jogi-alapelvei rendszere az alábbi fő elvek mentén került megfogalmazásra:

- A nemzeti vagyon közérdeket szolgál, közös szükségletet elégít ki, legfőbb rendeltetése szerint a közfeladatok ellátását biztosítja.
- A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célja a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és méltó hasznosítása, a jövő nemzedéke szükségleteinek figyelembe vételével. A nemzeti vagyonnal folytatott gazdálkodás követelménye a nemzeti vagyon költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő működtetése és hasznosítása.
- A nemzeti vagyon átruházására, hasznosítására vonatkozó szerződés kizárólag olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, szervezete, tevékenysége átlátható (off-shore cégek kizárása a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás köréből).

- Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.
- A nemzeti vagyon nyilvántartása, a transzparencia biztosítása a társadalmi elvárásokra és a vagyonkezelési, gazdálkodási érdekekre figyelemmel kerül szabályozásra.”<sup>14</sup>

Az állami vagyonnal való felelős gazdálkodással kapcsolatos kritériumokat, az eredményesség és a hatékonyság követelményét a törvény általános elvárásként fogalmazza meg. Ehhez kapcsolódóan az Nvtv.-Indokolás kiemeli, hogy:

- a kritériumok meghatározásánál célszerű figyelembe venni azt, hogy az adott vagyonelem közfeladathoz kapcsolódik-e. Csak ebben az esetben teszi lehetővé a törvény a nemzeti vagyon térítésmentes használatát;
- a törvény meghatározza azt a személyi kört, akinek a nemzeti vagyon vagyonkezelésbe adható;
- a törvény a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás körében minden esetre kiterjedően (használat, hasznosítás, értékesítés) megfogalmazza az off-shore tilalmát az átlátható szervezetekre történő hivatkozással;
- az Nvtv.-ben tételesen meghatározásra kerülnek az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeinek szabályai, amely tevékenységek gyakorlásának joga fő szabályként a külön törvény szerinti koncessziós szerződés alapján engedhető át.

---

<sup>14</sup> Ld. T/5161. számú törvényjavaslat a nemzeti vagyonról. (Nvtv. Indokolása)

## 2. AZ ÁLLAMI VAGYON ÖSSZETEVŐI ÉS AZ AZOKKAL VALÓ GAZDÁLKODÁS SZABÁLYAI<sup>15</sup>

### 2.1. Bevezetés

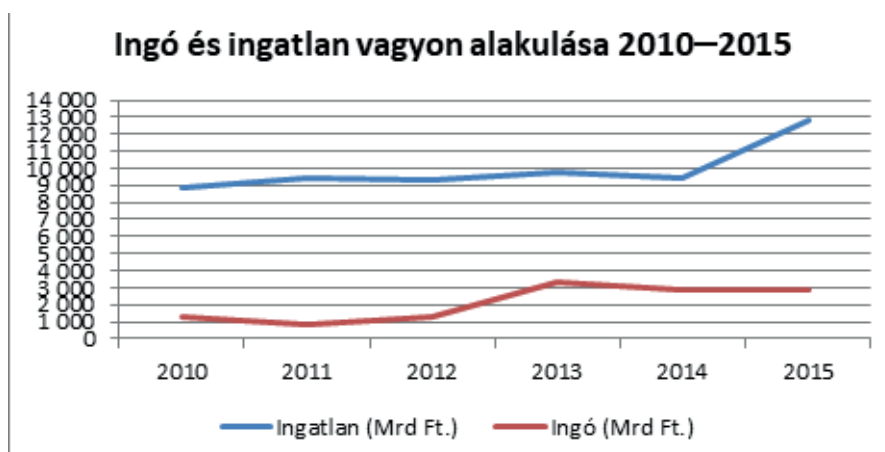
Az előzőekben általános jelleggel áttekintettük az állami vagyongazdálkodás legfontosabb szabályozóit, illetve az állami vagyongazdálkodás alapfogalmait. Ebben a fejezetben részletesen foglalkozunk az egyes állami vagyonelemek kérdéseivel, az azokra vonatkozó legfontosabb szabályozókkal és a terminológiai elhatárolási kérdésekkel. Emellett megvizsgáljuk azt is, hogy miként jöhet létre állami vagyon, hogy azzal az általános szabályok szerint miként lehet gazdálkodni, illetve hogy melyek a hasznosítás szabályai, korlátai.

Részben már említettük, de ehelyütt is kiemeljük, hogy *az állami vagyont rendeltetése szerint két fő csoportba sorolhatjuk: kincstári vagyon, illetve üzleti vagyon.*

A kincstári vagyont a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyon, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó, továbbá a korlátozottan forgalomképes állami vagyon összessége adja. Ide sorolható például az országház, a Balaton, az országos közutak.

Üzleti vagyonnak tekintjük a nemzeti vagyon azon részét, amely nem tartozik az állami vagyon esetén a kincstári vagyonba. Tipikusan ide sorolhatók az öröklés során szerzett vagyonelemek, az üzletrészek jelentős hányada, a feladatellátáshoz felesleges ingatlanok és ingóságok köre.

Az állami vagyon összetevőit tekintve három nagyobb meghatározó részre bontható: az állam *ingatlan és ingó* vagyonára, illetőleg az olyan vagyonelemek csoportjára, amelyek valamilyen speciális tulajdonsággal rendelkeznek az ingó, illetve ingatlan jellegű vagyonelemekhez képest. Ezeket összefoglalóan *egyéb vagyonelemeknek* nevezzük.



1. ábra: Az ingó és az ingatlan vagyon alakulása 2010 és 2015 között  
Forrás: Az MNV Zrt. adatszolgáltatása

<sup>15</sup> A fejezet Gergő József írása, kivéve a 2.6. alfejezet g)–i) alpontját, amelyeket Bándi Imre írt, illetve a Speciális vagyonzogi szabályok a hiteladósok ingatlanait érintően című, illetve a 2.7.4. alfejezeteket, amelyek Szólik Eszter írásai.

Itt kell kiemelnünk azt is, hogy Magyarországon az állam vagyont a történelem során egységesen még soha nem kezelték. A gyakorlatban a vagyonért felelős különböző szervezetek alapvetően a számvitel szabályai szerint tartottak, vezettek analitikus nyilvántartásokat. Ezek összesítésére, egységes alapokon való kezelésére sokáig nem fektettek hangsúlyt. A kormány az Országleltár elkészítésével kapcsolatos időszerű intézkedésekről szóló 1172/2010. (VIII. 18.) Kormányhatározatban elrendelte az Országleltár létrehozását, amelyen belül ki kell alakítani az egységes, integrált állami vagyonyilvántartási rendszert. Az Országleltár Program megvalósításának érdekében, annak koordinálására az MNV Zrt. 2011 elején megalapította az Állami Vagyonnyilvántartási Kft-t., és a kormányhatározatban meghatározott feladatok megvalósítására a következő évben (2011) létrejött egy Országleltár multiprojekt, amelynek elsődleges célja, hogy az állami tulajdonú ingatlanok, tulajdonrészeselek, ingóságok és egyéb vagyonelemek darabszáma és értéke különböző időpontokban adatszolgáltatásra alkalmas módon lekérdezhető legyen. Az Országleltár célja továbbá az is, hogy a vagyonyilvántartási rendszerekben fellelhető – beleértve a különböző tulajdonosi joggyakorlóknál meglévő – adatok alapján publikus felületen lehessen bemutatni a Magyar Állam ingatlan és társasági adatait, amelyeket különböző lekérdezések, nézetek mentén lehessen megjeleníteni.<sup>16</sup>

Az állam *vagyonának mértéke* nem állandó, az folyamatosan dinamikusan változik. Az állami beruházások aktiválásával, az állam által történő vásárlásokkal és egyéb jogügyletekkel nő, míg az amortizációval, a vagyonelemek elidegenítésével, bizonyos mértékben azok felhasználásával csökken. Az állami vagyon számbavétele annak számossága miatt a mai napig folyamatos, még nem fejeződött be. Ez a leltározás szintén folyamatosan emeli a vagyonelemek számát, ahogy egyre több vagyonelem kerül feltérképezésre és leltárba vételre. Kiemelendő a jelenleg futó ilyen programok közül a Kulturális Kincseink Digitális Feltérképezése Pilot Projekt. Ez az Országleltár adatbázisának kulturális vagyonelemekkel való kibővítését célozza úgy, hogy a bevonni tervezett múzeum(ok) érintett gyűjteménye(i)nek papíralapú nyilvántartását digitalizálja.

2016. december 31-én az Országleltár az alábbi értékadatokat mutatta az állami vagyon nagyságáról:

adatok ezer Ft-ban			
Mérleg	MNV Zrt. Által kezelt vagyon összesen	Egyéb Tulajdonosi joggyakorlók által kezelt vagyon	Állami tulajdon
<b>Befektetett eszközök</b>	13 706 188 835	2 068 038 501	15 774 227 336
ebből tárgyi eszközök	10 926 430 330	1 090 043 580	12 016 473 910
<i>ebből ingatlanok</i>	9 965 631 695	1 073 618 409	11 039 250 104
ebből immateriális javak	689 868 897	12 949 818	702 818 715
ebből részesedések	2 083 799 308	965 155 866	3 048 955 174
ebből hitelviszonyos ép.	6 090 299	0	6 090 299
<b>Nemzeti Vagyonba tartozó forgóeszközök</b>	128 026 035	755 358	128 781 393
ebből részesedések	862 433	0	862 433
ebből hitelviszonyos ép.	6 534 119		6 534 119
ebből készletek	120 629 483	755 358	121 384 841
<b>Összesen</b>	<b>13 834 214 870</b>	<b>2 068 793 859</b>	<b>15 903 008 729</b>

1. táblázat: Értékadatok az állami vagyon nagyságáról

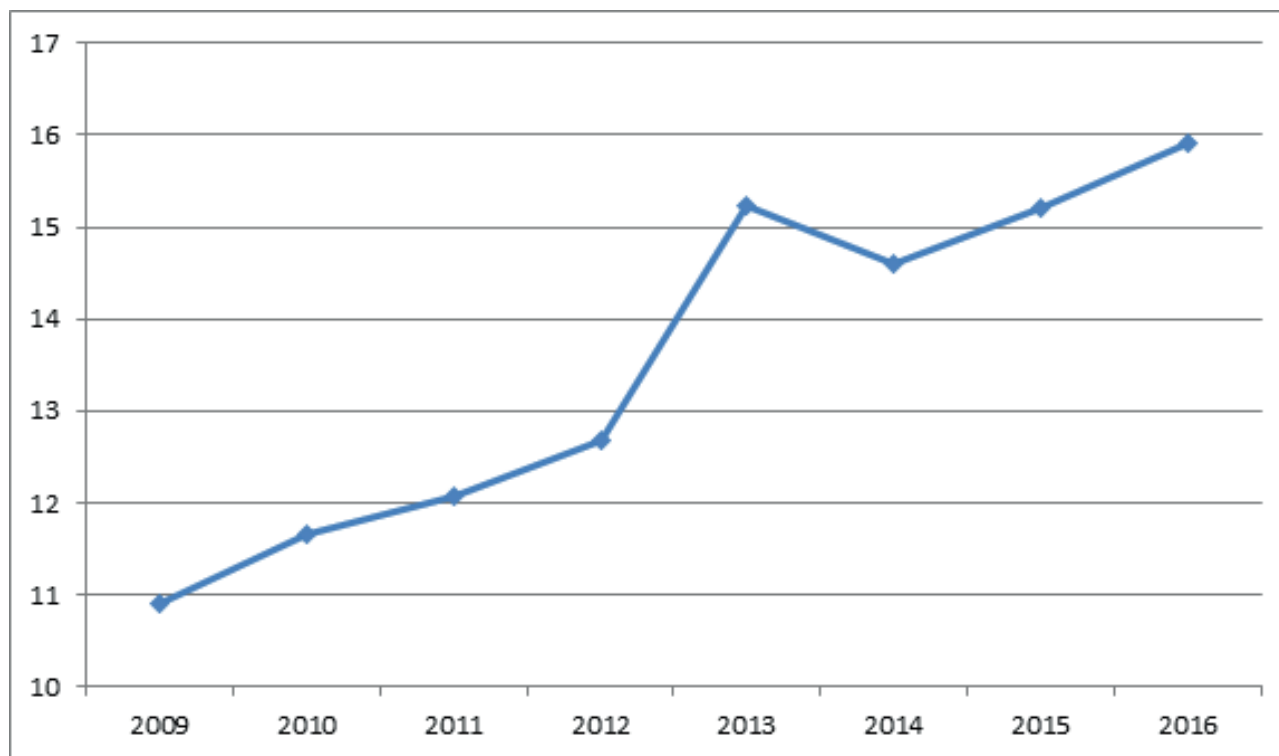
Forrás: [www.orszagleltar.gov.hu](http://www.orszagleltar.gov.hu) (a letöltés dátuma: 2016. december 31.)

<sup>16</sup> Az Országleltár Projekt honlapja az alábbi linken érhető el: [www.orszagleltar.gov.hu/faces/UI-intro.jspx?\\_afLoop=23918285437545180&Adf-Window-Id=w0&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=1b9lgokf78\\_3&\\_afRedirect=23918285526355252](http://www.orszagleltar.gov.hu/faces/UI-intro.jspx?_afLoop=23918285437545180&Adf-Window-Id=w0&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=1b9lgokf78_3&_afRedirect=23918285526355252) (a letöltés dátuma: 2017. október 3.)



A fenti számadatokból jól látható, hogy a tulajdonosi joggyakorlók milyen jelentős vagyontömeg felett gyakorolják jogaikat.

Az állam vagyona 2010 óta folyamatosan nőtt, 2015 év végére már 15,2 ezer Mrd Ft-ra, 2016-ban pedig 15,9 ezer Mrd Ft-ra emelkedett. Az állami vagyon 2009–2016 között az alábbiak szerint alakult:



2. ábra: Az állami vagyon alakulása 2009–2016 között  
Forrás: Az MNV Zrt. adatszolgáltatása

## 2.2. Az ingatlanok

Az ingatlan fogalmának meghatározása a magyar jogban nem vagy csak részben következetes. Általánosságban elmondható, hogy ingatlannak tekintik a földterületet a rajta lévő, attól károsodás (jelentős állagromlás) nélkül el nem választható dolgokkal együtt. Az ingatlanok jellemzője, hogy egyik helyről a másikra nem áthelyezhetők.

Alapvetően kijelenthetjük, hogy az ingatlan fogalmának meghatározásában elsősorban az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabályokat célszerű figyelembe venni. Ugyanakkor vagyongazdálkodási szempontból, tekintettel arra, hogy a vagyon nyilvántartása a számviteli analitikán múlik, nagyon fontos ismerni a számviteli értelemben vett ingatlan fogalmat is.

Az *ingatlan* fogalmának ingatlan-nyilvántartás szerinti meghatározása tekintetében kiemelendő, hogy a mai, korszerű ingatlan-nyilvántartást megelőzően a birtokolt földterületek megjelölésére a *jószágtest* megnevezést használták. Ezzel szinonima volt a *birtoktest* vagy *parcella* kifejezés is. Az ingatlan-nyilvántartást pedig a telekkönyv tartalmazta. Ebben telekkönyvi betétekben rögzítették az ingatlanokat mint telekkönyvi egységeket. A betétben szereplő helyrajzi számok és azok tulajdoni illetőségének összessége alkotta a jószágtestet, birtoktestet.

A jelenleg hatályos, az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) alapvető egysége az „önálló ingatlan”. Ez képezi az ingatlan-nyilvántartás alapegységét. Az

önálló ingatlan az ingatlan-nyilvántartásban minden esetben rendelkezik egy helyrajzi számmal, ami az elektronikus ingatlan-nyilvántartásban egyben az ingatlan tulajdoni lapjának is a száma. A jelenlegi ingatlan-nyilvántartás a korábbi telekkönyvi ingatlan-nyilvántartástól eltérően, ahhoz képest éppen fordított logikát alkalmazva az ingatlan oldaláról közelíti meg a nyilvántartást és ingatlanonként egy-egy tulajdoni lapot használ, amelyen vezeti az ingatlan adatait, a tulajdoni kérdéseket és a különböző terheket.

Az önálló ingatlan alapvetően kétféle lehet, attól függően, hogy az önálló ingatlanhoz tartozik-e földterület, avagy sem. Ennek megfelelően megkülönböztetünk *földrészletet és egyéb önálló ingatlant*.

A *földrészlet* fogalmát az Inyvtv. az alábbiak szerint határozza meg:

- a föld felszínének természetben összefüggő, közigazgatási vagy belterületi határ által meg nem szakított területe, amelynek minden részén azonosak a tulajdoni vagy a vagyongazdálkodási (kezelési) viszonyok;
- a kialakított építési telek a tulajdoni és vagyongazdálkodási viszonyoktól függetlenül;
- az utak, terek, vasutak, csatornák elágazással és kereszteződéssel, valamint közigazgatási vagy belterületi határ által – az országos közút, vasút vagy hajózható csatorna kivételével – meg nem szakított részei, amelyek tulajdonosa vagy vagyongazdálkodója (kezelője) azonos.<sup>17</sup>

A földrészleteket az ingatlan-nyilvántartás további egységekre bontja, amelynek alapja azok természetbeni állapota. A természetbeni állapot leírására szolgálnak a művelési ágak (szántó, rét, legelő, kert, gyümölcsös, szőlő, erdő, fásított terület, nádas, halastó) és a kivett megnevezés (például lakóház, irodaház, tanya, major, üzem, út, folyó stb.). Ezeket a földrészleten belül elkülönülő egységeket (400m<sup>2</sup>-nél nagyobb területek esetén) alrészleteknek hívjuk. Egy földrészlet legfeljebb húsz alrészletet tartalmazhat. Amennyiben ennél több alrészlet kialakítására lenne szükség, akkor a földrészlet több helyrajzi számra, földrészletre bomlik.

Fő szabályként a földrészlettel együtt kell nyilvántartani az azon található, attól nem elkülöníthető dolgokat, ha azok tulajdoni viszonyai a földrészlettel azonosak.

Sok esetben tapasztalható, hogy a földrészleten található egy felépítmény, amelynek a tulajdoni viszonyai részben vagy egészében eltérnek a földrészlet tulajdoni viszonyaitól, vagy egyéb olyan körülmény merül fel, amely szükségessé teszi, hogy az ingatlan-nyilvántartásban a felépítmény önálló tulajdoni lappal, önálló helyrajzi számon jelenjen meg.

Az Inyvtv. határozza meg, hogy mikor kell *egyéb önálló ingatlanként* meghatározni egy felépítményt, így például az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ide nem értve a nyomvonal jellegű építményt, a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget (a továbbiakban: öröklakás) a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt, vagy a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől.

Ahogy arra már utaltunk, az ingatlan fogalma nemcsak az Inyvtv.-ben, hanem a számvitelről szóló törvényben<sup>18</sup> is megjelenik. Eszerint *számviteli értelemben* az ingatlanok között kell kimutatni a rendeltetésszerűen használatba vett földterületet és minden olyan anyagi eszközt, amelyet a földdel tartós kapcsolatban létesítettek.

Az ingatlanok közé sorolandó számviteli szempontból:

- a földterület;
- a telek;
- a telkesítés;
- az épület;
- az épületrész;
- az egyéb építmény;
- az üzemkörön kívüli ingatlan;

<sup>17</sup> Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 11. § (1) bekezdése.

<sup>18</sup> A számvitelről szóló 2000 évi C. törvény 26 § (2) bekezdése.

- illetve fentiek tulajdoni hányada, továbbá
- az ingatlanokhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok, függetlenül attól, hogy azokat vásárolták vagy a vállalkozó állította elő, illetve azok saját tulajdonú vagy bérelt ingatlanon valósultak meg;
- az ingatlanok között kell kimutatni a bérbe vett ingatlanokon végzett és aktivált beruházást, felújítást is.

A fentiekből jól látszik, hogy számviteli értelemben az ingatlan-nyilvántartás szerinti ingatlan fogalom tovább tagolódik, önálló számviteli egységet képez a földterület (telek), épület, építmény, sőt maga a tulajdoni hányad is. Külön felhívnánk a figyelmet arra, hogy számviteli szempontból ingatlanok tekintendők az idegen tulajdonon aktivált beruházás és az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog.

Az ingatlanokhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok különösen:

- a földhasználat;
- a haszonélvezet;
- használat;
- a bérleti jog;
- a szolgalmi jog;
- az ingatlanok rendeltetésszerű használatához kapcsolódó – jogszabályban nevesített – hozzájárulások, díjak (víziközmű-fejlesztési hozzájárulás, villamosenergia-hálózati csatlakozási díj, gázhálózati csatlakozási díj) megfizetése alapján szerzett használati jog;
- valamint az ingatlanhoz kapcsolódó egyéb jogok.

Itt szeretnénk megjegyezni, hogy a Vtv. önálló elemként kezeli a *vagyoni értékű jogokat*. Tekintettel azonban arra, hogy a számviteli törvény a vagyoni értékű jogok csoportjából „ingatlanok” minősíti a fentieket, így ezek analitikai nyilvántartásának kialakításánál erre különös figyelmet kell fordítani.

Érdemes kiemelni ugyanakkor azt is, hogy az ingatlan fogalma eltérő jelentéstartalommal ugyan, de más jogszabályokban is megjelenik. Így például az illetékről szóló törvény szerint ingatlanok kell tekinteni a föld és a földdel alkotórészi kapcsolatban álló minden dolgot.<sup>19</sup> A személyi jövedelemadóról szóló törvény<sup>20</sup> szerint ingatlan a föld és a földdel alkotórészi kapcsolatban álló minden dolog, kivéve a földingatlan tulajdonosváltása nélkül értékesített, lábon álló (betakarítatlan) termést, terményt (például lábon álló fa).

Az állam ingatlanvagyonára 2016. évben 11,039 ezer Mrd Ft volt. Az ingatlan vagyon nagyobb hányada az MNV Zrt.-nél és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetenél koncentrálódott. Értékében az MNV Zrt. tartotta tulajdonosi joggyakorlása alatt a legjelentősebb vagyontömeget. 2016-ban 9.966 ezer Mrd Ft értékben.

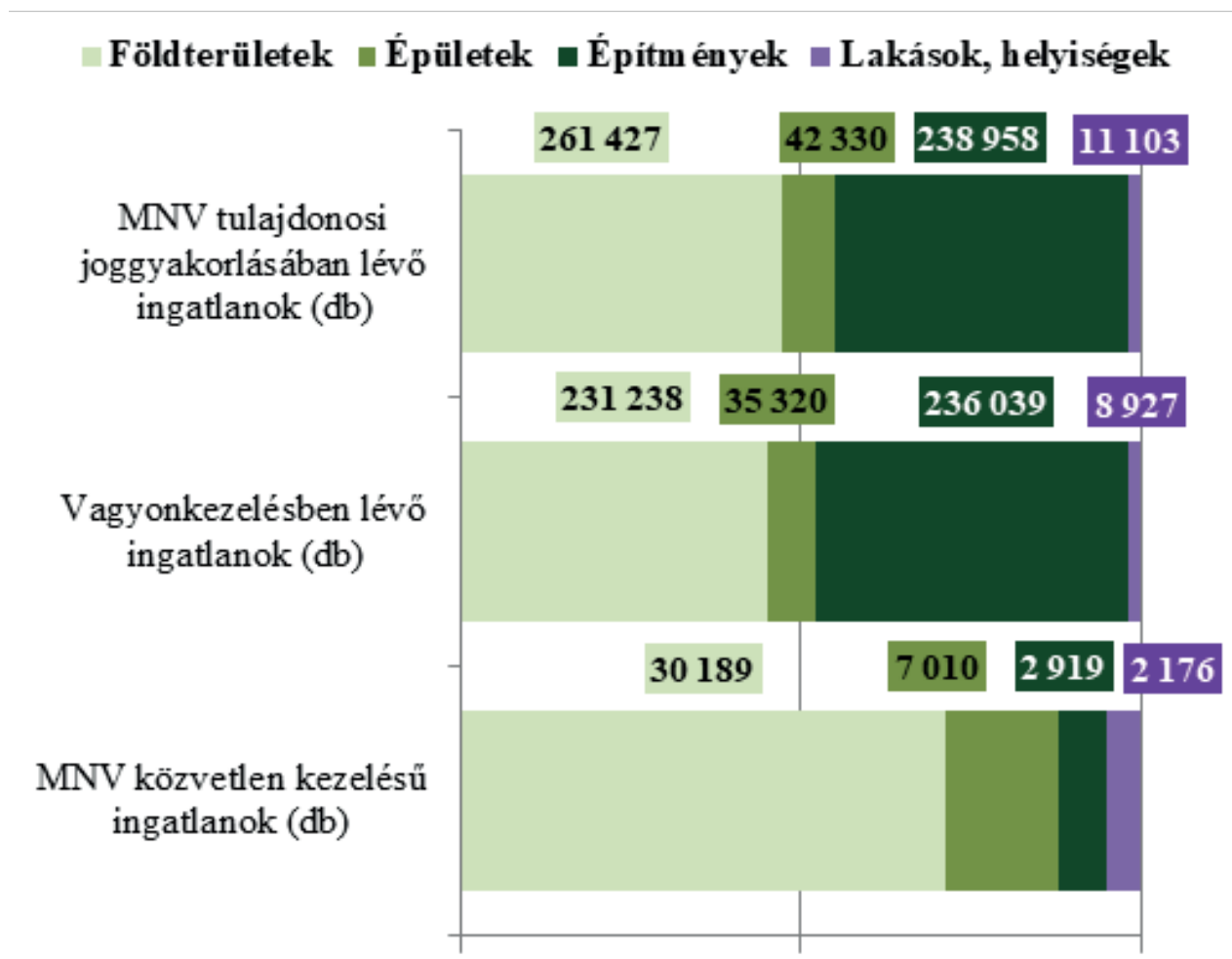
A Vhr. értelmében a központi költségvetési szervek elhelyezésének biztosítása és koordinálása az MNV Zrt. feladata. A jogszabályban foglalt feladatnak megfelelően az állami ingatlanvagyon nagyobb része a költségvetési szervek elhelyezésére szolgáló vagyongazdálkodási szerződés alapján.

A Magyar Állam tulajdonában és az MNV Zrt. közvetlen kezelésében álló ingatlanok jellemzően – de nem kizárólagosan – költségvetési szervek elhelyezéséhez, állami feladat ellátásához nem szükségesek, vagy arra nem alkalmasak.

Ahogy a grafikonokból is látható, a közvetlen kezelésű ingatlanvagyon mintegy 70%-a földterület, 23%-a épület és építmény, továbbá kb. 6%-a lakás és egyéb helyiség.

<sup>19</sup> Az illetékről szóló 1990. évi XCIII. tv. 102. § (1) bekezdésének b)-c) pontja.

<sup>20</sup> A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. tv. 3. § 29-30. pontja.



3. ábra: Az ingatlan vagyonelemei  
 Forrás: Az MNV Zrt. adatszolgáltatása

Említést kell tennünk egy, a nemzeti vagyonról szóló törvény által létrehozott új jogi kategóriáról is. Ez az osztott tulajdon. Ezt nem szabad összekeverni a közös tulajdonnal (régbben osztatlan közös tulajdonnal). Osztott tulajdonról vagyonzogi értelemben akkor beszélünk, amikor a földterület és a felépítmény tulajdonjoga elkülönül. Ez megtörténhet ingatlan-nyilvántartásban és azon kívül is. Ingatlan-nyilvántartásban az osztott tulajdonnak megfelelő fogalom az egyéb önálló ingatlan, korábban földhasználati joggal létesült egyéb önálló ingatlan. A nemzeti vagyonról szóló törvény a forgalomképtelen ingatlanok esetében tiltja az osztott tulajdon létrejöttét.

### 2.3. Az ingók

Fő szabályként elmondható, hogy minden dolog, ami nem ingatlan, az ingóság. Ugyanakkor – hasonlóan az ingatlanhoz – itt is többféle szabályozással találkozhatunk. Tekintettel arra, hogy az ingóságoknak önálló hatósági nyilvántartása nincs (bizonyos fajtáit tartjuk csak hatóságilag nyilván: például gépjárművek, vízi járművek), így a számviteli törvény<sup>21</sup> rendszerében közvetlen

<sup>21</sup> A számvitelről szóló 2000 évi C. törvény 26. §-a.

fogalom meghatározást nem találunk. Az ingatlanokon kívül az alábbi tárgyi eszköz kategóriákat ismeri a számviteli törvény.

A műszaki berendezések, gépek, járművek között kell kimutatni:

- a rendeltetésszerűen használatba vett, üzembe helyezett, a vállalkozó tevékenységét közvetlenül szolgáló erőgépeket;
- erőművi berendezéseket;
- egyéb gépeket;
- berendezéseket;
- műszereket és szerszámokat;
- szállítóeszközöket;
- hírközlő berendezéseket;
- számítástechnikai eszközöket;
- a tevékenységi profilt meghatározó vasúti, közúti, vízi- és légi közlekedési eszközöket;
- valamint a fentebb felsorolt, bérbe vett eszközökön végzett és aktivált beruházást, felújítást.

Az egyéb berendezések, felszerelések, járművek közé tartoznak azok a rendeltetésszerűen használatba vett, üzembe helyezett, a műszaki berendezések, gépek, járművek közé nem tartozó gépek, berendezések, felszerelések, járművek, amelyek a vállalkozó tevékenységét közvetetten szolgálják. Ilyenek különösen:

- az egyéb üzemi (üzleti) gépek, berendezések, felszerelések, járművek;
- az irodai, igazgatási berendezések, felszerelések;
- az üzemkörön kívüli berendezések, felszerelések, járművek;
- valamint a fentebb felsorolt, bérbe vett eszközökön végzett és aktivált beruházás, felújítás.

A fentiekén túl még egy nagy csoport van a számviteli törvény szerint, ahol zömében ingóságot tartunk nyilván, ezek pedig a készletek.

Az illetékekről szóló törvény szerint<sup>22</sup> az ingó dolog:

- a fizetőeszköz;
- az értékpapír;
- a gazdálkodó szervezetben fennálló vagyoni betét;
- valamint mindaz, ami ingatlanok nem minősülő dolog.

A személyi jövedelemadó<sup>23</sup> szempontjából ingó vagyontárgy az ingatlanok nem minősülő dolog, kivéve a fizetőeszközt, az értékpapírt és a föld tulajdonosváltása nélkül értékesített, lábon álló (betakarítatlan) termést, terményt (például lábon álló fa).

Az állam ingó vagyona a tulajdonosi joggyakorlók, valamint a vagyonekezelők eltérő nyilvántartási gyakorlatának köszönhetően számszerűségében nem meghatározható. Gondoljunk csak arra, hogy itt a kis értékű tárgyi eszközöktől kezdve a nagy értékű eszközökig és a készletekig minden dolog az állami vagyon része. Az önkormányzatoktól az államra szálló feladatátadással az addig az intézmények tulajdonát képező ingó vagyonelemek hirtelen egyenként állami vagyonná válnak. Ez olyan mértékű vagyonelemszám növekedést jelent, amelyet a rendszer csak hosszabb idő után tud egyedi, analitikus nyilvántartásaiban lekövetni. Ugyanakkor a beszámolók alapján az ingóságok értékét ismerjük, így e tekintetben a nyilvántartás tartalmazza őket. Az ingó vagyonelemek értéke közel 3000 Mrd Ft.

<sup>22</sup> Az 1990. évi XCIII. tv. 102. § (1) bekezdésének b)–c) pontja.

<sup>23</sup> Az 1995. évi CXVII. tv. 3. § 29–30. pontja.

## 2.4. Az egyéb vagyonelemek

Vannak olyan, *dolog módjára hasznosítható természeti erőforrások*, amelyek tulajdonságaik miatt ugyan kézzel nem megfoghatók, de egyebekben a hasznosításuk, akár értékesítésük lehetséges. Legjobb példa erre a villamos energia. Előállítható, szállítható, értékesíthető, részben tárolható. Ezen kívül ide sorolhatjuk még a napfény-, a szél-, a víz- és az atomenergiát.<sup>24</sup>

Egy mind értékében, mind pedig érzékenységében fontos vagyoni kör *a nemzeti adatvagyon*. A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény 1. §-a szerint a nemzeti adatvagyon a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége. A 38/2011. (III. 22.) Kormányrendelet a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról határozza meg a pontos vagyoni kört. Eszerint a nemzeti adatvagyonba tartozik például a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis, az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás, a földhasználati nyilvántartás, a közúti közlekedési nyilvántartás vagy a Cégnyelvántartás.

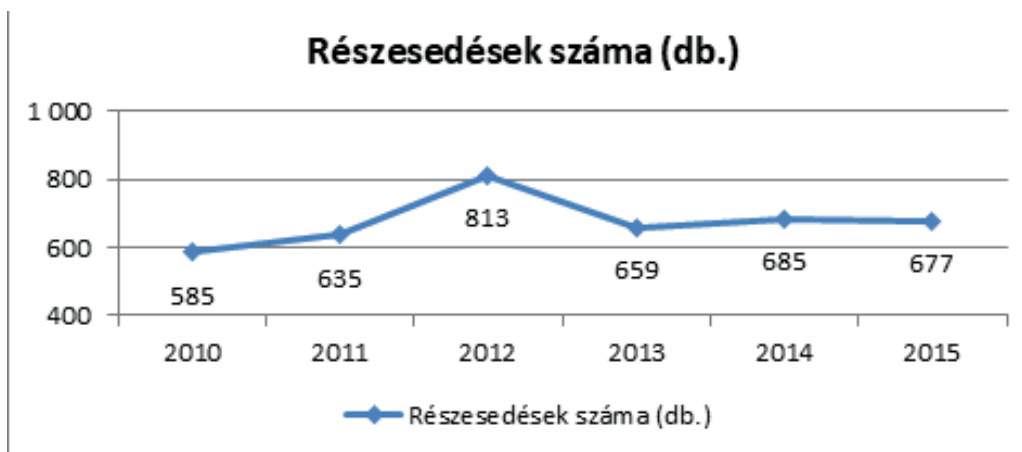
Az állami vagyon egy jelentős részét képezik a későbbiekben részletesen is elemzésre kerülő különböző *társasági részesedések*. Az állam tulajdonában többféle részvény található. Nagyobb jelentőségűnek tekinthetők azok a 100%-ban állami tulajdonban lévő stratégiai részvénytársaságok, amelyek valamely közérdekű feladat támogatása céljából jöttek létre. Ezek általában zártkörű részvénytársaságok (például Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., Magyar Államvasutak Zrt., Nemzeti Ipari Park Fejlesztő és Üzemeltető Zrt.). Ugyanakkor az állam öröklés során több nyilvános részvénytársaságban is rendelkezik tulajdoni részesedéssel (például RÁBA Nyrt.). Az állam emellett különböző jogcímenek (alapítás, öröklés, vétel, vagyonfelosztás stb.) szerezhet a részvényeken kívül egyéb társasági részesedéseket, üzletrészeket is. Fontos szabály azonban, hogy az állam csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt (szerezhet tulajdoni részesedést), illetve olyan gazdálkodó szervezetet alapíthat, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Amennyiben az állam mégis tulajdoni illetőséget szerez ilyen társaságban, úgy haladéktalanul intézkedni kell a tulajdonrész megszüntetésével kapcsolatban. Szükségképpen öröklés révén gyakran előfordul, hogy az állam ilyen gazdasági társaságban tulajdont szerez.<sup>25</sup>

2015-ben 677 társaságban volt a Magyar Államnak részesedése, amelyek összértéke kicsit több mint 2500 Mrd Ft.

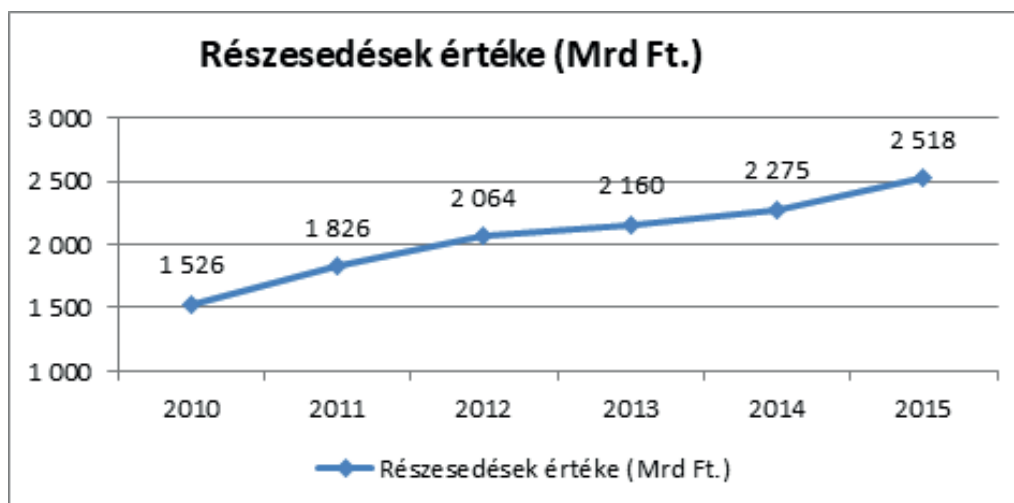
<sup>24</sup> [www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027\\_INY2/ch01s04.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_INY2/ch01s04.html) (a letöltés dátuma: 2017. október 3.)

<sup>25</sup> Külön megemlítendő továbbá, hogy az állam csak olyan társaságban lehet tulajdonos, ahol a tulajdonosok mindegyike megfelel az átláthatóság szabályainak. Amennyiben a tulajdonosok között valamely jogügylet folytán megjelenik olyan tulajdonostárs, aki nem felel meg az átláthatóság szabályainak, az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetnek haladéktalanul intézkednie kell.





4. ábra: A magyar állam részese dése 2015-ben (db)  
 Forrás: Az MNV Zrt. adatszolgáltatása



5. ábra: A magyar állam részese dése 2015-ben (Mrd Ft)  
 Forrás: Az MNV Zrt. adatszolgáltatása a szerző saját szerkesztése

Az érintett gazdasági társaságok számának alakulását áttekintve a 2010–2016. közötti időszakban jól látható, hogy 2011. és 2012. év közötti jelentős részese désszám-növekedés volt tapasztalható. Ennek oka a megyei önkormányzatok feladatait érintő törvénymódosítás volt, amelynek eredményeként a megyei önkormányzatoktól 107 társasági részese déssük került állami tulajdonba.

A részese dések számának alakulását jogszabályváltozások mellett, nagyobb arányban jellemzően egymást kiegyenlítő hatásként az öröklés útján állami tulajdonba kerülő részese dések, valamint a kényszer törlési, végelszámolási és felszámolási eljárás útján állami tulajdonból kikerülő részese dések változtatják.

A Magyar Államnak 2016 végére közel 3,050 Mrd Ft értékben volt részese dése.

Az állami tulajdonában számos egyéb *pénzügyi eszköz* is tartozik. Pénzügyi eszköznek minősül minden olyan befektetési eszköz, egyéb tőzsdai termék, valamint minden más eszköz, amelynek forgalmazását szabályozott piacon (például tőzsde) engedélyezték. Emellett pénzügyi eszköznek minősül az a befektetési eszköz is, amely nincsen jelen szabályozott piacon, ám értéke egy szabályozott

piacon lévő eszköztől függ.<sup>26</sup> Ide sorolhatók többek között<sup>27</sup> a pénz, a hitelpiaci eszközök, a takarékbetétek, a pénzüpiaci és befektetési alapok.

## 2.5. Az állami vagyonelemek forgalomképessége

Ahogy arra a korábbiakban már utaltunk, az állami vagyont a forgalomképesség szempontjából az alábbi csoportokba sorolhatjuk:

- forgalomképtelen;
- korlátozottan forgalomképes;
- forgalomképes állami vagyonelemek.

Emlékeztetőül kiemeljük, hogy az Nvtv. szerint *forgalomképtelen állami vagyonnak* tekintendő az a vagyonelem, amely a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott 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 szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető.

Arra is utaltunk már, hogy ebbe a csoportba sorolhatók a kizárólagos állami tulajdonba tartozó egyes vagyonelemek, illetve a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon. Érdemes ugyanakkor arra is utalnunk, hogy egyéb jogszabályok is nevesítenek olyan szabályokat, amelyek bizonyos vagyonelemek tekintetében forgalomképtelenséget eredményezhetnek.

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 8. §-a határoz meg korlátozásokat az állam tulajdonában lévő erdő vonatkozásában. A nemzeti vagyonról szóló törvényben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyónak meghatározott védelmi és közjóléti, elsődleges rendeltetésű, az állam tulajdonában álló erdő, valamint a gazdasági elsődleges rendeltetésű, természetes erdő, természetesen erdő és származékterület természetességi állapotú, az állam tulajdonában álló, öt hektárnál nagyobb, természetben összefüggő erdő a kincstári vagyon részét képezi.

Emellett például a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény is meghatároz kizárólagos állami vagyont az alábbiak szerint:

- kizárólagos állami tulajdonban áll és forgalomképtelen valamennyi barlang;
- állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése – a miniszter egyetértésével, legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel történő csere, vagy törvényben meghatározott más eset kivételével – nem lehetséges.

A jogi szabályozás alapján *korlátozottan forgalomképes vagyonnak* minősül az a vagyonelem, amely a nemzeti vagyonról szóló törvény 1. § (2) bekezdés a) pontja hatálya alá és nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó olyan nemzeti vagyon, amelyről törvényben meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.

Arról is szóltunk már, hogy korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnak minősül a 2. melléklet I. pontja szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe nem tartozó, többségi állami tulajdonban álló, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény XIV. fejezetében meghatározott közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló, állami tulajdonban lévő társasági részesedés. Emellett a jogalkotó egyéb jogszabályban is meghatározhat állami tulajdonban lévő vagyon esetén korlátozott forgalomképességet.

<sup>26</sup> Lásd: <http://ecopedia.hu/penzugyi-eszkoz> (a letöltés dátuma: 2017. október 3.)

<sup>27</sup> Lásd: <https://quizlet.com/65698699/kozgaz-fogalomtar-flash-cards/> (a letöltés dátuma: 2017. október 3.)

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 8. §-a határoz meg korlátozásokat az állam tulajdonában lévő erdő vonatkozásában. Az erdőtörvény 8. § (1) bekezdése hatálya alá nem tartozó az állam 100%-os tulajdonában álló erdő és erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterület a kincstári vagyon részét képezi, és korlátozottan forgalomképes. Az állam 100%-os tulajdonában álló gazdasági elsődleges rendeltetésű, öt hektárnál nem nagyobb, természetben összefüggő, természetes erdő, természetszerű erdő és származékerdő természetességi állapotú erdő, valamint az öt hektárnál nagyobb, természetben összefüggő, átmeneti erdő, kultúrerdő és faültetvény természetességi állapotú erdő állami tulajdonból történő kikerülésére kizárólag azonos vagy magasabb természetességi állapotú erdővel történő birtokösszevonási célú földcsere vagy csere útján, az optimális állami birtokszerkezet kialakítása céljából kerülhet sor. Az állam 100%-os tulajdonában álló, gazdasági elsődleges rendeltetésű, öt hektárnál nem nagyobb, természetben összefüggő, átmeneti erdő, kultúrerdő és faültetvény természetességi állapotú erdő, valamint az erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterület állami tulajdonból történő kikerülésére optimális állami birtokszerkezet kialakítása céljából, elsődlegesen birtokösszevonási célú földcsere vagy csere útján, ezek sikertelensége esetén vagyonátruházással kerülhet sor. Az erdő, erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterület ellenértékét erdő tulajdonjogának megszerzésére kell fordítani.

Az említetteken túl a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 68. § (5) bekezdése értelmében a barlang kivételével a védett természeti értékek és területek korlátozottan forgalomképesek. Ennek megfelelően a védett természeti érték és terület tulajdonjogának változásakor az államot elővásárlási jog illeti meg, amelyet az igazgatóság – más jogosultakat megelőzően – jogosult gyakorolni. Helyi jelentőségű védett természeti terület esetében – sorrendben az igazgatóságot követően – a települési önkormányzatot is megilleti az elővásárlási jog. Ugyanakkor a törvény az állami tulajdon esetére még erősebb korlátozásokat vezet be.

Az állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése – a miniszter egyetértésével, legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel történő csere, vagy törvényben meghatározott más eset kivételével – nem lehetséges.<sup>28</sup> Ez azt jelenti, hogy a jogszabály kizárja, hogy állami tulajdonban lévő védett természeti terület értékesítésére kerüljön sor. Annak kizárólag a csere, illetve a törvényi rendelkezés esetére ad módot. Csere esetében pedig ki kell emelni, hogy nem a forgalmiérték-arányosság a szempont, hanem a természetvédelmi érték a mérvadó. A törvény tovább is szűkíti ezt a kérdést, így védett természeti érték elidegenítésére, a fentiekben meghatározottakon kívül, kizárólag akkor kerülhet sor, ha az természetvédelmi célokat vagy közérdeket szolgál, és az elidegenítéssel a miniszter egyetértett.

További korlátozást ír elő a természetvédelmi törvény a tekintetben is, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény szerinti külföldi természetes személy és jogi személy a földnek nem minősülő, a település külterületén fekvő védett természeti terület tulajdonját nem szerezheti meg.

A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény szintén korlátozásokat fogalmaz meg a vagyonnal kapcsolatban. A hivatkozott törvény értelmében a miniszter jóváhagyása szükséges:<sup>29</sup>

- az olyan jogügylet, amelynek alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó műemlék tulajdonjoga átruházásra kerül, vagy az egyéb módon kikerül a nemzeti vagyon köréből, vagy azon osztott tulajdon létesül;
- az olyan jogügylet, amely az állami vagyon körébe tartozó műemléket – a jogszabályban foglaltak szerint, közérdekből alapított használati jog, vezetékjog, szolgálat kivételével – megterheli, biztosítékul adja;
- az állami tulajdonban álló műemlék vagyongazdálkodójának kijelöléséhez vagy annak megváltoztatásához;

<sup>28</sup> A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 68. § (8) bekezdése.

<sup>29</sup> A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 44. § (1) bekezdése.

- vagyonekezelő hiányában az állami tulajdonban álló műemlék hasznosítására irányuló bármely jogügylet.

A törvény a jóváhagyásnak különös súlyt ad, mivel deklarálja, hogy az előzetes jóváhagyás a jogügylet érvényességi kelléke. Hangsúlyoznunk kell, hogy itt is előzetes jóváhagyásról van szó, és nem a jogügylet utólagos jóváhagyásáról vagy tudomásul vételéről. Az előzetes jóváhagyás hiányában megkötött szerződés tehát semmis lesz. A törvény rendelkezik arról is, hogy a miniszternek mikor kell megtagadnia az előzetes jóváhagyást. A miniszter a jóváhagyását megtagadhatja a védettséget megalapozó érték, értékek veszélyeztetése esetén, vagy akkor, ha a védett érték egységes tulajdonosi szerkezetének kialakítását, egységes hasznosítását nem szolgálja a jogügylet.

A fenti példákból jól látszik, hogy a jogalkotó a korlátozásokat úgy érvényesíti, hogy azokkal kapcsolatban a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter egyetértése szükséges, illetve más hatóságot is bevon az egyetértés meglétének biztosítása érdekében.

A fenti csoportokba nem sorolt vagyonelemek forgalomképesek. Azok a vonatkozó jogszabályok szerint elidegeníthetők, megterhelhetők. Tipikusan ide sorolható minden, az üzleti vagyon kategóriájába tartozó vagyonelem.

## 2.6. Az állami vagyon keletkezése

Az állami tulajdon növekedése, új vagyonelem létrejötte sokféle módon történhet. Az állam nevében alapvetően a tulajdonosi joggyakorlók járnak el, velük egy későbbi fejezetben részletesen is foglalkozunk. Meg kell azonban említenünk, hogy a Vtv. fő szabályként úgy rendelkezik, hogy a központi költségvetési szerv – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – önálló tulajdonjoggal nem rendelkezhet, bármely dolog tulajdonját, gazdálkodó szervezet részesedését, vagy valamely vagyoni értékű jogot az állam javára szerez meg.<sup>30</sup> Ezt a rendelkezést érdemes megjegyezni, mert alapvetően tér el például egy önkormányzat által fenntartott intézmény működésétől. Míg a központi költségvetésből működő intézmények esetében a tulajdonszerzésük csak külön törvényi felhatalmazás alapján lehetséges, addig az önkormányzati intézmények tulajdonszerzése lehetséges, ők saját tulajdont tudnak szerezni vagy létrehozni. Korábban említettük, hogy az állam tulajdonában lévő ingóságok felmérése a mai napig is tart. Ennek egyik fő oka éppen ebben a kettősségben rejlik. Az önkormányzati szociális és gyermekvédelmi intézmények átvétele, az egészségügyi intézmények átvétele, valamint a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények átvétele miatt, az intézmények tulajdonában lévő vagyonelemek (jelentős számú ingóságról beszélünk) állami vagyonként történő nyilvántartásba, leltárba vétele jelentős időt igényel.

A gyakorlatban sokszor az állami vagyont csak az ingatlannal és a nagyobb értékű ingósággal azonosítják, ugyanakkor – mint az a fentiekből is látszik – a központi költségvetési szerv által megszerzett bármilyen vagyon (egy hivatal működése során felhasznált papír is) állami vagyon lesz, így arra az állami vagyonra vonatkozó szabályokat alkalmazni kell.

Állami vagyon létrehozásában közreműködő szervezetek alapvetően a tulajdonosi joggyakorlók, de – mint azt láthatjuk – a központi költségvetési szervek is állami vagyont hoznak létre a különböző jogügyleteikkel. Továbbá a tulajdonosi joggyakorlók harmadik személyeket is megbízhatnak azzal, hogy állami vagyont szerezzenek, hozzanak létre.

A tulajdonjognak az állam javára történő megszerzésére irányuló jogügylet megkötésére, az állam javára vételi jog szerződéssel történő alapítására a tulajdonosi joggyakorló előzetes egyetértését

<sup>30</sup> A Vtv. 2007. évi CVI. törvény 2. § (2) bekezdése.

követően kerülhet sor. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy előzetes jóváhagyásról van szó. A tulajdonosi joggyakorló előzetes jóváhagyásának hiányában kötött szerződés semmis, nincs lehetőség a szerződés utólagos jóváhagyására vagy tudomásul vételére.

Kivételként határozza meg a jogszabály az alábbi eseteket:

- amikor az államot megillető elővásárlási jog gyakorlásának, illetve a tulajdonszerzést eredményező jogügylet megkötésének jogosultját vagy kötelezettjét jogszabály állapítja meg;
- a kulturális örökség védelméért felelős miniszter által vásárlási szabályzat alapján történő beszerzés esetén;
- ha a tulajdonjog megszerzésére törvényben előírt kötelezettség áll fenn;
- arra a közgyűjteményben történő elhelyezés céljából kerül sor.

A tulajdonosi joggyakorlónak a döntést az előzetes jóváhagyásról a megkeresés beérkezésétől számított harminc napon belül kell kiadnia. Amennyiben a döntés meghozatalához további, a kérelmező által meg nem küldött információra van szükség, úgy a hiánypótlás ideje nem számít bele a harminc napos határidőbe.

Az állami vagyon létrejöttét eredményező jogügyletet követően a tulajdonosi joggyakorlót szükséges tájékoztatni az állami vagyon keletkezéséről.

A vagyon nyilvántartásáról, állagmegóvásáról, őrzéséről, valamint védelméről a bejelentő gondoskodik, azt birtokolhatja és használhatja, viseli továbbá a vagyontárggyal kapcsolatos közterheket.

A fentieket értelemszerűen alkalmazni kell akkor is, ha az állami tulajdonjog nem átruházás útján keletkezik.

Speciális eljárást kell követni abban az esetben, ha a tulajdonjognak az állam javára történő megszerzésére irányuló jogügylet tárgyát képező dolog a kulturális örökség védelméről szóló törvény szerinti kulturális javak körébe tartozó képzőművészeti alkotás.<sup>31</sup>

Ekkor a tulajdonosi joggyakorló előzetes egyetértésének megadását kezdeményező kérelem benyújtását megelőzően, a műkincs értékét egy speciális eljárás szerint kell megállapítani. Kivételt képez az az eset, ha jogszabályon alapuló elővásárlási jog gyakorlására, vagy az árverésen történő vételre, továbbá a közgyűjtemény költségvetéséből a fenntartó által jóváhagyott vásárlási szabályzat alapján történő beszerzésre kerül sor.

Állami vagyon a leggyakrabban az alábbi módokon jön létre:

- létrehozás;
- visszterhes tulajdonszerzés;
- ajándékozás;
- ingyenes tulajdonba adás;
- állami öröklés;
- jogszabály, vagy bírósági illetve hatósági határozat;
- kisajátítás;
- elbirtoklás útján.

Tekintsük át, mit jelentenek ezek a fogalmak!

a) *Létrehozás*: az állami tulajdon egyik elsődleges keletkezési formája, amikor az állam – ideértve az általa megbízott személyt és a központi költségvetési szerveket, valamint magát a vagyonelemet –, beruházással vagy egyéb módon létrehoz egy új vagyonelemet. Ennek a főbb formái a következők.

- *Beruházás*: a közgazdaságtan a beruházás fogalmát a termelőeszköz előállításaként, illetve a termelőeszköz megvásárlásaként határozza meg. Jelen esetben a beruházás fogalmát ettől szűkebben értelmeznénk. Kizárólag a termelőeszköz előállítására korlátoznánk, mivel az adásvétellel történő létrehozást külön tárgyaljuk. Az állami vagyon jelentős hányada beruházás (elsősorban építési beruházás) keretén belül jön létre. Gondoljunk csak a különböző infrastruktúra fejlesztésekre (utak, vasutak), vagy valamely intézmény elhelyezését biztosító

<sup>31</sup> 254/2007 (X. 4.) Kormányrendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról 2/A. §-a.



épület létrehozására. Kiemelendők még a sportcélú beruházások, amelyek révén az elmúlt időszakban szintén jelentősen nőtt az állami vagyon.

- *Alapítás:* alapítással tudunk létrehozni például egy új gazdasági társaságot.
- *Kiszereles, bontás, kitermelés, megosztás:* új állami vagyonelem jön létre abban az esetben is, ha egy meglévő vagyonelemből valamely eljárással kettő vagy több vagyonelem keletkezik. Két példát is felhoznánk erre. A kiválás tipikus példája lehet a telekalakítási eljárás, ahol egy helyrajzi számból telekalakítási eljárást követően több helyrajzi szám jön létre. A létrejövő új helyrajzi számokat önálló vagyonelemként tartjuk nyilván. A kiszerelesre jó példa, ha egy állami tulajdonban lévő gépjárműből kiszereljük a motort vagy más alkatrészt úgy, hogy azt a későbbiekben nem kívánjuk visszaszerelni. Ekkor a kiszerelet motort önálló vagyonelemként kell nyilvántartásba vennünk. Hasonlóképpen működik, ha egy épületből kerül kiszerelesre valamilyen elem, vagy bontáskor a még felhasználható bontott anyag.
- *Szétválás, kiválás:* gazdasági társaságok esetében fordul elő, hogy egy társaság olyan döntést hoz, hogy tevékenységét a jövőben több társaságként folytatja. Ebben az esetben létrejöhet két vagy több új társaság az eredeti társaság megszűnésével, vagy egy vagy több új társaság jön létre az eredeti társaság megmaradása mellett.
- *Termelés:* bár elsöre talán nem tűnik magától értetődőnek, hogy termeléssel (mezőgazdasági, ipari, szolgáltatás jellegű) állami vagyon keletkezik, de mégis sokszor előfordul. Vannak olyan költségvetési szervek, amelyek tevékenységük során – a fő tevékenységük mellett – termelőtevékenységet is folytatnak. Ilyen például a szociális intézmények által végzett kertészeti, mezőgazdasági termelés, állattenyésztés vagy az ellátott által végzett terápiás munka során létrehozott termékek, amelyek felhasználása vagy közvetlenül az intézményben (a megtermelt élelmiszer az intézmény konyháján) történik, vagy értékesítésre kerül. Ide sorolhatjuk azt az esetet is, amikor egy költségvetési szerv informatikai szakterülete a költségvetési szerv működéséhez szükséges szoftvert állít elő.
- *Szaporulat:* a magyar állam tulajdonában jelentős állat- és növényállomány található. Gondoljunk csak a közgyűjteményekre, állami botanikus kertek botanikai gyűjteményei, arboretumok vagy a nemzeti parkokban található állatbemutatók, az ott folyó állattenyésztési tevékenység során tartott állatokra. Ezek az élőlények természetüknél fogva szaporodnak, a létrejövő szaporulat, új egyed pedig egyben új állami vagyon is lesz.

b) A *visszterhes tulajdonszerzés* valamelyik formájával azonosítják leggyakrabban az állami vagyon gyarapítását. Tény, hogy a költségvetési szervek működésükhöz szükséges eszközöket valamilyen visszterhes jogügylet során szerzik meg. A visszterhes jogügylet során figyelemmel kell lenni arra, hogy a vételár az okszerű gazdálkodás szabályainak megfelelően fő szabályként nem lehet több mint a megszerezni kívánt vagyonelem piaci értéke. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy jelenleg nincs olyan jogszabályi korlát, amely a vételárat a piaci értékben korlátozná. Sok esetben vannak olyan kényszerítő körülmények (valamely beruházáshoz nélkülözhetetlen az illető vagyonelem), amelyek esetében vizsgálva a körülményeket, a vagyonelem adott időpontban történő megszerzéséhez kapcsolódó előnyöket és egy későbbi időpontban (például kisajátítással) történő megszerzéséhez kötődő hátrányokat, olyan döntés meghozatala a gazdasági szempontból okszerű, hogy az eladó által ajánlott vételár akkor is elfogadható, ha az a normál piaci értéknél valamivel magasabb. Természetesen ebben az esetben a lehető legkörültekintőbben kell eljárni és mérlegelni. Árverés esetén a forgalmi érték végülis a licit során kialakuló érték lesz, adott esetben ezt egy elővásárlási joggal való éléskor így kell figyelembe venni.

A piaci értéknél magasabb vételár esetére a Nemzeti Földalapról szóló törvényben találunk jogszabályi rendelkezést.<sup>32</sup> A jogszabály a kisajátítást pótló adásvétel esetében a földrésztlet piaci értékének 150%-áig terjedő összegben teszi lehetővé a vételár megfizetését.

<sup>32</sup> A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII törvény 24/A §



A visszterhes tulajdonszerzéssel történő állami vagyon keletkezésének leggyakoribb formája az *adásvétel*. A vagyonelemmel szemben az ellenérték pénzeszköz. A dolog tulajdonjoga valamilyen ellenszolgáltatás fejében cserél gazdát. Az állami vagyon gyarapítása e tekintetben történhet oly módon, hogy az állam képviselőjében eljáró fél valamely vagyonelemet annak tulajdonosától közvetlenül vásárol meg. Az adásvételt megelőzheti egy beszerzési, közbeszerzési eljárás, pályázaton indul az állam, illetve árverésen vesz részt.

A visszterhes tulajdonszerzés egy speciális esete, amikor a dolog ellenértéke nem pénz vagy részben nem pénz (*adásvétellel vegyes csere*), hanem valamely más állami tulajdonban lévő vagyonelem. Speciális szabály az állami vagyon tekintetében, hogy vannak olyan vagyonelemek (természeti védetség alatti területek, erdők), ahol a vonatkozó törvények – ahogy azt korábban a korlátozottan forgalomképes vagyonelemeknél ismertettük – csak *csere* útján idegeníthetők el. Itt kell megemlítenünk még a birtokösszevonási célú földcserét is.<sup>33</sup> Ebben az esetben termőföldek cserélnek gazdát abból a célból, hogy birtokviszonyok koncentrálódjanak, tisztuljanak, ezáltal is segítve a mezőgazdasági termelést. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos gazdálkodás során a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletet érintően csereszerződést elsősorban birtokösszevonási célú földcsere megvalósítása, állattenyésztő telep működésének biztosítása, vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás megvalósítása céljából lehet kötni.<sup>34</sup>

A visszterhes tulajdonszerzés speciális esetei lehetnek a különböző lízingügyletek révén történő tulajdonszerzések is.

c) A gyakorlatban számtalanszor előfordul, hogy az állami vagyon *ajándékozással jön létre*. Ebben az esetben az ajándékozó valamely dolgot térítés igénye nélkül az államnak ad. Sok esetben az ajándékozó az ajándékkal nem általában az államot, hanem annak egy meghatározott intézményét szeretné segíteni. Például, ha valaki ingatlant adományoz egy szervezet elhelyezése céljából. Az állam képviselőjében eljáró szervnek fő szabály szerint van lehetősége arra, hogy az ajándék elfogadásáról vagy visszautasításáról döntsön. Sok esetben a piaci vevő hiánya miatt a leromlott, életveszélyes állapotú ingatlanokkal kapcsolatos terhek megszüntetése miatt ajándékoznak az államnak a tulajdonosok az ingatlanjukat. Ezekben az esetekben az állam általában visszautasítja az ajándék elfogadását.

Speciális szabály érvényesül a termőföldek esetében. A termőföld egy olyan erőforrás, amely korlátozottan áll rendelkezésre, és a magyar emberek általános vagyonnal kapcsolatos gondolkodásában különösen kiemelt helyet foglal el, ennek megfelelően a magyar jogi szabályozás is kiemelten kezeli. A Nemzeti Földalapról szóló törvény rendelkezése<sup>35</sup> szerint a termőföldföldrészlet tulajdonosa az NFA-hoz intézett írásbeli nyilatkozattal ingyenesen felajánlhatja földrészletét a Magyar Állam javára. Az így felajánlott földrészlet tulajdonjogának átruházása nem utasítható vissza.

Ajándékozni azonban nem csak ingatlant lehet. Nagyon sokan ajándékoznak ingóságot is az állam részére. Az ingóság ajándékozásának egyik leggyakoribb módja az adomány. Az állami fenntartásban működő szociális és gyermekvédelmi intézmények, az egészségügyi intézmények folyamatosan kapnak magánszemélyektől és különböző szervezetektől adományokat. Ezek részben az intézmények működésében használhatók (kórházi ágyak), részben azonban az ellátottak életviteléhez szükségesek (ruhaneműk). Míg az intézmények önkormányzati fenntartásban működtek és szerezhettek tulajdont, amivel aztán a rendes gazdálkodás szabályai szerint gazdálkodtak, addig az állami fenntartás során mint központi költségvetési szervek, már nem tudták saját tulajdonként kezelni ezeket az adományokat, azok állami vagyonná váltak, és vonatkoztak rájuk az állami vagyonnal kapcsolatos szabályok.

Az ajándékozás esetén, ha a jogügylet kedvezményezettjeként valamely központi költségvetési szervet jelölnek meg, a vagyon állami tulajdonba kerül. Az MNV Zrt. az adott költségvetési szervvel

<sup>33</sup> A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról 2013. évi CCXII törvény 9. § (1) bekezdése.

<sup>34</sup> A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 18. § (3) bekezdése.

<sup>35</sup> A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII törvény 24. § (1) és (3) bekezdése.

köt rá vagyongazdálkodási szerződést. Ha a későbbiekben az ilyen vagyontárgy értékesítésére kerül sor, annak bevétele a kedvezményezett központi költségvetési szervet illeti meg.<sup>36</sup>

d) Az *ingyenes tulajdonba adás* alapvetően az önkormányzat és a Magyar Állam jogviszonyában értelmezhető, amennyiben azt az állami vagyon létrejöttének szempontjából vizsgáljuk. Az ingyenes tulajdonba adás jogi keretét a nemzeti vagyonról szóló törvény határozza meg.<sup>37</sup> Az ingyenes átruházásra elsősorban akkor van lehetőség, ha törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladataként vagy állami feladatként állapítja meg. A feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati vagyonnak a feladatot átvevő részére történő tulajdonba adása nyilvántartási értéken való átvezetéssel, ingyenesen történik.

További lehetőséget biztosít az ingyenes tulajdonba adásra a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény.<sup>38</sup> A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjoga az állam vagy más helyi önkormányzat javára ingyenesen átadható, jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásának elősegítése érdekében. Lényeges szempont a közfeladat megjelenítése. Azaz helyi önkormányzat vagyona ingyenesen még a Magyar Állam felé is csak közfeladat ellátásának segítése céljából adható, ezt a közfeladatot meg is kell jelölni a képviselő-testület vonatkozó határozatában. Az elmúlt évek negatív tapasztalatai miatt a jogalkotó további korlátozásokat határoz meg:

- Az ingyenes vagyontáradás az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti.
- Nem adható át különösen az olyan vagyonelem,
  - » amely valamely kötelező önkormányzati feladat ellátásához,
  - » a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott önkormányzati köznevelési feladathoz,
  - » ezek finanszírozási forrásának biztosításához,
  - » az önkormányzati költségvetési bevételi előirányzatok teljesítéséhez szükséges.

e) Nagy tömegű állami vagyonelem keletkezik az állami öröklés során is. Az állami öröklés különösen jelentős Budapesten és Pest megyében. Ezzel az állam tulajdonába kerülő vagyonelemek skálája az értéktelen házi lomtól az értékes műkincsekig, ékszerekig és ingatlanokig terjed. A Magyar Államot a hagyatéki eljárásban az MNV Zrt. képviseli. Az MNV Zrt. részére a felhatalmazást a képviselőre két helyről is eredeztethetjük:

- A Vtv. szerint az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – képviseli az államot,<sup>39</sup>
- az állam öröklése és az államot megillető egyéb jogok gyakorlása esetén a Magyar Állam képviselőtéről szóló 45/2002. (XII. 25.) PM rendelet irányadó, igaz, a rendelet az MNV Zrt. egy jogelőd szervezetét, a kincstári Vagyoni Igazgatóságot jelöli meg.

A *törvényes öröklés* Ptk.-beli szabályai alapján<sup>40</sup> az állam szükségképpen törvényes öröklése akkor következik be, ha más örökös hiányában az állam a törvényes örökös. Az államot mint törvényes örököst az örökség visszautasításának joga nem illeti meg. Viszonylag ritkán fordul elő, hogy az örökös valóban az államot megelőző törvényes örökös nélkül halálozik el. Ezekben az esetekben sokszor akár évek múltával is, de jelentkezik valamilyen közelebbi vagy távolabbi rokon, aki élni kíván az örökléssel. Ebben az esetben hagyatéki pert kezdeményez az örökös és perben elszámol az állammal. Amennyiben a bíróság megállapítja az öröklést, úgy az állam kiszolgáltatja részére a ha-

<sup>36</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 28. § (5) bekezdése.

<sup>37</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 14. § (1) bekezdése.

<sup>38</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 108. § (2)–(3)–(4) bekezdései.

<sup>39</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 17. § (1) bekezdés e) pontja.

<sup>40</sup> A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 7:74 §-a.

gyaték vagyonelemeit, vagy ezek hiányában az azokból befolyt bevételt, csökkentve azt az időközben a hagyatékra fordított költségekkel. A gyakorlatban az állam öröklése leggyakrabban akkor következik be, ha az örökhagyó olyan mértékű adósságot halmozott fel, amely túlmutat az örökhagyó vagyonának értékén. Az örökség tartozásokkal és egyéb hagyatéki hitelezői igényekkel túlterhelt. Ilyenkor az örökösök visszautasítják az örökséget. A sor végén pedig ebben az esetben az állam áll. A Magyar Állam mint szükségképpen törvényes örökös a hagyatéki tartozásokért a hagyatéktárgyaival és azok hasznáival, a hagyatéktárgy erejéig felel a hitelezőknek.<sup>41</sup> Noha az államot a visszautasítás joga nem illeti meg, az MNV Zrt. az állam mint törvényes örökös nevében az öröklésről az örökhagyó utolsó belföldi lakóhelye, ennek hiányában a hagyatéktárgy fekvési helye szerinti helyi önkormányzat javára, ingatlan esetében annak fekvési helye szerinti helyi önkormányzat javára lemondhat.<sup>42</sup>

A *végrendeleti öröklésnél* az ajándékozáshoz hasonlóan alapvetően két esettel találkozhatunk a gyakorlatban. Az egyikben az örökhagyó egyszerűen az államra hagyja a vagyonát minden megkötés nélkül. A másik esetben az örökhagyó a végrendeletben valamilyen célt, okot határoz meg, illetve az államon kívül valamilyen szervezetet mint a hagyatéktárgy hasznainak kedvezményezettjét. Amennyiben végrendeleti örökös nevezés során kedvezményezettként valamely központi költségvetési szervet jelölnek meg, az elfogadott vagyon állami tulajdonba kerül azzal, hogy az MNV Zrt. az adott költségvetési szervvel köt rá nem visszerthes vagyonkezelési szerződést. Ha a későbbiekben az ilyen vagyontárgy értékesítésére kerül sor, annak bevétele a kedvezményezett központi költségvetési szervet illeti meg.

f) Az önkormányzatok – különösen a megyei önkormányzatok – bevételei folyamatosan csökkentek, ugyanakkor az önkormányzatok jelentős számú intézményt tartottak fenn. Ezek az intézmények elsősorban az oktatás, egészségügy, kultúra, szociális és gyermekvédelmi ellátás területén működtek. A felhalmozódott tartozásállomány kezelésére az Országgyűlés törvények sorát alkotta meg. Átvállalta az állam a feladatokat és ezzel együtt a tartozásokat is az önkormányzatoktól. A feladatátvállalással és a tartozásátvállalással összhangban a feladat ellátásához szükséges vagyontömeget is a jogalkotó törvényi intézkedéssel átadta az állam tulajdonába. Ezt nevezzük *konzolidációs eljárásnak*.

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.) szerint 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 kerülnek...*”<sup>43</sup>

A fentiek alapján egyértelmű, hogy minden vagyon – ideértve az intézmények vagyonát is – állami tulajdonba kerül(t).

Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény a konszolidáció tekintetében két nagyobb kört határoz meg:

- átvett vagyon: a települési önkormányzat valamennyi ingó és ingatlan vagyona, valamint vagyoni értékű joga, amelyek az átvett feladat ellátását szolgálják, illetve ahhoz szükségesek és

<sup>41</sup> [www.mnvzrt.hu/felso\\_menu/ingatlan\\_portfolio/eljarasi\\_dokumentumok/hagyateki\\_hitelezoi\\_igenyek](http://www.mnvzrt.hu/felso_menu/ingatlan_portfolio/eljarasi_dokumentumok/hagyateki_hitelezoi_igenyek) (a letöltés dátuma: 2017. október 3.)

<sup>42</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 36. § (5) bekezdése.

<sup>43</sup> A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 2. § (1) bekezdése.

nevesítetten az átvett feladathoz, valamint az átvett intézményekhez kapcsolódnak, ideértve az önkormányzatok gazdasági társaságokban fennálló tulajdoni részesedését is, valamint a költségvetési szervként működő, átvett intézmények valamennyi ingó és ingatlan vagyonát, vagyoni értékű jogát, gazdasági társaságokban fennálló tulajdoni részesedését;

- *integrált intézményi vagyon*: a települési önkormányzat, valamint a költségvetési szervként működő integrált intézmény valamennyi olyan ingó és ingatlan vagyona, vagyoni értékű joga, gazdasági társaságokban fennálló tulajdoni részesedése, amely az integrált intézménytől átvett feladat ellátását szolgálja, illetve ahhoz szükséges és nevesítetten az integrált intézménytől átvett feladathoz, valamint az integrált intézményekhez kapcsolódik.

A települési önkormányzat intézményeinek és vagyonának átvételének kötelezettsége 2013. január 1-jével szállt át az államra, míg az integrált intézmények állami átvétele 2014. január 1-jével történt meg.

g) Emellett *sajátos törvényi rendelkezéseket* tartalmaz az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló CLXXXVI. törvény is, amely Esztergom Város Önkormányzatának pénzügyi helyzete miatti városi intézmények ideiglenes állami tulajdonba kerüléséről rendelkezett.

A Ptk. 5:64. §-a határozza meg a kincstalálás szabályait: eszerint, ha valaki olyan értékes dolgot talált, amelyet ismeretlen személyek elrejtettek, vagy amelynek tulajdonjoga egyébként feledésbe ment, köteles azt az államnak felajánlani. Ha az állam a dologra nem tart igényt, annak tulajdonát a találó szerzi meg; ellenkező esetben a találó a dolog értékéhez mérten megfelelő díjra jogosult. Amennyiben viszont a talált tárgy a védett kulturális javak körébe tartozik, annak tulajdonjoga az államot illeti meg.

Amennyiben az állam *jogszabály erejénél fogva*, valamint *bírósági vagy más hatósági határozattal* kártalanítás nélkül szerez tulajdonjogot, a dolog értékének erejéig felel a volt tulajdonosnak a tulajdonszerzéskor – jogszabály, bírósági és más hatósági határozat vagy visszerthes szerződés alapján – jóhiszemű személlyel szemben fennálló kötelezettségéért. Az állam felelőssége akkor áll fenn, ha a jogosult a volt tulajdonos vagyona végrehajtást vezetett, és a végrehajtás során a követelés nem nyert kielégítést.<sup>44</sup>

A Ptk. speciális szabályt állapít meg arra az esetre, amennyiben az állam hatósági határozattal vagy bírósági határozattal szerez tulajdont. Az állam felelősségének öt feltétele van:

- az állam bírósági vagy más hatósági határozattal szerez tulajdont;
- a tulajdonszerzés kártalanítás nélkül történt;
- az eredeti tulajdonost a tulajdonszerzéskor jogszabály, bírósági vagy más hatósági határozat vagy visszerthes szerződés alapján kötelezettség terhelte;
- a kötelezettség jogosultja jóhiszemű volt;
- és a tulajdonosnak más vagyontárgyára vezetett végrehajtás eredménytelen volt.

Az állam felelőssége ezen feltételek megvalósulása esetén is kizárólag a tulajdon értékének erejéig terjedhet. Tekintettel arra, hogy a hatósági határozattal és hatósági árveréssel való tulajdonszerzés eredeti szerzőmód, a dolgot terhelő kötelezettségek és a dolgon fennálló jogosultságok a tulajdon megszerzésével megszűnnek. Az ingatlan-nyilvántartásba jóhiszemű harmadik személyek javára bejegyzett jogok azonban az állam tulajdonszerzése ellenére is fennmaradnak.<sup>45</sup>

Itt érdemes megemlíteni azon vagyonelemek körét, amelyeknél az állami tulajdonszerzésére az állam közjogi kötelezettségeinek, jogosultságainak gyakorlása következtében, vagy azzal összefüggésben kerül sor, így ide tartozik minden, ami a szabálysértési és büntetőeljárásokban elkobzás, vagy onelkobzás útján állami tulajdonba kerül. Ezekben az esetekben tehát, az állam kártalanítás nélkül szerez hatósági határozattal tulajdont.

<sup>44</sup> Ptk. 5:42 §-a.

<sup>45</sup> Vékás Lajos – Gárdos Péter (2013): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. Budapest, Complex Kiadó. 394. o.



h) Az Országgyűlés 2011. április 11-i ülésnapján elfogadta Magyarország Alaptörvényét, amelynek XIII. cikk (2) bekezdése szerint a *kisajátításért* járó kártalanításnak – a korábbi alkotmányos szabályokkal megegyezően – teljesnek, feltétlennek és azonnalinak kell lennie. A kártalanításra vonatkozó érdemi szabályokat tehát törvényi szintű szabályok tartalmazzák.<sup>46</sup>

A kisajátításról a Ptk. szűkebben rendelkezik, így a törvény kimondja, hogy ingatlan tulajdonjoga kivételesen, közérdekű célra, azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás ellenében szerezhető meg, a kártalanítás nyújtására pedig az köteles, aki a kisajátítás alapján a tulajdont megszerzi.<sup>47</sup>

A kisajátításra vonatkozó teljes körű szabályozást a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény tartalmazza, amely rögzíti, hogy kisajátítással ingatlan tulajdonjoga csak kivételesen vonható el, a törvényben meghatározott közérdekű célból, feltételekkel és módon, teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás mellett.

A törvény taxatíve felsorolja a közérdekű célokat, ilyen például a honvédelem, a nemzetközi szerződés alapján megvalósuló területcsere, a terület- és településrendezés, a kötelező állami, illetve kötelező önkormányzati feladathoz kapcsolódó oktatási, egészségügyi, szociális létesítmény elhelyezése, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, az energiatermelés és -ellátás, a bányászat stb.<sup>48</sup>

Kisajátítást kérő lehet az állam, illetve a helyi önkormányzat (harmadik személy általában akkor kérheti a kisajátítást, ha a törvényben meghatározott közérdekű célt megvalósító tevékenységet lát el), aki így a kisajátítással – a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével – tulajdont szerez.

A kisajátítás iránti eljárást megelőzően a kisajátítást kérőnek meg kell kísérelnie az érintett ingatlan megvásárlását vagy cserével való megszerzését. Ennek érdekében az ingatlan tulajdonosa részére vételi (vagy csere) ajánlatot kell tenni. Ennek eredménytelensége esetén van lehetőség a kisajátításra.

Az adásvételi szerződés megkötését megghiúsultnak kell tekinteni, ha:

- a kisajátítást kérő ajánlatát a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult a kézhezvételtől számított harminc napon belül nem fogadja el, illetve arra nem nyilatkozik, vagy
- a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult személye nem állapítható meg egyértelműen, illetve az ingatlan tulajdonjogával összefüggésben per van folyamatban, és azt az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezték, illetve bejegyzés alatt áll, vagy
- a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult lakóhelye, tartózkodási helye, illetőleg székhelye ismeretlen, illetve a kisajátítást kérő ajánlatának közlése részükre egyéb körülményeik folytán rendkívüli nehézséggel vagy számottevő késedelemmel járna.

A törvény továbbá egyértelműen rögzíti, hogy mikor van helye kisajátításnak. Arra az alábbi esetekben kerülhet sor:

- a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, vagy a közérdekű használati jog, vezetékjog, szolgalmi jog alapításában a tulajdonossal nem jött létre megállapodás, illetve e jogokat az illetékes hatóság nem engedélyezte;
- az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel vagy csere útján nem lehetséges;
- a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, illetve ha a közérdekű cél megvalósítására több ingatlan alkalmas, annak más ingatlanon való megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna, és
- a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják. Ennek mérlegelése során a kisajátítási hatóságnak a közérdekű tevékenység jelentőségét, így különösen a terület fejlődésére gyakorolt hatását, a tevékenységgel, szolgáltatással ellátásra kerülők számát, a foglalkoztatásra gyakorolt hatását és az ingatlan jellemzőit kell egybevetnie, a kulturális örökség védett elemei aktuális állapotát, veszélyeztettségének mértékét, természetvédelmi érték esetén annak jelentőségét és a tulajdonelvonás arányosságát kell vizsgálnia.

<sup>46</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény.

<sup>47</sup> Ptk. 5:43. §-a.

<sup>48</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 2. §-a.

- A kisajátítási eljárást a kisajátítási hatóság folytatja le, melynek ügyintézési határideje hatvan nap. A kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével az ingatlan tulajdonjogának tehermentes megszerzésére kerül sor.<sup>49</sup>

A törvény egyértelműen rögzíti, hogy a kisajátított ingatlan tulajdonosát a tulajdonjoga elvonásáért, az ingatlanon fennálló jog jogosultját pedig a joga megszűnéséért (a zálogjog és a végrehajtási jog jogosultja kivételével) teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás illeti meg, így az állam mint kisajátítást kérő köteles ennek eleget tenni.<sup>50</sup> A kártalanítás összegének meghatározásakor a törvény szerint az összehasonlításra alkalmas ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét kell elődlegesen figyelembe venni.<sup>51</sup> A bírói gyakorlat szerint csak a széles körben huzamosabb ideig fennálló értéket lehet figyelembe venni, az eseti, konjunkturális árak figyelembevételére nincs lehetőség. A kisajátított ingatlanok a kisajátítási határozat meghozatalát követően bekövetkezett értéknövekedésére hivatkozva nem lehet a későbbiekben többletkártalanítást követelni.<sup>52</sup>

Ha az ingatlan valószínűsíthető forgalmi értéke összehasonlításra alkalmas ingatlanok, illetve ezek forgalmának hiányában vagy más ok miatt nem állapítható meg, akkor az ingatlan településen belüli fekvését, közműekkel való ellátottságát, ennek hiányában a közművesítés lehetőségét, földrajzi és gazdasági adottságait kell figyelembe venni.<sup>53</sup> (A gyakorlatban összehasonlításra teljes mértékben alkalmas ingatlan ritkán van, ezért legtöbbször az összes felsorolt tényezőt szükséges megvizsgálni a forgalmi érték megállapításakor.)

A kártalanítás pénzben, vagy csereingatlannal történik. Csereingatlannal történő kártalanításra akkor kerülhet sor, ha abban a tulajdonos és a kisajátítást kérő megegyezik. A bírósági gyakorlat szerint törekedni kell arra, hogy azonos területen történt kisajátítás esetében a volt tulajdonosok arányos kártalanításban részesüljenek.<sup>54</sup>

Nem jár kártalanítás: az ingatlanra feljegyzett tények megszűnéséért, az olyan épületért, amelynél az építést vagy fennmaradást engedélyező határozat a későbbi lebontás esetére a kártalanítást kizárta, illetőleg amelynek a tulajdonos költségére való lebontását az építésügyi hatóság elrendelte.

Az eljáró hatóság a kártalanításra vonatkozó szakvélemény elkészítése céljából, igazságügyi szakértőt rendel ki.

A bírói gyakorlat szerint a kisajátítási eljárás során a kártalanítási összeg meghatározásánál nem kell figyelembe venni a korábban ajánlott vételárat. Tehát, ha a vételi ajánlat el nem fogadását követően – a kisajátítási eljárás során alkotott – szakértői vélemény a korábban ajánlott vételárnál alacsonyabb összegben állapítja meg a kártalanítás összegét, utóbb nem kérhet a tulajdonos a vételi ajánlatnak megfelelő kártalanítást.<sup>55</sup> Ez a bírói gyakorlat egyrészt arra ösztönzi a tulajdonosokat, hogy alaposan fontolják meg a vételi ajánlatot, másrészt azonban érdekeltté teszi a kisajátítást kérőket, hogy a kisajátítási eljárás során nagyjából a kártalanításként valószínűsíthető összeget ajánlják fel vételárként.

A kártalanítás megfizetésére a kisajátítással tulajdont szerző kisajátítást kérő állam köteles. A kártalanítást egy összegben kell megfizetni, a kártalanításra jogosult fizetési számláját vezető pénzforgalmi szolgáltató útján. Ha a kártalanításra jogosultnak nincs számlája, vagy nem jelöl meg fizetési számlát, részére a kártalanítást fizetési számláról történő készpénzkifizetéssel, postai úton kell teljesíteni. Ha ez valamilyen okból nem lehetséges (például a kártalanításra jogosult személye bizonytalan), a kártalanítási összeget bírósági letétbe kell helyezni. A kártalanítási összeg a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével válik esedékessé.<sup>56</sup>

<sup>49</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 22. § (2) és 3 § (1)–(2) bekezdése.

<sup>50</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 9.§-a.

<sup>51</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 9.§ (3) bekezdése.

<sup>52</sup> 16/2010. (XI. 8.) Közigazgatási Kollégiumi vélemény a kisajátítási kártalanítás összegének megállapításával és a kisajátítási perekkel kapcsolatos egyéb kérdésekről.

<sup>53</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 9. § (3) bekezdése.

<sup>54</sup> BH1978. 243.

<sup>55</sup> BH2008. 57.

<sup>56</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 21. § (6) bekezdése.



Az állam mint kisajátítást kérő nevében a tulajdonosi jogot gyakorló szerv, illetve az a szerv járhat el, amelyet az állami tulajdonosi jogokat gyakorló szerv meghatalmaz, vagy az eljárásra jogszabály jelöl ki, vagy amely olyan állami szerv, amelynek (jogszabály vagy az alapító okirata alapján) a kisajátítást megalapozó közérdekű cél megvalósítása a feladatkörébe tartozik.<sup>57</sup>

A kisajátítási eljárás kapcsán fontos a célhoz kötöttség, így a kisajátított ingatlan csak a kérelemben megjelölt célra használható fel.

A kisajátítást kérőnek az ingatlant a kisajátítási határozatban meghatározott határidőn belül a kisajátítás céljára fel kell használnia, és a kisajátítási cél szerinti használatot a kisajátítási határozatban előírt időtartamig biztosítani kell. Amennyiben a kisajátítás célja az előírt határidőn belül nem valósul meg, az ingatlan korábbi tulajdonosát visszavásárlási jog illeti meg.<sup>58</sup>

A következőkben tekintsük át a kisajátítás folyamatát.<sup>59</sup> A kisajátítási eljárás kérelemre indul. A kérelmet a kisajátítást kérő nyújtja be. A kisajátítási kérelemben meg kell jelölni a kisajátítás célját, a célban megjelölt tevékenység vagy beruházás megkezdésének határidejét, illetve ütemezését.

Ügyintézéshez szükséges dokumentumok az alábbiak:

- a kisajátítási terv;
- a kisajátítást kérő bejelentése az ingatlan tulajdonosa és más ügyfelek nevérol, lakáscíméről (telephelyéről), ha ezek az adatok a kisajátítási terv elkészítését követően megváltoztak;
- a kisajátítást kérő nyilatkozata arról, hogy a kártalanításhoz szükséges pénzügyi fedezet, illetve lakás (helyiség) rendelkezésre áll;
- a kisajátítás céljának megfelelően, az illetékes hatóságnak a törvény által meghatározott engedélyét, hozzájárulását, egyetértését, szakvéleményét tartalmazó iratok, illetve a törvényben meghatározott esetben az ingatlanügyi hatóság határozata.

A kisajátítást kérő továbbá köteles a közérdekű célok és a kisajátítás feltételei fennállása mérlegeléséhez szükséges adatokról a kisajátítási hatóságot tájékoztatni, és az azokat igazoló dokumentumokat a hatóság rendelkezésére bocsátani.

i) Az *elbirtoklással* kapcsolatban kiemelendő, hogy ennek útján megszerzi a dolog tulajdonjogát, aki a dolgot ingatlan esetén tizenöt, ingó dolog esetén tíz éven át sajátjaként szakadatlanul birtokolja.<sup>60</sup> Elidegenítési és terhelési tilalom fennállása nem zárja ki az elbirtoklással való tulajdonszerzést, ha az elbirtoklás feltételei egyébként fennállnak. Az elbirtoklásra vonatkozó általános szabályok szerint birtokolható el a dolog tulajdoni hányada is.

Az elbirtoklás öt év elteltével következik be, ha a birtokos az ingatlan birtokát a tulajdonostól olyan írásbeli szerződéssel szerezte, amelynek alapján a tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követelhetné, ha a szerződés az ehhez megkívánt alakszerűségi követelményeknek megfelelően, és a birtokos az ellenszolgáltatást teljesítette (címzetes elbirtoklás).<sup>61</sup>

## 2.7. Az állami vagyonnal való gazdálkodás

A korábbiakban említett vagyongazdálkodási alapelvek mentén alakították ki a vagyongazdálkodási jogi szabályozókban, valamint azok alapján a tulajdonosi joggyakorlás során az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályrendszerét.

<sup>57</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 23. §-a.

<sup>58</sup> A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 35. § (3) bekezdése

<sup>59</sup> Lásd: [www.kormanyhivatal.hu/download/9/3b/20000/kisajatitas.pdf](http://www.kormanyhivatal.hu/download/9/3b/20000/kisajatitas.pdf). (a letöltés dátuma: 2017. 10. 03.)

<sup>60</sup> Ptk. 5:44. §-a.

<sup>61</sup> Ptk. 5:45. §-a.

Ahogy a korábbiakban arról már szoltunk, a nemzeti vagyon és ezen belül az állami vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, és az e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását.<sup>62</sup> Az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése.

Alapvetően tehát megállapíthatjuk, hogy az állami vagyont az államot érintő közfeladatok ellátásának biztosítására kell felhasználni. Ugyanakkor tisztában kell lennünk azzal, hogy egy-egy vagyonelem életútja során nem feltétlenül biztosítja folyamatosan és közvetlenül ezt a feladatot. Azokban az időszakokban, amikor a közvetlen közfeladat biztosítására a vagyonelem részben vagy egészében nem szükséges, a közfeladatot nem biztosító részt a tulajdonosi joggyakorlónak hasznosítani kell.

Az állami ingatlan vagyonnak van egy jelentős szelete, amely jellegénél fogva csak kisebb hányadában lát el közfeladatot. Ez az állam tulajdonában lévő *termőföldvagyon*. Az állam ezt a vagyont speciális módon kezeli. Különösen azt a hányadát, amely valóban mezőgazdasági termelési vagy természetvédelmi célokat vagy mezőgazdasági szempontból lényeges vízgazdálkodási célokat szolgál. Ezek a vagyonelemek a Nemzeti Földalapba kerülnek.

A Nemzeti Földalapba tartozó állami vagyon rendeltetése az alábbi:<sup>63</sup>

- működőképes családi gazdaságok kialakításának elősegítése, a szakirányú végzettséggel rendelkező agrárvállalkozók földhöz jutásának támogatása;
- a földárak és -haszonberek alakulásának befolyásolása;
- a föld magánosítása eredményeként létrejött, a hatékony mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlan birtokszerkezet vidékfejlesztési célokkal összehangolt javításának támogatása, a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése;
- birtokösszevonási célú, valamint az állattenyésztő telepek működését biztosító földcseréhez szükséges föld biztosítása;
- a magántulajdonba került, természetvédelmi oltalom alatt álló területek, valamint a hullámtéri területek, és a mentett oldali vízjárta területek cseréjéhez, továbbá kisajátítás esetén cserével történő kártalanításához, és törvényben meghatározott feladatokhoz földkészlet biztosítása;
- különleges természetési célok megvalósításához tartalékterületek biztosítása;
- a fennálló földhasználati viszonyok stabilizálása, a további földhasználatok elősegítése;
- a földek művelésben tartásának elősegítése, a mezőgazdasági termelés összehangolása a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása) szempontjaival;
- a nem művelt, vagy méretük és kialakításuk miatt gazdaságosan nem művelhető területek hasznosításának állami kezdeményező szereppel történő meggyorsítása;
- az értékes termőhelyen lévő ültetvényterületek megtartásának elősegítése;
- tározók, záportározók kialakításához szükséges terület biztosítása;
- az erdővagyonnal való tartamos (fenntartható) gazdálkodás feltételeinek segítése;
- szociálisan hátrányos helyzetű rétegek megélhetésének elősegítése érdekében szervezett mezőgazdasági munkavégzést szolgáló szociális földalap biztosítása;
- az oktatás és a tudományos kutatás céljainak, a mezőgazdasági genetikai háttér fenntartásának, megőrzésének szolgálata.

<sup>62</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi XCVI. törvény 7 § (1) bekezdése.

<sup>63</sup> A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény.

### 2.7.1. A tulajdonosi joggyakorlás rendszere

A tulajdonosi joggyakorló az, aki a nemzeti vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult.<sup>64</sup> Ahogyan azt a korábbiakban már említettük az Nvtv. meghatározza, hogy az állami vagyon tekintetében ki lehet tulajdonosi joggyakorló.<sup>65</sup>

Az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében tulajdonosi joggyakorló kizárólag:

- a miniszter,
- központi költségvetési szerv,
- az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet vagy
- az állam és az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet együttesen 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság lehet.

Abban az esetben, ha a tulajdonosi joggyakorló gazdálkodó szervezetek tulajdonosi szerkezete megváltozik, és már nem felelnek meg a törvény előírásának, akkor a törvény erejénél fogva megszűnik a tulajdonosi joggyakorló jogosultságuk. A tulajdonosi joggyakorlás megszűnésének időpontja az a nap, amelyen a jogszabályban meghatározottaktól eltérő tulajdonosi szerkezetet eredményező tulajdonosváltás bekövetkezik. E naptól kezdődően a tulajdonosi jogokat az állami vagyonról szóló törvényben meghatározott tulajdonosi joggyakorló gyakorolja.

A nemzeti vagyonról szóló törvény 2. mellékletében felsorolt állami tulajdonban álló, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő gazdasági társasági részesedések felett a tulajdonosi jogok gyakorlására kizárólag:

- törvényben kijelölt miniszter,
- központi költségvetési szerv vagy
- az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet jogosult.

Az állami vagyonra vonatkozó tulajdonosi joggyakorlás alapvető feladata az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő – hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása (közvetlen felhasználás), illetve közvetett hasznosítása (beleértve a vagyoni kör változását eredményező értékesítést), valamint az állami vagyon gyarapítása (ideértve a vagyoni kör bővítését is).<sup>66</sup> A törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorló – feltéve, hogy nem konkrét, egyedileg meghatározott vagyoni kör tekintetében gyakorol tulajdonosi jogokat – a rábízott vagyon körében a miniszter jóváhagyásával köthet olyan megállapodást, amelynek eredményeként valamely vagyonelem könyv szerinti értéken, ingyenesen más tulajdonosi joggyakorló tulajdonosi joggyakorlása alá kerül.

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorló köteles a kormány rendeletében meghatározott adattartalommal és módon adatszolgáltatást nyújtani az MNV Zrt. részére. A kormány az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek működéséről, az állami vagyon állományának alakulásáról, az állami vagyonnal való gazdálkodás folyamatairól évente, a tárgyévét követő év december 31. napjáig beszámol az országgyűlésnek.

A jogalkotó az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás ellenőrzését az Állami Számvevőszék feladatává tette. Az Állami Számvevőszék évente ellenőrzi a tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységet.

<sup>64</sup> Az Nvtv. 3. § (1) bekezdés 17. pont

<sup>65</sup> Az Nvtv. 7/A §

<sup>66</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 2. § (1) bekezdése.

Tekintsük át a tulajdonosi joggyakorlók rendszerét.

a) A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.): A rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlónaként – ha törvény vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – az MNV Zrt. gyakorolja.<sup>67</sup> *A történeti hűség kedvéért itt kell megemlíteni, hogy korábban a tulajdonosi jogokat a vagyonpolitikáért felelős miniszter az MNV Zrt. útján gyakorolta.*

Az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlással összefüggő feladatai:<sup>68</sup>

- előkészíti, illetve végrehajtja az országgyűlés, a kormány és a miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit;
- nyilvántartást vezet a tulajdonosi joggyakorlása – ideértve a törvény vagy miniszteri rendelet alapján átadott tulajdonosi joggyakorlást is – alá tartozó állami vagyonról, annak alapján adatszolgáltatást nyújt;
- a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyont közvetlenül vagy polgári jogi szerződések útján hasznosítja;
- rendszeresen ellenőrzi a vele szerződéses jogviszonyban lévő személyek, szervezetek vagy más használók állami vagyonnal való gazdálkodását, megállapításairól az MNV Zrt. Felügyelő Bizottságát, az ellenőrzött szervet, szükség esetén a minisztert és az Állami Számvevőszéket tájékoztatja;
- az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – képviseli az államot;
- ellenőrzi az értékesítési szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítését;
- elektronikus árverési rendszert működtet, vezeti az árverezők elektronikus nyilvántartását és elektronikus árverési hirdetmény közzététele útján elektronikus árverési eljárást bonyolít le;
- az állami feladatok ellátása során a költségvetési szervek, illetve az egyéb, az állami vagyont használó természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére a működésükhöz szükséges állami tulajdon használatához szükséges szolgáltatásokat (üzemeltetés, beszerzés) nyújt.
- Az MNV Zrt. jogszabályokban meghatározott feladatai állami feladatnak minősülnek.

Az MNV Zrt. az állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság, amelynek részvénye forgalomképtelen. Alapító okiratának elfogadása és módosítása a vagyonpolitikáért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Az MNV Zrt. nem alakulhat át, nem válhat szét, más társasággal nem egyesülhet. Megszűnéséről az országgyűlés törvényben rendelkezhet. Az MNV Zrt. alapító okiratát és annak módosításait a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Az MNV Zrt.-ben az állam részvényesi jogait fő szabály szerint a vagyonpolitikáért felelős miniszter gyakorolja. Az MNV Zrt. működése során a közgyűlés jogai a részvényesi jogok gyakorlóját illetik meg. Az MNV Zrt. működésének ellenőrzését a Felügyelő Bizottság látja el. A Felügyelő Bizottságra a Ptk. 3:124.–3:127. §-ának rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

b) Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK): A fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről szóló 2013. évi XXV. törvény 4. § (5) bekezdése rendelkezik arról, hogy az e törvény szerint az állam tulajdonába került vagyon tekintetében a tulajdonosi jogokat az Állami Egészségügyi Ellátó Központ, vagyis az ÁEEK gyakorolja. A települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény határozza meg alapvetően ÁEEK tulajdonosi joggyakorlónaként történő kijelölését és a tulajdonosi joggyakorlásának tartalmát.

<sup>67</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI törvény 3. § (1) bekezdése.

<sup>68</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI törvény 17. §-a.

A Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására ÁEEK az alábbi vagyonelemek tekintetében jogosult:

- a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: konszolidációs törvény), továbbá az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján állami tulajdonba került, állami egészségügyi feladatellátást szolgáló vagyon;
- a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény alapján állami tulajdonba kerülő, az állami egészségügyi feladatellátást szolgáló vagyon;
- a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény 4. mellékletében felsorolt országos gyógyintézetek, valamint az egészségügyért felelős miniszter irányítása alá tartozó, az előző pontokon túli egyéb egészségügyi szolgáltató vagyonkezelésében lévő vagyon tekintetében;
- az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlására a meghatározott költségvetési intézmények állam általi átvételét követő beszerzései és beruházásai alapján létrejött vagyon tekintetében is.

A tulajdonosi jogok gyakorlása során feladatait az ÁEEK az államháztartásról szóló törvény, a nemzeti vagyonról szóló törvény, az állami vagyonról szóló törvény és annak végrehajtási rendeletei, valamint a Nemzeti Földalapról szóló törvény és a végrehajtási rendelete szerint végzi.

Az ÁEEK jogosult:

- a tulajdonosi joggyakorló jogosult a tulajdonosi joggyakorlás körébe tartozó, az állami egészségügyi feladatellátáshoz szükségtelenné vált vagyonelemek értékesítésére az állami vagyonról szóló törvény rendelkezései szerint;
- a kormány által meghatározott egészségügyi szolgáltató gazdasági társaság állami tulajdonba kerülése céljából az állam nevében eljárni, és
- az így állami tulajdonba kerülő gazdasági társaság tekintetében az állam tulajdonosi jogainak és kötelezettségeinek gyakorlására.

c) A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA): a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény a miniszteri tulajdonosi joggyakorlás elve mentén szabályozza a tulajdonosi joggyakorlás kérdését. Ennek értelmében<sup>69</sup> a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján gyakorolja. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az NFA képviseli. A tulajdonosi jogok gyakorlása kiterjed a tulajdonjoghoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok gyakorlására is. Kivételként kell megemlítenünk a hagyatéki eljárás öröklésre vonatkozó részét, mert ebben az esetben az MNV Zrt. jár el a Nemzeti Földalapba tartozó vagyonelemek esetében is.

A Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi joggyakorlás elkülönítése során került szembe a tulajdonosi joggyakorlási rendszer azzal a problémával, hogy számos olyan ingatlan van az állam tulajdonában, amely a Nemzeti Földalapba tartozó termőföldet és a mezőgazdasági tevékenységet egyáltalán nem támogató kivett területet is tartalmaz. Ilyenek például a Balaton-tó és nádas, a gyepek és egyetem, erdő és kórház, szántó és országos közút együttesek kérdése. Jól látható, hogy ezek a tevékenységek markánsan elkülönülnek a Nemzeti Földalap feladatkörétől és rendeltetésétől, és e tekintetben a fő hasznosítási iránya az ingatlanoknak nem a termőföld jellegéből fakad. A jogalkotó a problémát úgy oldotta fel, hogy azon állami tulajdonban álló ingatlanok felett, amelyek egy része a Nemzeti Földalapba tartozik, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) az agrárpolitikáért felelős miniszterrel közösen gyakorolja a tulajdonosi jogokat.

<sup>69</sup> Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 3. § (1), (2) bekezdése.



d) A minisztériumok: miniszteri hatáskörbe tartozik a tulajdonosi joggyakorlás az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság, az ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság felett – ha miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik. Érdemes kiemelni, hogy a vagyonpolitikáért felelős miniszter rendeletével szinte minden minisztérium gyakorol valamilyen vagyonelem felett (zömében gazdasági társaságok) tulajdonosi jogokat.

## 2.7.2. Az állami vagyon hasznosítása

### 2.7.2.1. Az állami vagyon hasznosítására jogosultak

Az állami vagyon használatával kapcsolatban mindenképp azt kell tisztázni, hogy ki lehet az állami vagyon használója.<sup>70</sup> Az állami vagyont használó lehet természetes személy és önálló jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező szervezet, aki az állami vagyont a természetben birtokolja, jogcímmel (törvény vagy szerződés alapján) használja, hasznait szedi. Nem minősül használónak a tulajdonosi joggyakorló.

Az állami vagyon használója – mint ahogy arra már utaltunk – lehet természetes személy is. E tekintetben mind belföldi mind külföldi személy szóba jöhet. Korlátozást alapvetően a termőföldek esetében találunk, ahol a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény meghatározza azoknak a személyeknek a körét, akik jogosultak ilyen területeket használni.

A nem természetes személyek (szervezetek) alkotják az állami vagyont használók másik nagy csoportját. Alapvető kritérium, hogy a szervezetnek átláthatónak kell lennie. Az átláthatóság kritériumrendszerét az Nvtv. határozza meg.

A fentiek mellett vannak kizáró tényezők is, amelyek megléte esetén a hasznosításra vonatkozó szerződés nem köthető meg.

Nem köthető szerződés azzal, aki:<sup>71</sup>

- csőd- vagy felszámolási eljárás, végelszámolás, önkormányzati adósságrendezési eljárás alatt áll;
- tevékenységét felfüggesztette, vagy akinek tevékenységét felfüggesztették;
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 178. §-ának 20. pontja szerinti, hatvan napnál régebben lejárt esedékességű köztartozással rendelkezik;
- az alábbi bűncselekmények elkövetése miatt büntetett előéletű:
  - » a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény XV. fejezet VI. címében meghatározott közélet tisztasága elleni vagy XVII. fejezetében meghatározott gazdasági bűncselekmény,
  - » a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. Fejezetében meghatározott korrupciós bűncselekmény, XXXVIII. Fejezetében meghatározott pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmény, XXXIX. Fejezetében meghatározott költségvetést károsító bűncselekmény, XL. Fejezetében meghatározott pénzmosás, XLI. Fejezetében meghatározott gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmény, XLII. Fejezetében meghatározott fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekmény vagy XLIII. Fejezetében meghatározott tiltott adatszerzés és az információs rendszer elleni bűncselekmény;

<sup>70</sup> Szeretném rögzíteni, hogy a „használ” kifejezés és az ebből származó kifejezések különböző alakjai folyamatosan megjelennek a vagyongazdálkodási tevékenység során. A kifejezések, bár hasonló hangalakúak, sokszor teljesen más eltérő jogviszonyt takarnak, vagy eltérő személyi körre vonatkozhatnak.

<sup>71</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 25 § (1) bekezdése.



- » gazdálkodó szervezetben vagy gazdasági társaságban vezető tisztség betöltését kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll, illetve akinek tevékenységét a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény 5. § (2) bekezdése alapján a bíróság jogerős ítéletében korlátozta;
- állami vagyon hasznosítására irányuló korábbi – három évnél nem régebben lezárult – eljárásban hamis adatot szolgáltatott, és ezért az eljárásból kizárták.

### 2.7.2.2. Az állami vagyon hasznosítására vonatkozó szerződéses jogviszony

Az állami vagyon hasznosítására csak olyan szerződés köthető, amely – az állami vagyon megőrzését, gyarapítását, pénzügyileg és gazdaságilag minél előnyösebb hasznosítását szem előtt tartva – az állam számára a várható bevétel, megtakarítás, vagy más előny alapján a lehető legkedvezőbb.

Az állami vagyon hasznosításával kapcsolatos szerződés – a fentebbieknek megfelelően – csak természetes személlyel vagy olyan szervezettel köthető, aki megfelel az átláthatóság kritériumainak.

A hasznosításra irányuló szerződés határozatlan vagy legfeljebb tizenöt éves határozott időre köthető.<sup>72</sup> Lehetőség van a szerződés meghosszabbítására, de csak legfeljebb egy alkalommal legfeljebb öt évvel. A szerződés meghosszabbításának különös feltétele, hogy a hasznosításra jogosult valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítse az alapszerződés vonatkozásában. Két dolgot kell itt kiemelnünk, illetve magyarázatképpen rögzítenünk. A fenti szabályozás nem egy húsz éves keretet határoz meg, hanem legfeljebb kategóriákat. Azaz egy példával élve, ha valakinek van egy öt évre szóló szerződése, akkor az is csak egyszer és legfeljebb öt évvel hosszabbítható meg. A szerződés meghosszabbítása során különös felelősség terheli a hasznosító szervezetet. Vizsgálni szükséges, hogy a használó minden szerződéses feltételt a szerződés teljes futamidejében, szerződésszerűen teljesített-e. Ha csak egy alkalommal is például bérleti díjfizetési késedelembe esett, már nem lehet a meghosszabbítással élni.

A határozott idejű szerződés 15+5 éves korlátozása nem vonatkozik az állammal, költségvetési szervvel, önkormányzattal vagy önkormányzati társulással kötött szerződésekre. Ezek elviekben bármilyen határozott időszakra megköthetők, és bármilyen időszakra akár többször is meghosszabbíthatók.

A használónak vállalnia kell, hogy:<sup>73</sup>

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

A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződést a hasznosításba adó kártalanítás nélkül és azonnali hatállyal felmondhatja, ha a nemzeti vagyon hasznosításában részt vevő bármely – a hasznosítóval közvetlen vagy közvetett módon jogviszonyban álló harmadik fél – szervezet a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés megkötését követően beállott körülmény folytán már nem minősül átlátható szervezetnek.

Az állami vagyont használót díjfizetési kötelezettség terheli az állami vagyon használatával kapcsolatban. Fő szabályként ez a díj piaci alapú. Szükség szerint piaci érték meghatározással, szakértő bevonásával is megállapítható. Állami vagyont ingyenesen kizárólag közfeladat ellátása vagy a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása céljából (ideértve ezeknek a feladatoknak az ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is) lehet ingyenesen hasznosítani, de ebben az esetben is kizáró-

<sup>72</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (1) bekezdése.

<sup>73</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (11) bekezdése.

lag olyan mértékben, amilyen mértékben az illető vagyonelem a fentieket szolgálja. Azaz egy ötemeletes irodaház ingyenes használatba adása olyan szervezetnek, amelynek elhelyezési igénye csak egy szintet érint ingyenesen, nem valósítható meg, csak ezen szint mértékéig, és a további négy szint után díjfizetési kötelezettsége keletkezne.

Nemzeti vagyonba tartozó állami tulajdonú ingatlant használó központi költségvetési szerv fő szabályként a rábízott állami tulajdonú ingatlant vagy ingatlanrészt nem hasznosíthatja, az ingatlanra vagy annak bármely részére vonatkozóan a használatot bármely címen átengedő szerződést nem köthet, továbbá a rábízott állami tulajdonú ingatlanon beruházást, felújítási tevékenységet nem végezhet és nem végeztethet.<sup>74</sup>

A hasznosítási tilalom alól kivételt képez, ha:<sup>75</sup>

- törvény vagy kormányrendelet az érintett központi költségvetési szerv kötelező alapfeladataként nevesíti a hasznosítási, beruházási, felújítási tevékenységeket;
- az ingatlan az Országgyűlés Hivatala vagyonkezelésében van, vagy a meghatározott tevékenység összefügg az Országgyűlés Hivatala vagyonkezelésében lévő ingatlan fejlesztését szolgáló beruházással;
- az állami tulajdonú ingatlant használó központi költségvetési szerv számára a fentebb megjelölt tevékenység végzését az arra jogosult központi költségvetési szervvel vagy az állami vagyonról szóló törvény szerinti tulajdonosi joggyakorló szervvel kötött szerződése lehetővé teszi; vagy
- központi költségvetési szerv Magyarország függetlenségének, területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak, lakosságának és anyagi javainak védelme mint kötelező alapfeladat ellátásához törvény által rendelkezésre bocsátott ingatlant érintően végzi a megjelölt tevékenységeket.

A mindenkori költségvetési 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 versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.<sup>76</sup>

Nem szükséges versenyeztetni, ha a hasznosítás:<sup>77</sup>

- államháztartási körbe tartozó szervezet;
- jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet, vagy
- 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;
- ha nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség a külföldön lévő ingatlan esetében a versenyeztetés alkalmazását kizárja;
- ha jogszabály rendelkezései vagy a használat átengedésének egyéb körülményei a lehetséges hasznosító személyének megválasztását olyan jelentős módon vagy mértékben korlátozzák, hogy a versenyeztetésből származó előnyök nem biztosíthatók;
- ha a határozott időre kötendő szerződés tartama a kilencven napot nem haladja meg;
- ha társadalom-, fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti közérdekű cél érdekében az adott ügylet megvalósítása kiemelten indokolt, és a kormány erre figyelemmel nyilvános határozatban döntött a versenyeztetés mellőzéséről.

<sup>74</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI törvény 11. § (14) bekezdése.

<sup>75</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI törvény 11. § (15) bekezdése.

<sup>76</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI törvény 11. § (16) bekezdése.

<sup>77</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI törvény 11. § (17) bekezdése, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 24. § (2) bekezdése.

A versenyeztetésre vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni, amennyiben természetes személy vagy 100%-ban magántulajdonban álló gazdálkodó szervezet a nemzeti vagyon használója, és a használatában álló nemzeti vagyont hasznosítja.<sup>78</sup>

A versenyeztetés egyik speciális formája a zártkörű pályázat kiírására. Erre leginkább akkor kerülhet sor, ha a vagyontárgy nyilvános pályáztatásának reális, tervezett költségei jelentősen csökkenének a hasznosításból elérhető bevétel, vagy ha a korábbi nyilvános pályázat eredménytelenül zárult és ezen eljárással is biztosítható az állami vagyon gazdaságos hasznosítása.

Amennyiben az állami vagyon használatára irányuló szerződés vételi jogot is biztosít a használati jog jogosultja számára, akkor a használati jog átengedése az állami vagyon értékesítésére vonatkozó szabályok szerint történhet.

### 2.7.2.3. Az állami vagyon hasznosításának formái

Az állami vagyon hasznosítása a tulajdonosi joggyakorló vagy a nemzeti vagyon használója által a nemzeti vagyon birtoklásának, használatának, hasznok szedése jogának bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – jogcímen történő átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást, valamint a haszonélvezeti jog alapítását.

A következőkben néhány fontosabb hasznosítási formát mutatunk be.

a) *Bérbeadás*: valamely vagyonelemet ellenérték fejében bérbe adhat a hasznosító szervezet. A bérbeadás lehet egész ingatlan vagy annak egy meghatározott tulajdoni hányada, vagy egyéb bérbe adható dolog.

A bérletbeadás során az állami vagyonra vonatkozó jogszabályokat a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseinek figyelembevételével kell alkalmazni.

Az önkormányzati vagyon kialakulása során a műemlék épületekben lévő lakások, illetve az állami költségvetési szervek vagyonkezelésében lévő lakások nem kerültek önkormányzati tulajdonba. Ezek megmaradtak állami vagyoni körben. Az állami vagyonba tartozó lakások bérleti szerződéseinek kezelése, azok bérbeadása során alkalmazni szükséges a lakás elhelyezkedése szerinti települési önkormányzatok vonatkozó helyi rendeleteinek szabályait. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az állami tulajdonban lévő lakások esetén településenként kell kialakítani a szerződéses feltételeket, a bérleti díjat stb. Ez megnehezíti az egységes elvek mentén történő hasznosítást. Bizonyos kiemelt ágazatok által vagyonkezelte számos lakás ingatlanra önálló rendeleti szabályozás van érvényben. Ilyenek például a honvédségi lakások és a belügyminisztérium különböző szerveihez tartozó lakások.

b) *Használat*: valamely vagyonelemet a jogszabályban rögzített feltételeknek megfelelő személynek használatba is lehet adni. A használatért a bérleti díjhoz hasonló, azzal megegyező díjat kell fizetni. A használat esetén nem kell alkalmazni a bérletnél jelzett jogszabályt. A gyakorlatban a használatra vonatkozó megállapodás alapvetően kétféle lehet: használatbaadás használatjoga alapítása nélkül vagy használatbaadás használatjogának alapításával. A két típus között az a lényegi különbség, hogy a használatjoga az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyzésre kerülő jog, az ingatlant terheli. Ez utóbbi alapítására csak a tulajdonosi joggyakorló jogosult. Vagyonkezelő vagy egyéb jogcímen állami vagyont használó nem alapíthat olyan jogot, amely az ingatlant megterhelné.

c) *Ingyenes használat*: az ingyenes használati joggal kapcsolatosan a társadalmi szervezetek vezetői jogának megszüntetéséről szóló 1990. évi LXX. törvény határoz meg rendelkezéseket. Kialakult egy olyan helyzet, hogy az addigi társadalmi szervezetek továbbra is használták a székhelyükként szolgáló ingatlanokat, valamint a központi költségvetési szervek egy része is olyan ingatlanban volt elhelyezve, amely önkormányzati tulajdonba került, illetve önkormányzatok szervei, intézményei is állami tulajdonban maradó ingatlanban voltak elhelyezve. A probléma megoldására a jogalkotó létrehozta az ingyenes használati jog jogintézményét. Ez megillette a fenti szervezeteket. Vagy az állami

<sup>78</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (18) bekezdése.

vagyon felett felügyeletet gyakorló szervezettel kellett szerződést kötniük, vagy a Vagyonátadó Bizottság döntött a kérdésről.

Az ingyenes használati jogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzik. Fő szabályként addig illeti meg a jog jogosultját, amíg azt a tevékenységet, amiért jogosult volt az ingyenes használati jogra, az adott ingatlanban végzi. Ha a tevékenysége megszűnik, vagy más ingatlanban folytatja, az ingyenes használati joga is megszűnik, továbbá megszűnik akkor is, ha részben vagy egészében megszerzi az ingatlan tulajdonjogát. Az ingyenes használati jog nem azt jelenti, hogy a jog jogosultját semmiféle fizetési kötelezettség nem terheli. Nem kell fizetnie a jog megszerzéséért és annak gyakorlásáért, de fizetnie kell a jog gyakorlásával összefüggő költségeket. Így például a közüzemi díjakat stb. Nem keverendő össze továbbá az ingyenes használati jog a használat jogának vagy a használatra vonatkozó megállapodásnak az ingyenességével. Ez utóbbi a használatához kapcsolódóan egy olyan szerződés, amelyben használati díj fizetésére vonatkozóan nincs rendelkezés, azaz 0 Ft díjfizetésről rendelkezik. Ez utóbbira akkor van lehetőség, ha az állami vagyont közfeladat ellátásának céljából használja valaki és ebben az esetben is csak a közfeladat ellátásának mértékéig.

d) *Földhasználat*: földhasználati jogot épület elhelyezésének céljából lehet alapítani. A földhasználati jog az épület létrejöttét megelőzően a jog jogosultjának megjelölésével teherként bejegyezhető a tulajdoni lap harmadik részére az ingatlan-nyilvántartásba. Az épület létrejöttét követően a földhasználati jog az épület mindenkoros tulajdonosát illeti és az épület önálló tulajdoni lapra kerül (osztott tulajdon jön létre).

A földhasználati jog alapítására vonatkozóan egyébként az állami vagyon értékesítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Földhasználati jogot ellenérték fejében lehet alapítani.

e) *Egyéb használati jogcímek*: az állami vagyon használatának átengedésére egyéb, a Ptk.-ban meghatározott jogcímen is lehetőség van. Gyakran találkozhatunk például haszonkölcsön szerződéssel is.

Vannak speciális esetek, amelyekre külön szabályozás vonatkozik, ilyen például a természetes vizek medrének használatára vonatkozó mederhasználat kérdése.

#### 2.7.2.4. Speciális vagyoni jogi szabályok a hiteladósok ingatlanait érintően<sup>79</sup>

A Bankszövetséggel folytatott tárgyalássorozat után 2011 májusában került meghirdetésre az öt pontból álló Otthonvédelmi Akcióterv. Ennek az intézkedéssorozatnak az egyik meghatározó eleme a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. (a továbbiakban: NET Zrt.) által működtetett program. A NET Zrt. törvényben meghatározott alaptevékenysége, hogy a jogszabályokban meghatározott feltételek teljesülése esetén a forint- vagy devizaalapú jelzáloghitelüket törleszteni képtelen hiteladósok lakóingatlanát a hitelező intézetektől a Magyar Állam részére megvásárolja, és az eredeti tulajdonosnak és családjának határozatlan időre bérbe adja.

2012-ben 25 000 ingatlan megvásárlásának céljával indult el a Program, amelynek további bővítéséről született döntés 2015-ben, majd a későbbi években.

A hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló 2011. évi CLXX. törvény 3. § (1) bekezdése szerint a NET Zrt.:

- a hiteladós által – ha a lakóingatlan nem a hiteladós tulajdonában van, a zálogkötelezettel együttesen – megvételre felajánlott, a hiteladós vagy a zálogkötelezett lakhatását biztosító lakóingatlant az állam nevében és javára megvásárolja;
- az életjáradék nyújtójának tulajdonjogát megszerezve hosszú távon biztosítja, hogy az életjáradékra jogosultnak az életjáradékra való jogosultsága és egyben a lakhatását biztosító lakóingatlan használati joga az életjáradéki szerződés szabályai szerint az életjáradékra jogosult haláláig folyamatosan fennálljon;

<sup>79</sup> Az alfejezet Szólik Eszter írása.

- az általa megvásárolt lakóingatlan vonatkozásában eljár az állam tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzése érdekében;
- az általa megvásárolt lakóingatlan, a lakhatási célú ingatlan és a tartalék ingatlan (a továbbiakban együtt: ingatlan) felett vagyongazdálkodási jogot gyakorol;
- a vagyongazdálkodásában lévő állami vagyont közvetlenül vagy magánjogi szerződés útján hasznosítja;
- a vagyongazdálkodásában lévő állami vagyonnal kapcsolatos magánjogi jogviszonyokban képviseli az államot;
- az állami feladatok ellátása során az állami vagyont használó természetes személyek részére az állami tulajdon használatához szükséges szolgáltatásokat nyújt.

A törvény 6. §-a alapján a lakóingatlant a NET Zrt. abban az állapotban veszi át az eladótól és adja bérbe, amelyben az az adásvételi szerződés megkötésének időpontjában van.

A NET Zrt. a vagyongazdálkodás során az állami vagyont elsődlegesen bérleti szerződés alapján bérbeadásal hasznosítja, valamint kezdeményezheti a vagyongazdálkodásában lévő lakóingatlan ingyenes önkormányzati tulajdonba adását.

Emellett a NET Zrt. a lakóingatlant, az állam nevében eljárva a hiteladós és a zálogkötelezett részére – visszavásárlási jogok gyakorlása során – elidegenítheti.

A vagyongazdálkodás során a NET Zrt. a megüresedett lakóingatlant a vagyongazdálkodási szerződés módosítása mellett – további hasznosítás vagy értékesítés érdekében – az MNV Zrt. részére átadhatja.

Az MNV Zrt. a lakóingatlan ingyenes önkormányzati tulajdonba adását abban az esetben kezdeményezi az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternél, ha a települési önkormányzat a közigazgatási területén levő, a NET Zrt. által az önkormányzati tulajdonba adás kezdeményezésének időpontjáig az állam nevében megvásárolt összes lakóingatlant átveszi.

Amennyiben a lakóingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat nem veszi át a lakóingatlanokat, a lakóingatlanok tulajdonba adását más települési önkormányzat is kérheti, ha a saját közigazgatási területén él az átvétel lehetőségével.

A lakóingatlanokat átvevő települési önkormányzat a lakóingatlan önkormányzati tulajdonba kerülését követő két éven belül a bérlő számára a NET Zrt. által kötött bérleti szerződésben meghatározottaknál hátrányosabb feltételeket nem határozhat meg.

A NET Zrt. vagyongazdálkodásában lévő lakóingatlan ingyenes önkormányzati tulajdonba adása esetén a települési önkormányzat az átadott vagyont elsősorban bérleti szerződés alapján, bérbeadásal hasznosítja.

A törvény 8. § (1) bekezdése értelmében a NET Zrt. a hiteladós által – ha a lakóingatlan nem a hiteladós tulajdonában van, a zálogkötelezettel együttesen – megvételre felajánlott lakóingatlant abban az esetben vásárolja meg, ha:

- a hiteladós vagy a vele egy háztartásban élő hozzátartozója a kormány rendeletében foglaltak szerint szociálisan rászorult személy,
- a hiteladós, a zálogkötelezett vagy ezek közeli hozzátartozói bejelentett lakóhelye 2014. december 31-én és a kérelem benyújtásakor az állam számára megvételre felajánlott lakóingatlan,
- a hiteladósnak vagy a zálogkötelezettnek más lakhatást biztosító használati joga nincs, illetve ha a hiteladósnak vagy a zálogkötelezettnek más lakhatást biztosító használati joga van, de az adott lakóingatlan már nem felelne meg a benne lakó személyekre számítandó méltányolható lakásigénynek, amennyiben a hiteladós vagy a zálogkötelezett és megvételre felajánlott lakóingatlanban lakó házastársa, bejegyzett élettársa, egyeneságbeli rokona, örökbefogadott, mostoha- vagy neveltgyermek, örökbefogadó-, mostoha- vagy nevelőszülője vagy testvére is az adott ingatlanban lakna,
- a lakóingatlanon pénzügyi intézmény javára bejegyzett olyan jelzálogjog áll fenn, amely 2013. december 31. előtt megkötött jelzáloghitel-szerződés alapján jött létre,



- a jelzáloghitel-szerződés ingatlanfedezetét az államnak megvételre felajánlott lakóingatlanon kívül más lakóingatlan nem képezi,
- a lakóingatlan a jelzáloghitel-szerződés megkötésekor megállapított forgalmi értéke Budapesten, a megyei jogú városokban és a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény 1/1. számú mellékletében felsorolt településeken (a továbbiakban: agglomeráció) a huszonötmillió forintot, egyéb településeken a húszmillió forintot nem haladta meg, és a jelzáloghitel-szerződés megkötésekor jelzáloghitelszerződésben meghatározott hitel összege nem haladta meg a lakóingatlan jelzáloghitel kihelyezésekor megállapított forgalmi értékének a 90%-át, a jogszabályon alapuló állami készfizető kezességvállalás esetében a 100%-át, de elérte a 25%-át,
- a rangsorban legelőrébb álló pénzügyi intézmény megkötötte a NET Zrt-vel az 5. § (1) bekezdése szerinti keretszerződést,
- a lakóingatlanra bejegyzett jelzálogjoggal rendelkező minden pénzügyi intézmény
  - » külön nyilatkozatban hozzájárul ahhoz, hogy a lakóingatlan tulajdonjoga az államra átruházásra kerüljön, és elfogadja a 9. § alapján a NET Zrt. által fizetendő vételár 20. § szerint rá eső hányadát, és
  - » lemond a jelzáloghitel-szerződésből eredő, a hiteladóssal szemben fennálló minden további követeléséről.

A törvény 9. § (1) bekezdése kimondja, hogy a lakóingatlan vételára az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jelzálogjoggal rendelkező pénzügyi intézmény követelésének – több ilyen követelés esetén az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett, legelső ranghelyen álló, jelzálogjoggal fedezett követelés – alapjául szolgáló jelzáloghitel-szerződésben megállapított forgalmi érték, vagy annak hiányában a jelzáloghitel-szerződés megkötésekor megállapított forgalmi érték:

47%-a, ha a lakóingatlan Budapesten, az agglomerációban vagy megyei jogú városban található,  
 43%-a, ha a lakóingatlan az előző pont hatálya alá nem tartozó városban,  
 29%-a, ha a lakóingatlan községben található  
 azzal, hogy a lakóingatlan vételára nem haladhatja meg az alábbi meghatározott értéket:  
 Budapesten, az agglomerációban és a megyei jogú városokban a 9 millió 400 ezer forintot,  
 az előző pont hatálya alá nem tartozó városban a 6 millió 450 ezer forintot,  
 községben a 4 millió 350 ezer forintot.

A NET Zrt. az adásvételi szerződés megkötésével egyidejűleg a hiteladós vagy – ha a lakóingatlan nem a hiteladós tulajdonában van – a zálogkötelezett javára visszavásárlási jogot enged, amelyet a hiteladós vagy a zálogkötelezett a tulajdonjog-bejegyzés ranghelyének alapjául szolgáló kérelem iktatási dátumát követő hatodik hónap első napjától a tulajdonjog-bejegyzés ranghelyének alapjául szolgáló kérelem iktatási dátumát követő hetvenkettedik hónap utolsó napjáig gyakorolhat.

A visszavásárlási jog a hiteladóst vagy – ha a lakóingatlan nem a hiteladós tulajdonában van – a zálogkötelezettet akkor is megilleti, ha a lakóingatlan a települési önkormányzat tulajdonába kerül. A települési önkormányzat tulajdonába került lakóingatlan esetében a visszavásárlási jogot a hiteladós vagy a zálogkötelezett a települési önkormányzattal szemben gyakorolhatja.

A visszavásárlási vételár a NET Zrt. által a lakóingatlanért fizetett, a törvény alapján meghatározott vételárnak a NET Zrt. és az eladó között megkötött adásvételi szerződés keltétől a visszavásárlási jog gyakorlásáig terjedő időszakra számított jegybanki alapkamattal, a NET Zrt. által az ingatlanra fordított értéknövelő beruházások értékével, valamint a NET Zrt. által a bérlő helyett megfizetett kötelezettség összegével növelt összege.<sup>80</sup>

A törvény 11. §-a értelmében lakóingatlan állam javára történő eladásának lehetőségéről a jelzálogjoggal rendelkező pénzügyi intézmény írásban értesíti a hiteladóst – ha a lakóingatlan nem a hiteladós tulajdonában van, a zálogkötelezett egyidejű értesítése mellett –, ha a rendelkezésére álló információk alapján valószínűsíthető, hogy az érintett lakóingatlan megfelel az e törvényben

<sup>80</sup> Lásd a törvény 10. §-át.



meghatározott feltételeknek, és az elvi hozzájárulását az értékesítéshez a pénzügyi intézmény megadja. Amennyiben a lakóingatlanra az ingatlan-nyilvántartásba jelzáloghitel-szerződés alapján több pénzügyi intézmény javára is jelzálogjogot jegyeztek be, csak a rangsorban legelőrébb álló pénzügyi intézmény tehet javaslatot a hiteladósra a lakóingatlan megvételre való felajánlására.

A hiteladós – ha a lakóingatlan nem a hiteladós tulajdonában van, a zálogkötelezettel együttesen – a lakóingatlanon jelzálogjoggal rendelkező pénzügyi intézmény útján írásban, szándéknyilatkozat benyújtásával kezdeményezheti a lakóingatlan állam általi megvásárlását. Amennyiben a lakóingatlanra az ingatlan-nyilvántartásba jelzáloghitel-szerződés alapján több pénzügyi intézmény javára is jelzálogjogot jegyeztek be, a rangsorban előrébb álló pénzügyi intézménynél lehet a lakóingatlan megvásárlását kezdeményezni.

### 2.7.3. Az állami vagyon elidegenítése<sup>81</sup>

A közfeladatok ellátása érdekében feleslegessé váló vagy a közfeladat ellátásához nem szükséges (például öröklésből származó vagyonelemek jelentős része) vagyonelemeket, az arra törvényben felhatalmazott szerv (tulajdonosi jogyakorló, vagyonkezelő) elidegenítheti. Az elidegenítés fő szabály szerint versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságának biztosításával lehetséges. Nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni csak természetes személy vagy átlátható szervezet részére lehet.

A nemzeti vagyon vonatkozásában osztott tulajdon létesítésére az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok szerinti értékesítési eljárási szabályokat kell alkalmazni a Ptk. szerinti, a földtulajdonos és az építkező között kötött megállapodás létrehozása, valamint a hozzá kapcsolódó földhasználati jog alapítása tekintetében. A földhasználati jogért a föld forgalmi értékéhez viszonyított arányos ellenértéket kell fizetni.

Állami vagyonra vonatkozóan vételi jogot alapítani csak az értékesítésre vonatkozó jogszabályi előírások betartásával lehet. Az ily módon alapított vételi jog időtartama az öt évet meghaladhatja. Állami vagyon tulajdonjogának átruházására, ideértve a vagyon gazdasági társaság részére nem pénzbeli szolgáltatásként történő nyújtását is törvény eltérő rendelkezésének hiányában, kizárólag a tulajdonosi joggyakorló jogosult. A tulajdonosi joggyakorló maga jár el, vagy az értékesítés lebonyolításával harmadik személyt bíz meg. A gyakorlatban ez több esetben maga a vagyonkezelő.

A központi költségvetési szerv a működéséhez már nem szükséges, a számviteli törvény szerinti immateriális jószág, tárgyi eszköz (műszaki berendezés, gép, felszerelés stb.), készlet értékesítésére, ide nem értve az ingatlanokat, önállóan jogosult, amennyiben azok egyedi, könyv szerinti bruttó értéke az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt (2017-ben ez 25 000 000 Ft volt) nem haladja meg.

Tekintsük át az elidegenítés legfontosabb szabályait:

a) Az értékesítést a vagyontárgy jellegétől függően lehet közvetlenül vagy közvetetten lebonyolítani.

A közvetlen értékesítési módok:

- nyilvános vagy zártkörű pályázat útján,
- nyilvános árverésen, ideértve az elektronikus árverést is,
- kivételesen versenyeztetés nélkül.

A közvetett értékesítési módok:

- nyilvános vagy zártkörű forgalomba hozatal,

<sup>81</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi törvény V. fejezete, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 13–14 §-a.

- nyilvános vagy zártkörű értékesítésre történő felajánlás, vagy
- szabályozott piacon történő értékesítésre adott megbízás.

Ahogy az korábban már jeleztük, az állami vagyon értékesítését versenyeztetéssel kell megkísérelni. A versenyeztetést csak kivételes esetekben lehet mellőzni. Különösen lényeges szempont, hogy a versenyeztetés során a transzparencia elve minél szélesebb körben érvényesülni tudjon.

Kivételesen mellőzni lehet a versenyeztetést az alábbi esetekben:<sup>82</sup>

- az állam tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén;
- állami vagyon gazdasági társaság részére, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként történő rendelkezésre bocsátásakor;
- nyilvános vételi ajánlat keretében történő eladási jog gyakorlása esetén;
- kisebbségi állami befolyás alatt álló részvénytársaság részvényeinek értékesítése során, ha a befolyásszerző sikeres nyilvános vagy önkéntes vételi ajánlatának lezárását követően vételi jogát gyakorolja;
- állami vagyonra vonatkozó vételi jog gyakorlása esetén;
- a telekalakításról szóló jogszabály végrehajtása vagy a telekalakítások végrehajtásához szükséges tulajdoni változásra vonatkozó megállapodás esetén;
- az elővásárlási jog jogosultjának történő értékesítés esetén, ha a föld és a rajta lévő felépítmény tulajdonjoga korábban elvált, illetve amennyiben a Ptk. közös tulajdon megszüntetésére vonatkozó szabályai kerülnek alkalmazásra;
- helyi önkormányzat részére történő értékesítés esetén;
- kis értékű – az éves költségvetési törvényben meghatározott egyedi bruttó forgalmi értéket el nem érő – vagyontárgy értékesítése esetén;
- nemzetközi szerződés végrehajtása érdekében történő értékesítés esetén;
- külföldi állam részére történő értékesítés esetén, akkor is, ha nincs mögötte nemzetközi szerződés;
- minősített adatot, illetőleg az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő értékesítés esetén;
- külön jogszabályban meghatározott, a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk értékesítése során;
- ha társadalom- és/vagy fejlesztéspolitikai vagy egyéb szempontok szerinti közérdekű cél érdekében az adott ügylet megvalósítása kiemelten indokolt, és a kormány erre figyelemmel nyilvános határozatban döntött a versenyeztetés mellőzéséről.

Kiemelendő, hogy az állam tulajdonában álló pénzügyi eszköznek pénzügyi eszközre történő cseréje esetén az Nvtv. 13. § (1) bekezdése szerinti versenyeztetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezést nem kell alkalmazni.

Az Nvtv. 11. § (6) bekezdésében meghatározott vagyontárgyakat – amennyiben azok egyedi, könyv szerinti bruttó értéke az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt (25 millió Ft) nem haladja meg – a vagyonkezelő központi költségvetési szerv értékesítheti.

b) A *pályázati eljárás* nyilvános vagy zártkörű lehet. Nyilvános pályázatról akkor beszélhetünk, ha az ajánlattevők köre előre meg nem határozható, vagy a meghatározott ajánlattevői körbe tartozók száma nem ismert. Zártkörű pályázatról akkor beszélünk, ha a pályázatot kiíró az érdekelteket kizárólag közvetlenül hívja fel ajánlattételre. Az állami vagyon értékesítésének részletes szabályairól a Vhr. rendelkezik.

c) A versenyeztetéssel történő értékesítés másik fontos eljárása az *árverés* útján történő értékesítés. Fontos megemlíteni, hogy az állami vagyonra vonatkozó árveréses értékesítés nem minősül eredeti tulajdonszerzésnek. Az árverésnek pusztán a vételár versenyeztetés keretében történő megállapítása a célja. Az árverés egyben a leggyorsabb értékesítési eljárás és a leginkább transzparens is.

<sup>82</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 35. § (2) bekezdése.

Az árverésnek alapvetően két formája ismert. Az egyik a normál, személyes megjelenést igénylő nyilvános árverés, a másik az elektronikus aukciós felületen történő árverés. A Vhr. szerint a Vtv. hatálya alá tartozó állami ingatlan értékesítésére – ha törvény eltérően nem rendelkezik – kizárólag az EAR útján kerülhet sor. Ennek részletszabályait a későbbiekben fogjuk áttekinteni.

Az értékesítési eljárás megkezdése előtt, a tulajdonosi joggyakorló megvizsgálja az értékesíteni kívánt vagyonelem természetbeni és jogi vonatkozásait is.

Az állami tulajdonú ingatlanok értékesítésének folyamata tekintetében kiemelendő, hogy az MNV Zrt.-hez érkezett vételi ajánlat, valamint az MNV Zrt. szervezetén belüli értékesítési javaslat esetén előzetesen szükséges megállapítani, hogy az értékesítendő vagyontárgy:

- alkalmas az EAR-on belüli értékesítésre, vagy
- alkalmas az EAR-on belüli értékesítésre, de külön jogszabályban meghatározott tartalmú védettség alatt áll, vagy sportcélú ingatlannak minősül, ezért az értékesítéshez a védettség jellege szerinti előzetes hozzájárulás szükséges,
- speciális jogszabályi rendelkezések alapján nem alkalmas az EAR-on belül történő értékesítésre, amely esetben a vonatkozó jogszabályokban meghatározott más értékesítési mód alkalmazandó.

Az értékesítés konkrét formájának meghatározását követően az alábbiak mentén kerülhet sor a döntés meghozatalára:

- az ingatlanok csak érvényes forgalmi értékbecslés birtokában, és legalább az abban meghatározott forgalmi értéken értékesíthetők;
- tekintettel arra, hogy az ingatlan-nyilvántartásban nincs minden esetben feltüntetve, hogy az adott ingatlan vonatkozásában van-e folyamatban per, így az MNV Zrt. belső nyilvántartásában minden esetben vizsgálni kell a perfeljegyzéseket;
- hagyatéki ingatlanok esetében az ingatlan-nyilvántartásban bejegyzettekén túl, a hagyatékátadó végzésben feltüntetett hagyatéki hitelezők követelésével is számolni kell;
- azon ingatlanok, amelyek jelzálogjoggal/végrehajtási joggal (és többnyire az ezt biztosító elidegenítési és terhelési tilalommal) terheltek, további vizsgálatot igényel a tartozás aktuális értéke, ennek megfelelően a hitelező/végrehajtó megkeresése szükséges. A tartozás nagyságának és a hitelező hozzájárulásának függvénye, hogy az értékesítés megtörténjen;
- az értékesítés előkészítéseként helyszíni szemle során vizsgálni szükséges az ingatlan használati viszonyait (például jogcím nélküli használó, bérlet stb.), valós állapotát;
- szintén az előkészítés részeként vizsgálni kell, hogy az adott ingatlan állami feladat ellátásához szükséges-e;
- társasházi ingatlan esetében további vizsgálatot igényel a tulajdonostársak esetleges alapító okirat szerinti elővásárlási joga;
- amennyiben az ingatlan védettség alatt áll, úgy az illetékes szerv hozzájárulását is kérni kell (például természetvédelmi terület, műemlék ingatlan);
- tulajdoni hányad esetén a tulajdonostárs(ak) elővásárlási jogával számolni kell.

Az MNV Zrt. által működtetett elektronikus árverési rendszerbe árverezőként történő belépésre az árverezők elektronikus nyilvántartásába bejegyzett felhasználó jogosult.

d) Nemzeti vagyon tulajdonjogát *ingyenesen átruházni* csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet. Ha valamely tárgyi eszköz (ingóság) a közfeladat ellátásához nem szükséges, és leselejtezik, a tulajdonosi joggyakorló azt ingyenesen átruházhatja. Az állami vagyon tulajdonjoga az alábbi esetekben ruházható át ingyenesen:<sup>83</sup>

- nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése,
- nemzetközi szervezetben viselt tagságból eredő segítségnyújtási vagy más kötelezettség teljesítése során,
- belföldi vagy külföldi katasztrófák és súlyos szerencsétlenségek megelőzése érdekében,
- katasztrófák következményeinek elhárítása vagy enyhítése érdekében,

<sup>83</sup> Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 36. § (2) bekezdése.

- helyi önkormányzat javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése érdekében,
- többcélú kistérségi társulás javára feladatai ellátásának elősegítése érdekében,
- külön törvény szerinti közhasznú szervezet javára, az általa átvállalt állami vagy önkormányzati közfeladat ellátásának elősegítése érdekében, valamint a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése vagy az általa átvállalt állami közfeladat ellátásának elősegítése érdekében,
- az MNV Zrt. által peres eljárásban kötött, bíróság által jóváhagyott egyezség keretében állami vagyona tartozó dolog tulajdonjogáról való lemondás esetén,
- az egyház hitéleti feladatai elősegítése vagy az általa végzett állami – így különösen oktatási, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális – feladatok ellátásának elősegítése érdekében.

Az ingyenes átruházásról a kormány nyilvános határozattal dönt. A gyakorlat azt mutatja, hogy több esetben is az ingyenes átruházásról (például önkormányzat javára) törvénnyel döntöttek. A vonatkozó jogszabályok korlátozást is megállapítanak. Meghatározásra kerül az ingyenesen átruházható vagyontárgyak összesített értéke, amely évente nem haladhatja meg az adott évi költségvetési törvényben meghatározott keretösszeget. Különös szabály, hogy az MNV Zrt. Igazgatósága jogosult dönteni évente önkormányzatonként legfeljebb 10 millió Ft nyilvántartási értékű ingóság helyi önkormányzat részére történő tulajdonba adásáról. Ezt a döntést az MNV Zrt.-nek nyilvánosságra kell hoznia a honlapján.

Ingyenes átruházás esetén a tulajdonjogot megszerző félnek meg kell felelnie a következő feltételeknek a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései alapján:

- a nemzeti vagyoni körből ingyenesen tulajdonba adott ingatlant a tulajdonjog megszerzésétől számított tizenöt évig nem idegenítheti el, és a juttatás céljának megfelelően köteles hasznosítani, valamint állagát megővni;
- az átruházott vagyon hasznosításáról évente beszámol a vagyont átadó szervezet felé;
- az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanon a nemzeti vagyonról szóló törvény erejénél fogva tizenöt évig elidegenítési tilalom áll fenn. Az elidegenítési tilalomnak az átruházó javára szóló ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzését a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelem benyújtásával egyidejűleg a vagyont átruházó szerv kérelmezi;
- az elidegenítési tilalmat a határidő leteltét követően a tulajdonos kérelmére törölni kell az ingatlan-nyilvántartásból.

Garanciaként kerül megfogalmazásra a nemzeti vagyonról szóló törvényben, hogy ha megállapítást nyer, hogy a tulajdonjogot megszerző fél nem tesz eleget annak a célnak, amiért a vagyonelemet megkapta, akkor a tulajdonosi joggyakorló felszólítására köteles a jogsértő állapotot megszüntetni. Amennyiben a jogsértő állapotot nem szünteti meg a tulajdonos, abban az esetben köteles az átadási megállapodásban rögzített forgalmi értéknek a kötelezettség megsértésének napjától számított mindenkoros jegybanki alapkamattal növelt összegét a vagyont átadó szervezet felszólítására, az abban meghatározott határidőig nemteljesítési kötbéreként megfizetni.

A vagyont átadó szervezetnek joga van arra is, hogy a jogsértő állapot határidőre történő megszüntetésének elmulasztása esetén az ingyenes tulajdonjog átruházást eredményező szerződéstől elálljon.

A nemzeti vagyonról szóló törvény ingyenes tulajdonszerzésre vonatkozó kötelezettségeit nem kell alkalmazni:

- a magyar állam tulajdonszerzése esetén,
- a hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló törvényben meghatározottak szerint ingyenesen átruházott lakóingatlanok esetében,

- az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló törvényben meghatározott kiszolgáló út létesítése, bővítése során feleslegessé vált, ingyenesen visszaadásra kerülő közterületi ingatlanrész esetében.

Az elidegenítési tilalom azon személlyel szemben nem áll fenn, aki az ingatlant az ingatlan tulajdonosára ingyenesen átruházta. Az átruházás időpontjában tulajdonosi jogokat gyakorló személy az átruházást követően, egyedi döntéssel hozzájárulhat az átruházott vagyon fejlesztését, korszerűsítését, felújítását szolgáló hitelfelvétel vagy állami, valamint európai uniós támogatás érdekében történő megterheléséhez, továbbá ezen teherrel biztosított igény kielégítése érdekében történő elidegenítéséhez. Itt szükséges megjegyeznünk, hogy a jogszabály csak elidegenítési tilalmat határoz meg, terhelési tilalmat nem. Ez azt jelenti a gyakorlatban, hogy az ingatlan a tulajdonos részéről megterhelhető oly módon, hogy az nem vezethet az ingatlan elidegenítéséhez.

Különös szabály, hogy sportcélú ingatlanok esetében az egyedi döntést a sportigazgatási szerv hozza meg.

#### 2.7.4. Az állami vagyonelemek speciális értékesítési módszere, az Elektronikus Aukciós Rendszer<sup>84</sup>

Ahogy láttuk, az állami vagyonelemek bizonyos szabályok mentén kikerülhetnek az állam tulajdonából: 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 ingatlan vagyonelemek elektronikus értékesítése, amely a 2016. évben kibővült az ingóságok értékesítésével, illetve a társasági tulajdonú vagyonelemek megbízás útján történő értékesítésének lehetőségével.

A transzparenciát és a nyilvánosságot teljeskörűen biztosító Elektronikus Aukciós Rendszer (a továbbiakban: EAR) olyan online árverési felület, ahol az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása alatt álló, az állami feladat ellátásához nem szükséges vagyontárgyakra (ingatlan, ingó és társasági részesedés), illetve az MNV Zrt. és az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok vagy állami ingatlanok egyéb tulajdonosi joggyakorlói által értékesítésre szánt ingatlanokra lehet licitálni.



6. ábra: Az Elektronikus Aukciós Rendszer (EAR)  
 Forrás: Elektronikus Aukciós Rendszer hivatalos honlapja:  
<https://e-arveres.mnv.hu/> (a letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)

<sup>84</sup> A 2.7.4 alfejezet Szólik Eszter írása.



Az elektronikus árveréseken való részvétel feltételei egyszerűek: az ügyfélkapus és az EAR felületén történő regisztrációt követően az árveréshez árverezőként csatlakozhat az a természetes személy, vagy az Nvtv. 3. § (1) bekezdése szerinti átlátható szervezet,<sup>85</sup> amelynek képviselője a személyes adatok kezelésére vonatkozó hozzájárulást megadja, és az EAR felhasználási szabályzatában foglaltakat elfogadja.

Az elektronikus felületen történő értékesítés előnyeként említhető, hogy a hagyományos eljárásoknál költséghatékonyabb és sokkal gyorsabb, illetve rugalmasabb és hatékonyabb értékesítési folyamatokat tesz lehetővé. Az EAR ismertsége a 2016. év során folyamatosan nőtt, amit alátámaszt a rendszerben meghirdetett sikeres árverések darabszáma.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium adatszolgáltatása alapján 2016 folyamán az EAR felületén közel 1700 db ingatlan került meghirdetésre, amelyből mintegy 500 db talált gazdára – 8 milliárd Ft-ot meghaladó vételáron, amely a kikiáltási árhoz képest mintegy fél milliárd Ft pluszbevételt eredményezett a központi költségvetésnek. Az EAR felületén 2016-ban már nem csak az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása alatt álló vagyon, hanem megbízás útján más tulajdonos, így akár helyi önkormányzat vagyoneleme is értékesíthető.

Tekintsük át az elektronikus árverés Vhr.-ben nevesített legfontosabb szabályait: a Vhr. 47/A. § (1) bekezdése szerint a Vtv. hatálya alá tartozó állami vagyont az MNV Zrt. *elektronikus árverés keretében is értékesítheti*. Az árverési hirdetmények elektronikus úton történő közzétételére és a vételi ajánlatok elektronikus úton történő megtételére az MNV Zrt. által működtetett, a világhálón elérhető informatikai rendszer, az elektronikus aukciós rendszer szolgál. A Vhr. hivatkozott szakasza ugyanakkor azt is kimondja, hogy a Vtv. hatálya alá tartozó állami vagyon elektronikus árverésére kizárólag az EAR igénybevételeivel – az MNV Zrt.-vel kötött megállapodás alapján – kerülhet sor, ahogyan a Vtv. hatálya alá tartozó állami ingatlan értékesítésére is.

Az EAR működtetésének felügyeletét a miniszter látja el. A rendszert úgy alakították ki, hogy a Vhr. rendelkezéseivel összhangban alkalmas legyen a Vtv. hatálya alá tartozó állami vagyon licitlépcsővel való értékesítésére, valamint az árverési biztosítékok kezelésére, illetve nyilvános felülettel rendelkezik az elektronikus árverési hirdetmények közzétételére és az árverezők részére a vételi ajánlat megtételére.

<sup>85</sup> „a) az állam, a költségvetési szerv, a köztisztviselő, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, az egyházi jogi személy, az olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezik, a nemzetközi szervezet, a külföldi állam, a külföldi helyhatóság, a külföldi állami vagy helyhatósági szerv és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam szabályozott piacára bevezetett nyilvánosan működő részvénytársaság,

b) az olyan belföldi vagy külföldi jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, amely megfelel a következő feltételeknek:

ba) tulajdonosi szerkezete, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerint meghatározott tényleges tulajdonosa megismerhető,

bb) az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van,

bc) nem minősül a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerint meghatározott ellenőrzött külföldi társaságnak,

bd) a gazdálkodó szervezetben közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet tekintetében a ba), bb) és bc) alpont szerinti feltételek fennállnak;

c) az a civil szervezet és a vízitársulat, amely megfelel a következő feltételeknek:

ca) vezető tisztségviselői megismerhetőek,

cb) a civil szervezet és a vízitársulat, valamint ezek vezető tisztségviselői nem átlátható szervezetben nem rendelkeznek 25%-ot meghaladó részesedéssel,

cc) székhelye az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban van, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van.” Nvtv. 3. § (1) bekezdés a)–cc) pont. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100196.tv> (a letöltés dátuma: 2017. 10. 03.)

A nyilvánosság és az ellenőrizhetőség érdekében az EAR-ban végrehajtott minden művelet – ide nem értve a hirdetmények nyilvános felületen való megtekintését és az azokban való keresését – naplózni kell, biztosítva a műveletet végrehajtó személy azonosítását.

Emellett az EAR üzemeltetése során biztosítani kell az EAR adatainak megőrzését és biztonságos kezelését, a nem nyilvános adatok védelmét, a titokvédelemmel összefüggő kötelezettségek teljesítését. Az üzemeltetési feladatot, valamint az elektronikus árverések előkészítését ellátó személyeknek az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével kell az EAR-ban nyilvántartott adatokat kezelniük. A feladataik ellátása során megismert adatokat kizárólag a feladat ellátásának időtartama alatt, a célhoz kötöttség elvének figyelembevételével jogosultak kezelni.

A Vhr. 47/C. §-a értelmében az EAR-hoz árverezőként csatlakozhat az a személy, aki vagy amelynek képviselője ügyfélkapus regisztrációval rendelkezik, azonosítható, a személyes adatok kezelésére vonatkozó hozzájárulást megadja, és az árverési felhasználási szabályzatban, valamint az adatkezelési szabályzatban foglaltakat elfogadja.

Az EAR-ban nem lehet árverező, aki:

- az árverés eredménye alapján keletkező szerződéskötési vagy vételár fizetési kötelezettségét elmulasztotta, az erre okot adó körülmény megállapításának napjától számított egy évig,
- az árverés útján megszerzett vagyontárgy átvételét, illetve az átvétel elmulasztásával kapcsolatban felmerült költséget nem térítette meg, az erre okot adó körülmény megállapításának napjától számított egy évig,
- az MNV Zrt. részére az árverezők elektronikus nyilvántartásának vezetése vagy az elektronikus árverés során hamis adatot szolgáltatott, az erre okot adó körülmény megállapításának napjától számított két évig, vagy
- az MNV Zrt. felé az árverezők elektronikus nyilvántartásának vezetése vagy az elektronikus árverés során hamis nyilatkozatot tett, az erre okot adó körülmény megállapításának napjától számított két évig.

Az árverési biztosíték összege az árverési tétel kikiáltási árának legalább 5%-a, de legfeljebb 25%-a. Ingóság árverése esetén, ha az árverési tétel kikiáltási ára nem éri el az 1 millió forintot, árverési biztosíték kikötése nem kötelező. Az árverező az árverési biztosíték megfizetésének MNV Zrt. általi visszaigazolását követően jogosult a vagyontárgyra vételi ajánlatot tenni az elektronikus árverés során. Az eredményes árverés lezárását követően az árverési biztosíték a szerződést kötő árverező esetében a vételárba beszámításra, a további árverezőknek pedig az az ajánlati kötöttség lejártától számított tizenöt napon belül visszafizetésre kerül.

Nem jár vissza ugyanakkor az árverési biztosíték, ha a szerződés megkötése az árverezőnek felróható, vagy az ő érdekkörében felmerült más okból hiúsult meg.<sup>86</sup>

A Vhr. 47/F. §-a értelmében az EAR az alábbi főbb részekből épül fel:

- az árverezők elektronikus nyilvántartása;
- az árverési hirdetmények nyilvántartása;
- az árverési licitnaplók nyilvántartása.

Tekintsük át a Vhr. alapján, mit is jelentenek ezek a fogalmak: az MNV Zrt. elektronikus nyilvántartást vezet minden olyan természetes személyről, aki a saját nevében vagy más személy képviselőjeként eljárva elektronikus árverésen kíván részt venni (a továbbiakban: az árverezők elektronikus nyilvántartása). A nyilvántartás arra is kiterjed, hogy a természetes személy mely személy képviselőjeként jár el.

Az árverezők elektronikus nyilvántartásába az a személy jegyezhető be, aki a rendeletben előírt adatait, valamint – személyes adatok tekintetében – az azok kezelésére vonatkozó hozzájárulást megadta, elfogadta az árverési felhasználási szabályzatot és az adatkezelési szabályzatot, nem áll kizárás hatálya alatt, továbbá – jogi személy esetén – átlátható szervezetnek minősül.

Az árverező az árverésen személyesen vagy törvényes képviselője, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti meghatalmazottja útján vehet részt.

<sup>86</sup> Lásd a Vhr. 47/E. §-át.

Az árverezők elektronikus nyilvántartásának adatai nem nyilvánosak.

Az árverési hirdetések nyilvántartása az EAR-on kerül közzétételre. Az elektronikus árverési hirdetésben fel kell tüntetni:

- az árverésre kerülő vagyontárgy jellegét, jellemzőit és a rendelkezésre álló adatok szerinti leírását;
- ingatlan esetében az ingatlan nyilvántartási adatait, így különösen az ingatlan címét, helyrajzi számát, méretét, megnevezését;
- az árverésre kerülő vagyontárgyon fennálló jogok és terhek, így különösen az elővásárlási jog tényét;
- az árverésre kerülő vagyontárgy vagyongazdálkodójának megnevezését;
- ha a vagyontárgy jellege lehetővé teszi, az arról készült képfelvétel(ek)t;
- ha a vagyontárgy megtekinthető, a megtekintés helyét és időpontját;
- az árverés szabályaira vonatkozó legfontosabb információkat, így különösen:
  - » a kikiáltási ár, a licitlépcső összegét;
  - » az árverési biztosíték összegét és a befizetésére szolgáló letéti számla számát;
  - » az árverés kezdetének, valamint lezárásának (a licitnapló lezárásának) időpontját;
  - » az árverezők terhelő ajánlati kötöttségre vonatkozó tájékoztatást;
  - » az árverési biztosítékon felüli vételár befizetésére szolgáló fizetési számlaszámot.

Az elektronikus árverési hirdetésben az MNV Zrt. felhívja a figyelmet arra, hogy az árverésre kerülő vagyontárgyra kizárólag elektronikus úton lehetséges árverezni, továbbá tájékoztatja az árverezőköt arról, hogy az MNV Zrt. jogosult az árverést érvényes vételi ajánlat esetén is eredménytelené nyilvánítani.

Az elektronikus árverési hirdetés közzétételének legalább tíz munkanappal meg kell előznie az árverés befejezésének a hirdetésben megjelölt időpontját.

Az elektronikus árverési hirdetések nyilvántartása nyilvános, bárki számára regisztráció nélkül megtekinthető.<sup>87</sup>

Az EAR nyilvános licitnaplót rögzít. Ez tartalmazza a licit megnyitásának és lezárásának időpontját, valamint az összes érvényes vételi ajánlatot.

A licitnapló az érkezés sorrendjében a következő adatokkal tartalmazza az érvényes vételi ajánlatokat:

- a vételi ajánlat összege;
- az árverező azonosítója;
- a vételi ajánlat közzétételének időpontja.

Az EAR a licitnapló lezárását követően automatikusan archiválja az elektronikus árverési hirdetések nyilvántartásában az árverési hirdetményt és a hozzá tartozó licitnaplót.<sup>88</sup>

Az árverezők elektronikus nyilvántartásába bejegyzett árverező az árveréshez tartozó licitnapló megnyitásától annak lezárásáig azonosítójának, valamint a vételi ajánlat összegének megadásával elektronikus úton vételi ajánlatot tehet az értékesíteni szánt vagyontárgyra. Az elektronikus árverés licitálási szakaszának időtartama legalább 48 óra. Az árverés során tett vételi ajánlat nem vonható vissza, az árverező ajánlati kötöttsége az elektronikus árverési hirdetésben megjelölt időpontig vagy az árverés eredménytelené nyilvánításáig áll fenn.

Az elektronikus árverésen az árverezők elektronikus nyilvántartásába bejegyzett (regisztrált), a Vhr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő személy vehet részt.<sup>89</sup>

Az árverés során tett vételi ajánlatot az EAR rögzíti, és egyidejűleg automatikusan közzéteszi az árveréshez tartozó licitnaplóban. Nem rögzíti a vételi ajánlatot a rendszer, ha az nem éri el a kikiáltási ár összegét, vagy legalább a licitlépcső összegével nem haladja meg a kikiáltási árat vagy a megelő-

<sup>87</sup> Lásd a Vhr. 47/I. §-t.

<sup>88</sup> Lásd a Vhr. 47/J. §-t.

<sup>89</sup> Lásd a Vhr. 47/K. §-t.

zően közzétett vételi ajánlatot. A licitálásnál ezer forintra kerekítve kell az ajánlatokat megtenni. Az aktuális legmagasabb ajánlatnál csak magasabb összegű ajánlatot lehet tenni, a korábban meghatározott licitlépcső szabályai szerint.

A licitálható vételárösszeget az EAR a megadott licitlépcső szerint automatikusan emeli. A licitlépcső legkisebb és legnagyobb értéke:

- 1 millió forintot el nem érő kikiáltási ár esetén legalább 1 ezer, de legfeljebb 30 ezer forint;
- 1 millió forint és 5 millió forint közötti kikiáltási ár esetén legalább 20 ezer, de legfeljebb 50 ezer forint;
- 5 millió forint és 20 millió forint közötti kikiáltási ár esetén legalább 50 ezer, de legfeljebb 200 ezer forint;
- 20 millió forint és 200 millió forint közötti kikiáltási ár esetén legalább 200 ezer, de legfeljebb 500 ezer forint;
- 200 millió forint és 1 milliárd forint közötti kikiáltási ár esetén legalább 500 ezer, de legfeljebb 2 millió forint;
- 1 milliárd forint vagy afeletti kikiáltási ár esetén legalább 2 millió, de legfeljebb 10 millió forint.

Minden önálló elektronikus árverési eljárásban a licitlépcsőt az EAR-ban állítja be a rendszert működtető.

Meghosszabbodik a licitálásra rendelkezésre álló idő az üzemzavar, illetve rendszerkarbantartás időtartamával, oly módon, hogy ha annak időtartama több mint 1 óra, vagy az üzemzavar a licitálás határidejének lezárását megelőző 1 órán belül keletkezik, akkor 24 óra a meghosszabbítás időtartama.

Amennyiben az árverés lezárásának időpontja előtti öt percben érkezik érvényes vételi ajánlat, az árverés időtartama automatikusan öt perccel meghosszabbodik, ezt az árverés lezárásának újabb időpontjaira is alkalmazni kell.

Ha azonos időpontban legmagasabb összegű vételi ajánlatként azonos összegű kézi és automatikus ajánlat érkezik, a kézi ajánlat minősül nyertes ajánlatnak. Ha legmagasabb összegű vételi ajánlatként azonos időpontban több azonos összegű automatikus ajánlat érkezik, nyertes ajánlatnak az EAR-ban az automatikus licitajánlatot leghamarabb elindító árverező ajánlata minősül.

Az árverés befejezésekor az EAR a licitnaplót automatikusan lezárja, és közzéteszi abban a lezárás időpontját.

Az árverező a licitnapló lezárását követően eredményes árverés esetén elektronikus értesítést kap az árverés eredményéről és a szerződéskötéshez kapcsolódó egyéb releváns információkról.<sup>90</sup>

A Vhr. 47/M. §-a szerint az árverésre kerülő vagyontárgy árverési vevője a lezárt licitnapló szerint a legmagasabb vételi ajánlatot tevő árverező, ha pedig képviselőként árverezett, az a személy, akinek a képviselőként ajánlatot tett. Amennyiben a legmagasabb vételi ajánlatot tevő árverező a szerződéskötési kötelezettségét bármely okból nem teljesíti, akkor az MNV Zrt. jogosult a licitnapló szerinti második legmagasabb vételi ajánlatot tevő árverezővel – illetve a második legmagasabb ajánlatot tevő árverezővel való szerződéskötés megíúsulása esetén a harmadik legmagasabb vételi ajánlatot tevő árverezővel – megkötni az adásvételi szerződést.

Az MNV Zrt. az árverés befejezését követően felhívja az árverési vevőt, hogy a szerződéskötés érdekében a megadott időpontban és helyszínen jelenjen meg, valamint a vételárnak az árverési biztosítékon felüli részét az MNV Zrt.-nek az árverési hirdetményben foglaltak szerint teljesítse.

Az árverés eredménytelen, ha:

- nem érkezett érvényes vételi ajánlat,
- nem került sor határidőben a szerződés megkötésére, vagy
- az árverést az MNV Zrt. egyéb okból eredménytelennek nyilvánította.

<sup>90</sup> Lásd a Vhr. 47/L. §-t.

Eredménytelen árverést követően megismételt árverést kell tartani. Ha az árverést az MNV Zrt. azért nyilvánította eredménytelennek, mert a vagyonelem központi költségvetési szerv feladatellátásához vagy elhelyezéséhez vált szükségessé, megismételt árverést nem kell tartani.

A szerződéskötést vagy a vételárfizetést elmulasztó árvevő a megismételt árverésekben nem vehet részt.<sup>91</sup>

Amennyiben az árverésre kerülő ingatlan árverési tétel kikiáltási ára nem éri el az ötszázmillió forintot,

- az első és második árverés során a kikiáltási ár legalább az árverési tétel becsértéke,
- a harmadik árverés során a kikiáltási ár az első és második árverés során alkalmazott kikiáltási ár 90%-a,
- a negyedik árverés során a kikiáltási ár az első és második árverés során alkalmazott kikiáltási ár 80%-a.

Abban az esetben, ha az árverésre kerülő ingatlan árverési tétel kikiáltási ára eléri vagy meghaladja az ötszázmillió forintot, úgy az első és második árverés során a kikiáltási ár legalább az árverési tétel becsértéke, a harmadik árverés során a kikiáltási ár – a miniszter előzetes egyetértésével – az első és második árverés során alkalmazott kikiáltási ár 80–100%-a közötti összegben kerül megállapításra.<sup>92</sup>

A Vhr. 47/O. §-a szerint az ingóság elektronikus árverése esetén az első és második árverés során a kikiáltási ár legalább az árverési tétel becsértéke, a harmadik árverés során a kikiáltási ár az első és második árverés során alkalmazott kikiáltási ár 80%-a.

Értékpapír, üzletrész, gépjármű, nemesfém és műalkotás elektronikus árverése esetén a kikiáltási ár legalább az árverési tétel becsértéke.

Ha pedig az ingóság ingatlannal együtt, egy árverési tételként kerül árverésre, akkor az árverési tétel értékét az ingó és ingatlan vagyonelemek értékének összeszámításával kell megállapítani, és az árverést a 47/N. §-ban meghatározottak szerint kell lefolytatni.

### 2.7.5. Az állami vagyon hasznosítása során alkalmazható speciális szabályok<sup>93</sup>

Az állami vagyonnak van egy olyan csoportja, amelyre a jogszabály speciális szabályokat határoz meg. Alapvetően az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeivel kapcsolatos jogok hasznosításáról beszélünk.

Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők:

- a csővezetékes termékszállítás és -tárolás,
- a bányászati kutatás és kitermelés, valamint az ezekkel összefüggő bányászati melléktevékenység,
- a hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása,
- a csatornák, az állami tulajdonban álló víziközművek, valamint a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése,
- a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység,
- az országos törzshálózati vasúti pályán történő személyszállítás és áru fuvarozás,
- a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás,
- az állami tulajdonba tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése – a földi kiszolgálási tevékenység kivételével – a hozzá tartozó légitforgalmi távközlő, rádió-navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légitforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt,

<sup>91</sup> Lásd A Vhr. 47/M. §-t.

<sup>92</sup> Lásd A Vhr. 47/N. §-t.

<sup>93</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdése.



- az országos közutak és műtárgyaik, országos törzshálózati vasúti pálya, valamint azt magába foglaló pályahálózat létrehozása és működtetése,
- állami tulajdont képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,
- a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény szerinti biztonsági földgáztároló létrehozása és annak működtetése,
- dohánytermékek kiskereskedelme, illetve a dohánykiskereskedelem-ellátási tevékenység,
- az *előző* pontokban nem szereplő, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó dolog létrehozása és működtetése.

Az állam a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges jogát, néhány kivételtől eltekintve, kizárólag koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedheti át.

Az állam a kizárólagos gazdasági tevékenységek közül az alábbiak esetében a vagyon létrehozását és működtetését vagy kizárólag annak működtetését engedheti át:

- a csatornák, az állami tulajdonban álló víziközművek, valamint a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése,
- az állami tulajdonba tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése – a földi kiszolgálási tevékenység kivételével – a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió-navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt,
- az országos közutak és műtárgyaik, országos törzshálózati vasúti pálya, valamint azt magába foglaló pályahálózat létrehozása és működtetése,
- állami tulajdont képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,
- a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény szerinti biztonsági földgáztároló létrehozása és annak működtetése.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy a koncesszióról szóló törvény szerinti koncessziós szerződés határozott időtartamra köthető, amelynek leghosszabb ideje harmincöt év. Az ágazati törvény megengedheti külön pályázat kiírása nélkül a koncessziós törvény szerinti koncessziós szerződés egy alkalommal – eredeti időtartamának legfeljebb felével – történő meghosszabbítását abban az esetben, ha a koncesszióba vevő és a koncessziós társaság valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítette.

A közbeszerzésekről szóló törvény szerinti építési, illetve szolgáltatási koncesszió a nemzeti vagyon tekintetében határozott időre, legfeljebb harmincöt évre adható.

Speciális szabály, hogy a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények használata másnak nem engedhető át. A Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények őrzésére, szállítására, tárolására kizárólag az állam és költségvetési szerv jogosult külön jogszabályban rögzített feltételek szerint.

A föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön történő birtoklása, használata, hasznai szedésének joga kitermelésük nélkül, másnak nem engedhető át. A természetes előfordulási helyükről kitermelt, kinyert anyag felett a tulajdonjog ágazati törvényben meghatározott módon szerezhető meg. Kivételt jelent a föld alatti gáztárolóban, a természetes előfordulási helyén lévő szénhidrogén tulajdonjoga, amely a vonatkozó ágazati törvényben meghatározottak szerint, annak kitermelését megelőzően is megszerezhető.

Az országos törzshálózati vasúti pályát és tartozékát magában foglaló pályahálózat vagy olyan vasúti pályahálózat működtetését, amelynek országos törzshálózati vasúti pálya vagy annak tartozéka a része, kizárólag az állam vagy az a gazdasági társaság végezheti, amelynek egyedüli tagja vagy részvényese az állam, vagy amely az állam közvetlen vagy közvetett többségi tulajdonában áll.

Az állam a kizárólagos tulajdonában, lévő víziközmű-létesítmények létrehozásáról és működtetéséről koncessziós szerződés megkötése nélkül is gondoskodhat az alábbiak szerint: kizárólagos állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetet hoz létre (ide nem értve a munkavállalói résztulajdont), állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetet hoz létre (ide nem értve a munkavállalói résztulajdont).

Az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges joga koncessziós szerződés megkötése nélkül kizárólag:

- az állam,
- a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati társulás,
- költségvetési szerv,
- önkormányzat intézmény,
- az előzőek szerinti személyek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, vagy
- a fent megjelölt gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére átengedhető és kizárólag általuk gyakorolható.

## 2.8. Az állami vagyon nyilvántartása

Az Nvtv. rendelkezései szerint a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. Az értéken történő nyilvántartástól el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg.

A nemzeti vagyon nyilvántartása a minősített adatok kivételével nyilvános.

A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

A Vhr. 14. §-a kimondja, hogy az állami vagyon használóját, vagyonkezelőjét és hasznélvezőjét az Nvtv. 10. § (1) bekezdése szerinti vagyonnyilvántartás hiteles vezetése és a tulajdonosi joggyakorlók beszámoló-készítési kötelezettségének megalapozottsága érdekében az állami vagyon hasznosítására, vagyonkezelésére, vagy hasznélvezeti jog alapítására kötött szerződés szerinti adatszolgáltatási kötelezettség terheli. Ennek teljesítése érdekében az állami vagyon vagyonkezelője számviteli politikáját és nyilvántartásait köteles – a tulajdonosi joggyakorlóval egyeztetett módon – úgy kialakítani és vezetni, hogy azok biztosítsák az adatszolgáltatás pontosságát és ellenőrizhetőségét.

A vagyonnyilvántartás az állami vagyonhoz fűződő jogok és törvényes érdekek védelmében, a tényleges állapotnak megfelelően tartalmazza a vagyon használóinak, vagyonkezelőinek, hasznélvezőinek azonosító adatait, a vagyonelemek azonosító adatait, a kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket, valamint a lényeges számviteli adatokat. A vagyonnyilvántartás az Nvtv. 11. § (6) bekezdése szerinti vagyonelemről összevont – évente felülvizsgált – állományi adatokat tartalmaz.

Az adatszolgáltatás részletes tartalmát, formáját (adatlapok tartalma, kitöltési segédlete, az adatszolgáltatás informatikai háttere stb.) a tulajdonosi joggyakorló vagyonnyilvántartási szabályzatban határozza meg. A vagyon hasznosítására, hasznélvezeti jog alapítására vagy vagyonkezelésére kötött szerződésben rögzíteni kell, hogy a szerződő partner a tulajdonosi joggyakorló vagyonnyilvántartási szabályzatát megismerte, és azt magára nézve kötelező érvényűnek ismeri el.

Amennyiben egy ingatlan vonatkozásában a jövőbeni vagyonkezelő köt adásvételi szerződést az állam nevében addig, amíg a vagyonkezelési szerződés megkötésére nem kerül sor, a vagyon nyilvántartásáról, állagmegóvásáról, őrzéséről, valamint védelméről gondoskodnia kell, azt birtokolhatja és használhatja, viseli továbbá a vagyontárggyal kapcsolatos közterheket.

Ennek azért van jelentősége, mert itt különül el a vagyonnyilvántartási kötelezettség a vagyonkezelési szerződés meglététől. Tehát egy jövőbeni vagyonkezelőnek akkor is már nyilván kell tartania a vagyonelemet, ha arra vonatkozóan még nem rendelkezik vagyonkezelési szerződéssel.

Az állami vagyont használó, hasznélvező vagy vagyonkezelő személy harminc napon belül köteles bejelenteni a tulajdonosi joggyakorlónak, ha a szerződés tartama alatt az annak tárgyát képe-

ző vagyontárgy az állam tulajdonából bármely módon (hatósági határozat, jogszabályi rendelkezés, káresemény miatti megsemmisülés stb.) kikerül, és/vagy a szerződés tárgyát képező ingatlan ingatlan-nyilvántartási adatai bármely okból (művelési ág változása, telekmegosztás, területváltozás stb.) megváltoznak.

Amennyiben a nyilvántartásra és jelentésre kötelezett a bejelentésnek nem tesz eleget, a tulajdonosi joggyakorló felszólítja a kötelezettség teljesítésére. Ha nem teljesíti a kötelezettségét, az súlyos szerződésszegésnek minősül, és a tulajdonosi joggyakorló ez alapján akár fel is mondhatja a szerződést. Központi költségvetési szerv esetén a tulajdonosi joggyakorló az irányítószervhez fordulhat.

## 2.9. Az állami vagyon tulajdonosi ellenőrzésének rendszere

Az állami vagyont használók a használat során kötelesek betartani a szerződésből és a jogszabályokból eredő kötelezettségeiket. Ugyanakkor a jogalkotó szükségesnek ítélte, hogy e kötelezettségek betartása, betartatása vonatkozásában is intézkedni lehessen. Ezért létrehozta a tulajdonosi ellenőrzés rendszerét.

Az Nvtv. 10. § (2) bekezdése szerint a tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrzi a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását, megállapításairól értesíti a nemzeti vagyon használóját, továbbá, amennyiben megállapításai az Állami Számvevőszék hatáskörét érintik, úgy azt is.

A tulajdonosi ellenőrzés végrehajtásának érdekében a vagyonkezelésre, hasznélvezeti jog alapítására vagy a vagyon hasznosítására kötött szerződés tartalmában meg kell jeleníteni, hogy a tulajdonosi ellenőrzés eljárásrendjét, a felek jogait, kötelezettségeit a felek a szerződés részének tekintik.

Az MNV Zrt. köteles a tulajdonosi ellenőrzés keretén belül stratégiai és éves ellenőrzési tervet készíteni. Azt a vagyonpolitikáért felelős miniszter hagyja jóvá.

A tulajdonosi ellenőrzésbe bevonhatók a szakhatóságok, amennyiben speciális ismeretre van szükség (például természetvédelem, műemlékvédelem).

A tulajdonosi ellenőrzést végző személy jogosult:

- az ellenőrzött helyiségeibe, ingatlanaiba belépni,
- az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó iratokba és más dokumentumokba, elektronikus adathordozón tárolt adatokba – a külön jogszabályokban meghatározott adat- és titokvédelmi előírások betartásával – betekinteni, azokról másolatot, kivonatot, illetve tanúsítványt készíttetni,
- az ellenőrzött vezetőjétől és bármely alkalmazottjától írásban vagy szóban felvilágosítást, tájékoztatást, információt, nyilatkozatot kérni,
- szükség esetén az ellenőrzött vizsgálatát előzetes értesítés nélkül is – a megbízólevele bemutatásával – megkezdeni.

A tulajdonosi joggyakorló megbízásából tulajdonosi ellenőrzést végző személy köteles:

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

Speciális eljárást kell lefolytatni a honvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szervek, a nyomozhatóságok, az adóhatóság ellenőrzésénél, mivel a titkos információkkal kapcsolatos tevékenységet nem érintheti az ellenőrzés.

A tulajdonosi ellenőrzés nyomán a tulajdonosi joggyakorló kezdeményezheti az ellenőrzés során tapasztalt hiányosság megszüntetését.

Új szabály, hogy az állami beruházásokkal kapcsolatos kérdésekben a beruházások egységes és folyamatos nyomon követése érdekében a vagyongazdálkodásért felelős miniszter az MNV Zrt. útján, szükség esetén a BMSK Beruházási, Műszaki Ellenőrzési, Sportfejlesztési és Közbeszerzési Zártkörűen Működő Részvénytársaság bevonásával ellenőrzi az állami vagyon végzett, beruházások tekintetében az állami vagyon értéke növelésének megvalósulását, illetve a beruházási célú központi költségvetési támogatások nyújtása esetén azok vagyongazdálkodási szempontú felhasználását és hasznosulását.

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) törvényi kötelezettségének eleget téve, évente ellenőrzi *az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlást. Ennek keretében az ÁSZ értékeli, hogy az állam tulajdonosi jogait gyakorló szervezetek intézkedései, ellenőrzései és kontrollrendszerei biztosítják-e a tulajdonosi joggyakorlás feladatainak szabályszerű ellátását.*

Az állami vagyon tekintetében a 2010-2017. években lefolytatott ellenőrzések évenkénti tapasztalatai és az azok alapján kikristályosodó fejlődési ív az Állami Számvevőszék által a jelen kötethez fűzött javaslatok alapján az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Az állami vagyonról szóló törvény 2010-es módosítása és az új Nemzeti Földalapról szóló törvény megalkotása koncepcionális változást hozott az állami vagyon tulajdonosi joggyakorlásában. Az állami vagyongazdálkodás feladatában az addigi kizárólag üzleti szemlélet helyett megjelent az állami közfeladat ellátásának elősegítése, a társadalmi szükségletek kielégítése. Az új tulajdonosi struktúra kialakításával a korábban jellemző, tisztázatlan hatáskörök és felelősségi viszonyok után a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács és a pénzügyminiszter helyett a nemzeti fejlesztési miniszternek, illetve a vidékfejlesztési miniszternek az állami vagyon felügyeletéért való felelőssége egyértelművé vált. A rendszer átalakításának egyik első lépéseként az MNV Zrt. átadott egy jogszabályokban meghatározott vagyoni kört a Magyar Fejlesztési Banknak (a továbbiakban: MFB) és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetnek (a továbbiakban: NFA). Az állami vagyon túlnyomó része az átszervezés után továbbra is az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása alá tartozott. Az állami vagyonnal való gazdálkodás átláthatóságának és hatékonyságának kiindulópontja a megbízható, hiteles és egységes vagyonyilvántartás. Az MNV Zrt. nyilvántartása 2010-ben nem volt zárt és egységes.

2011-ben az ÁSZ-ellenőrzése a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: NFM), a Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: VM), illetve az ezek felügyelete alá tartozó három szervezet, az MNV Zrt., az MFB és az NFA 2011-es tevékenységét értékelte.

Az ÁSZ ellenőrzésének egyik megállapítása volt, hogy 2011-ben is hiányzott az állami vagyongazdálkodásra vonatkozó stratégiai koncepció. Nem készültek el a Nemzeti Vagyongazdálkodási Irányelvek és az Éves Nemzeti Vagyongazdálkodási Program, hiányzott a jóváhagyott középtávú stratégia a Nemzeti Földalapba tartozó vagyonelemek hasznosítására. Továbbá a jogszabályok nem határozták meg kellő pontossággal az állami vagyonról készítendő kormány beszámoló tartalmi és eljárási szabályait.

Az MNV rábízott vagyona analitikus és főkönyvi nyilvántartási rendszerei között a megalakulástól fennálló, a beszámoló elfogadását is befolyásoló problémák megoldására évente intézkedési tervek készültek, de a nyilvántartási problémák 2011-ben sem rendeződtek annak ellenére, hogy az MNV Zrt. tett lépéseket a vagyon-nyilvántartásával kapcsolatban az egy évvel korábban jelzett elmaradások kiküszöbölésére. Az ellenőrzés megállapította, hogy az MNV Zrt. és az NFA közötti, 2010-ben megkezdett vagyonátadás részben azért húzódott el, mert az MNV Zrt. 2008-2010 között a Földalappal kapcsolatban alkalmazott főkönyvi-analitikai nyilvántartása hiányos volt, és ez hátráltatta az átadás-átvétel folyamatát.

- Az ÁSZ 2012-es évre vonatkozó ellenőrzése az NFM, a VM, az MNV Zrt., az MFB és az NFA mellett kiterjedt az Emberi Erőforrások Minisztériumára (EMMI) és a tárca felügyelete



alá tartozó Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetre (a továbbiakban: GYEMSZI) is. Az ÁSZ új, a kontrollrendszerekre fókuszáló ellenőrzési megközelítést vezetett be és megállapította: az állami vagyonnal való gazdálkodással és tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellátását a joggyakorlás kontrollrendszere korlátozottan támogatta 2012. évben. Ennek háttérében évek óta fennálló alapvető szabályozási hiányosságok, feladatelmaradások is szerepet játszottak. Az előrelépések ellenére továbbra is hiányzott a törvény által előírt, az állami vagyonnal való gazdálkodás stratégiai és éves kereteit meghatározó irányelv és program.

Az MNV 2012 második felében kialakította az ingatlan portfólióra vonatkozó kontrolling koncepcióját. Az állami vagyon eredményes működtetése érdekében a társasági portfólió kezeléséhez az MNV Zrt. a kockázatokat azonosította, azokat a monitoring rendszer kialakításakor figyelembe vette. Az NFA belső kontrollrendszerének kialakítása és működtetése az előző évhez képest javult, de még 2012-ben sem volt teljes körű. Az ÁSZ továbbra is kifogásolta, hogy az MNV Zrt.-nél és az NFA-nál 2012-ben sem állt rendelkezésre megbízható, hiteles vagyonyilvántartás.

Komoly hiányosság volt, hogy 19 erdőgazdálkodási társasággal a Kincstári Vagyoni Igazgatóság által korábban kötött — az ellenőrzés idején is érvényes vagyonkezelési szerződések elavultak voltak. A társaságok kezelt és saját vagyona elemeinek elhatárolása nem volt megoldott, ami nem támogatta a vagyonkezelés tárgyának és a vagyonkezelés díjának teljes körű meghatározását.

2013-ban már az NFM és a VM tulajdonosi joggyakorlásához kialakított belső kontrollrendszere megfelelt az előírásoknak. Az EMMI-nél a vagyonkezelésre vonatkozó belső szabályzatok, illetve a TB alapok ellátási vagyonára vonatkozó kontrollkörnyezet hiányos volt. A vagyontörvény értelmében az MNV Zrt. nyilvántartást vezet a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyonról. Az Országileltár elkészítésével kapcsolatos 2010-ben megjelent kormányhatározat értelmében az MNV Zrt. közreműködik az egységes, integrált állami vagyon nyilvántartási rendszer elkészítésében. Az Országileltár internetes portál 2013-ban már elindult, ugyanakkor még nem volt végleges, feltöltése az ÁSZ ellenőrzése alatt is folyamatos volt.

A belső kontrollrendszer tekintetében az MNV Zrt.-nek és az NFA-nak — a folyamatos fejlődés ellenére — 2013-ban is voltak elmaradásai, és a GYEMSZI vezetője sem alakította ki azt maradéktalanul. Az MFB-nél a kontrollkörnyezet kialakítása és a monitoring rendszer megfelelő volt. A bank monitoring rendszere alkalmas volt a rábízott vagyonnal foglalkozó szervezeti egységek tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követésére.

A 2014-es év állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlását értékelő ellenőrzés az NFM, az EMMI és a Vidékfejlesztési Minisztérium utódaként megalakuló Földművelésügyi Minisztérium, illetve az azok felügyelete alá tartozó négy szervezet tevékenységére terjedt ki. Az ÁSZ megállapította, hogy a terület szabályozottsága és kontrollkörnyezete nagymértékben javult. A három minisztérium, az MNV Zrt., az MFB és az NFA esetében a kontrollkörnyezet — kisebb hiányosságok mellett — megfelelt a jogszabályoknak. Az ellenőrzési rendszert az FM, az NFM, az NFA, az MFB és az MNV Zrt. — szintén kisebb hiányosságok mellett — előírászerűen kialakította. Az EMMI és a GYEMSZI ellenőrzési rendszere azonban nem felelt meg teljes körűen az elvárásoknak.

Az NFM miniszter az előírt határidőig nem gondoskodott teljes körűen az Országileltár elkészítéséről, mert a nyilvántartás csak az ingatlanokra és a részesedésekre vonatkozóan készült el. Az adatbázis feltöltését hátráltatta, hogy a megvalósításhoz szükséges, a tulajdonosi joggyakorló szervezetek adatszolgáltatási feladatait a Vtv. csak 2013. évtől írta elő. Az ellenőrzés szerint a GYEMSZI-nél, az MNV Zrt.-nél és az NFA-nál az ingatlanok vagyonkezelésbe adása nem volt maradéktalanul szabályszerű. Az MFB esetében a tulajdonosi joggyakorlás megfelelő volt.

2015-ben az ÁSZ a Miniszterelnökség (a továbbiakban: ME), a Földművelésügyi Minisztérium (a továbbiakban: FM), az NFM, az EMMI, az MNV Zrt., az NFA, az MFB, illetve a GYEMSZI utódaként



megalakult Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK) 2015-ös tevékenységét ellenőrizte.

Az ÁSZ megállapította, hogy az állami tulajdonú ingatlanok vagyonezelésbe adása az állami vagyon meghatározó hányada felett tulajdonosi jogokat gyakorló MNV Zrt.-nél szabályszerű volt. Az NFA által az egyes állami tulajdonú földrészletek értékesítése összességében a jogszabályok és a belső szabályzatok betartásával történt. Az állami tulajdonú ingatlanok vagyonezelésbe adása során az ÁEEK és az NFA esetében tárt fel hiányosságot az ellenőrzés, mivel a vagyonezelési szerződésekben a jogszabályokban előírtakat nem teljes körűen rögzítették.

A vagyon nyilvántartásával kapcsolatos kötelezettségét az MFB és az MNV Zrt. a jogszabályi előírásokkal és a vagyon változásával összhangban összességében teljesítette. Az ÁEEK és az NFA esetében a rábízott vagyonról vezetett nyilvántartás nem volt szabályszerű, az ellenőrzés e területen az EMMI-nél, a ME-nél és az NFM-nél is tárt fel hiányosságokat. Az ÁEEK és az NFA az államháztartáson belüli szervezeteknek vagyonezelésbe adott ingatlanokat nem a vagyonezelésbe adáskor vezette ki a könyveiből, így a szervezetek rábízott vagyonról készített nyilvántartása nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Az NFA további vagyonváltozások során sem tartotta be a számviteli törvény előírásait.

A tulajdonosi joggyakorlók az egységes állami vagyon-nyilvántartás felé adatszolgáltatási kötelezettségüknek eleget tettek. Az ÁEEK által szolgáltatott adatok ugyanakkor nem voltak megalapozottak, a rábízott vagyonába tartozó részesedések között kimutatott olyan részesedéseket is, amelyek kényszertörlesztés alatt álló, valamint negatív saját tőkés társaságokban álltak fenn. Az adatszolgáltatásban szerepeltetett közvetlen kezelésű rábízott vagyonának értéke, valamint a vagyonezelésbe adott rábízott vagyon értéke a nyilvántartásaiban kimutatott értékkel nem egyezett meg.

A tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos feladatok szabályszerű ellátását támogató belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése összességében az MNV Zrt.-nél, az NFM-nél, az ME-nél megfelelő volt, az FM-nél a kockázatkezelési rendszer, a nyomon követési rendszer és az információs és kommunikációs folyamatok kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű.

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás 2016-ra vonatkozó ÁSZ ellenőrzése folyamatban van. A Külügyminisztérium (a továbbiakban: KKM) 2016-tól három gazdasági társaság felett gyakorolta a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogokat, ezért az ellenőrzés kiterjed a KKM feladatellátására is.

2016-ban befejeződött az ÁSZ-nak az az utóellenőrzése, amely a 2012-ben, 2013-ban és 2014-ben az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlásra vonatkozó, nyilvánosságra hozott jelentések alapján, az érintettek által kidolgozott intézkedési terv feladatainak végrehajtását értékelte. Az intézkedési tervekben meghatározott 16 feladatból az ellenőrzöttek ötöt határidőben, hármat határidőn túl hajtottak végre, amelyekkel hozzájárultak az állami vagyonnal való szabályos gazdálkodás feltételeinek megteremtéséhez és az átláthatóság érvényesítéséhez. A részben végrehajtott és a nem teljesített feladatok miatt a kockázatok továbbra is fennálltak a vagyonnyilvántartás megbízhatósága, a vagyongazdálkodás szabályos és átlátható működése területén.

A fentiekben túl az állami tulajdonban lévő társaságoknak jelentős szerepük van az állami vagyon megőrzésében és gyarapításában, mivel az általuk kezelt vagyon értéke számottevő, a cégek gazdálkodási szabadsága nagy, a vagyonnal kapcsolatos napi döntések a társaságoknál születnek. Minderre tekintettel ellenőrzi az ÁSZ folyamatosan az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységét.

A 2011-től elvégzett ÁSZ ellenőrzések száma meghaladja a százat. Az ellenőrzések a társaság feletti tulajdonosi joggyakorlásnak, valamint a társaság gazdálkodásának, nyilvántartásainak, és a vagyon hasznosításának szabályszerűségét értékelték.

Az ÁSZ ellenőrzései feltárták, hogy a tulajdonosi jogot gyakorló, a felügyelőbizottság, a menedzsment elsődlegesen a jogszabályok által kötelezően előírtak teljesítésére törekszik és csak kevésbé igyekszik tevékenységét kiterjeszteni a jogszabályok kötelező jellegű előírásait kiegészítő további

aktív irányítási eszközökkel. Pozitív előrelépés, hogy a kötelező törvényi előírásokon túl a tulajdonosi joggyakorlók éltek a tulajdonosi joggyakorlás eszköztárának bővítésével. Ennek egyik szemléletes példája az MNV Zrt., amely társaság (2013-ban) a vagyongazdálkodásába, többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok számára azok működési kereteit meghatározó ajánlásokat adott ki. Ezek közé tartozott a felelős vállalatirányítási elvek alkalmazásáról szóló, a gazdasági társaságok befektetési politikájának szabályozásához kapcsolódó, a likviditás-tervezéshez kiadott ajánlás. További iránymutatásként szolgált a kockázatkezelési kézikönyv, valamint az etikai kódex minta. Ezek azonban nem kötelező érvényűek, alkalmazásuk ugyanakkor hozzájárult a pénzügyi-gazdasági kockázatok csökkentéséhez.

A Vtv. szerint az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek a tulajdonosi joggyakorlásuk alá tartozó gazdasági társaságoknál kötelesek érvényesíteni a cégvezetés felelősségét, valamint a közérdek érvényesülését biztosító vagyongazdálkodást. Ellenőrzési tapasztalatok alapján a cégvezetés felelősségének érvényesítése szinte egyáltalán nem valósult meg, vagy formális volt a társaságok esetében. A tulajdonosi joggyakorló az üzleti terveket, jelentéseket, a beszámolókat elfogadta, azonban azok érdemi értékelése, felülvizsgálata nem történt meg.

A jelenlegi szabályozási környezet nem határozza meg a vagyongazdálkodás teljesítmény kritériumait, nem alakít ki szempontrendszert az állami vagyon rendeltetésének megfelelő hatékony felhasználására és annak számonkérésére. A tulajdonosi joggyakorlóknak nincs jogszabályi kötelezettsége arra, hogy a társaságok részére a működés és a gazdálkodás mérése érdekében teljesítmény-célokat, mérhető kritériumokat határozzanak meg, vagy monitoring rendszert alakítsanak ki. Ezért teljesítmény-célokat, kritériumokat nem is határoztak meg a társaságok részére, ezáltal nem biztosított a társaságok teljesítményének mérése, azaz nem mérhető az eredményes, gazdaságos, hatékony közpénz-, közvagyon felhasználás, valamint a vezetők teljesítménye.

Az eredményességi követelmények meghatározása nélkül csak a közpénz elköltésének a szabályszerűségére kérhető számon. Mivel a jogszabályok csak kereteket határoznak meg, ezért alapvetően a társaság vezetőjén múlik, hogy a kereteket milyen tartalommal tölti ki és a vagyonnal való gazdálkodás során érvényesülnek-e a hatékonysági és gazdaságossági szempontok. Mindez a követelmények meghatározását indokolja.

A társaságok jelentős része közfeladatot vagy közhasznú feladatot látott el, ezért fontos a szabályszerű, eredményes, folyamatos működésük. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy a társaságok a közfeladat ellátására vonatkozó szerződéssel rendelkeztek, a szerződéseket általánosságban a jogszabályi előírásokkal összhangban készítették el, azonban azok jogszabályi változásoknak megfelelő aktualizálása tipikusan elmaradt.

Az ellenőrzések megállapításai szerint a tulajdonosi joggyakorlás néhány kivétellel szabályszerű volt. A tulajdonosi joggyakorlók az alapító okiratban meghatározták a társasági döntések rendszerét, a társaság szerveinek feladatait. A felügyelő bizottságokat alapvetően kialakították a társaságoknál, ami erősítette a társaságok feletti tulajdonosi felügyeletet. A tapasztalatok szerint a társaságok feletti tulajdonosi joggyakorlás a társaságok beszámolóinak elfogadására fókuszált.

A tulajdonosi joggyakorló rendszeres ellenőrzési kötelezettségét jogszabály írja elő, azonban arra nincs szabályozás, hogy milyen típusú ellenőrzést kell végeznie a tulajdonosi joggyakorlónak, valamint, hogy mit kell érteni a „rendszeresség” fogalmán. Az eszközök feletti tulajdonosi joggyakorlás esetében a tulajdonosi joggyakorló feladata az eszközök meglétének, szabályszerű kezelésének, viszszapótlásának, cél szerinti használatának ellenőrzése. A részesedések feletti tulajdonosi joggyakorlás esetében a tulajdonosi ellenőrzés kiterjed a társaság működésére, gazdálkodására, a célok végrehajtására, a feladatok szabályszerű ellátására. A tulajdonosi joggyakorlást az arra jogosultak az adatszolgáltatások, beszámolók felülvizsgálata útján gyakorolták. Az állami vagyonnal való gazdálkodásra, a vagyon megőrzésére, gyarapítására, használatára vonatkozó helyszíni ellenőrzési jogukkal ritkán éltek.

2014-től a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet hatálya kiterjed a kormányzati szektorba sorolt állami tulajdonú gazdasági társasá-

gokra is. A társaságok a kötelezően előírtnál szélesebb körben alakították ki a belső ellenőrzésüket, mint a kontrollrendszer egyik fő elemét. Ezzel részben kompenzálták a tulajdonosi ellenőrzés hiányosságait.

Több alkalommal következett be – éven belül is – a tulajdonos személyében változás, illetve voltak olyan társaságok is, ahol egymás mellett párhuzamosan látta el több szervezet a tulajdonosi jogokat a társaság egyes vagyonelemei felett. Fennállhat ilyen esetekben annak a veszélye, hogy a több tulajdonosi joggyakorló elvárásai nem egy irányba hatnak, a felelős vagyongazdálkodás elve nehezen vagy nem érvényesül. Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságokhoz kapcsolódóan a tulajdonosi joggyakorlás jellemzően a társaságok kezelésébe, használatába adott eszközök, valamint a társasági részesedések vonatkozásában merül fel. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy az eszközök, illetve a részesedések feletti tulajdonosi joggyakorlási feladatok a tulajdonosi joggyakorlónál és a társaságoknál sem egyértelműek, gyakran összerosódnak, felcserélődnek.

Ellenőrzési tapasztalatok alapján problémát jelenthet, hogy a közfeladat-ellátására kötelezett és a vagyon feletti tulajdonosi joggyakorló személye gyakran ugyanaz. Ezekben az esetekben nem tudnak teljes körűen érvényesülni a tulajdonosi joggyakorlási feladatokra, hatáskörökre vonatkozó jogszabályokban megfogalmazott elvek. Fontos a folyamatszabályozás korszerű elveinek és módszereinek (belső kontrollrendszer) alkalmazásával a tulajdonosi feladatoknak és hatásköröknek és ehhez kapcsolódóan a szakmai irányítási területek támogató funkcióinak pontos meghatározása. Azoknál a tulajdonosi joggyakorlónál, amelyek több gazdasági társaság esetében is gyakorolják a tulajdonosi jogokat, célszerű megoldás lehet a portfólió menedzsment kialakítása.

A társaságok ellenőrzése sok hiányosságot hozott felszínre a szabályozottság területén. A számviteli szabályok kialakítása egyrészt hiányos volt, másrészt a szabályzatokat nem aktualizálták a jogszabályi változásokkal egyidejűleg, de előfordult olyan társaság is, amely számviteli szabályozással egyáltalán nem rendelkezett. A szabályozási környezet, a kontrollok kialakítása alapvető feltétele a szabályszerű, eredményes gazdálkodásnak.

A vagyonkezelési szerződések sok esetben nem feleltek meg a jogszabályi követelményeknek, mert nem aktualizálták azokat, a kezelésbe adott vagyont mennyiségben, értékben nem tartalmazták, vagy nem az aktuális állapot szerint tartalmazták, ami a vagyon megőrzése, pontos nyilvántartása szempontjából kockázatot jelent. A jogszabályi változások követésének elmaradása miatt a szerződések nem biztosították a szabályszerű vagyongazdálkodás feltételeit. Ez a tulajdonosi joggyakorló általi kézben tartottság hiányosságára és ez által a társaságok rendkívül nagyfokú önállóságára utal.

A vagyon értékének megőrzése érdekében a társaságok élettartam növelő felújításokat, beruházásokat, karbantartásokat végeztek. Ezek fedezetét részben a szolgáltatási díjakba beépített költségek és az amortizáció összege biztosította. A fennmaradó finanszírozási szükségletet külső forrásból (például támogatások, hitelek) teremtették elő a társaságok. A társaságok általában törekedtek a vagyon értékének, állagának szinten tartására, a beruházások, felújítások ellenőrzése során azonban hiányosságok merültek fel a közbeszerzések területén. Az átlátható gazdálkodás érdekében (a beruházásoknál, árubeszerzéseknél és a szolgáltatások vásárlásánál) a jogszabály szerinti közbeszerzési eljárásokat a társaságok mintegy háromnegyedénél lefolytatták. Ugyanakkor a társaságok egynegyede az értékhatárt meghaladó szerződések megkötéséhez nem vagy nem szabályszerűen folytatta le a közbeszerzési eljárást. Az ÁSZ Közbeszerzési Hatóság felé tett jelzéseire a hatóság pozitívan reagált.

Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdasági társaságok ellenőrzése során általános tapasztalat volt a leltározási kötelezettség elmulasztása, vagy hiányos, nem a jogszabályi előírásoknak megfelelő elvégzése. A szabályszerű leltár hiánya, a mérlegtételek leltárral való alátámasztásának elmaradása miatt a társaság beszámolójánál a valódiság elve, valamint a vagyon védelme és a vagyon megőrzés nem érvényesül. A leltározási hiányosságok ellenére a könyvvizsgálók a beszámolókat megfelelőnek találták, hitelesítő záradékkal látták el, azaz nem érvényesült minden esetben megfelelően a könyvvizsgálói kontroll.

Az ellenőrzések alapján a jogszabályban vagy szerződésben foglalt kötelezettségként előírt vagyonyilvántartás területén jelentkezett a társaságoknál a legtöbb hiba és szabálytalanság. Gyakori

volt a számviteli nyilvántartásban, a pénzügyi folyamatok során az elkülönítés elmaradása (például a támogatások keretösszegenkénti elszámolásának hiánya, egyes tevékenységek elkülönített pénzügyi elszámolása, követése), amelynek következtében nem volt biztosított az elszámoltathatóság és az átláthatóság.

A társaságok egy része a közzétételi kötelezettségének nem, vagy hiányosan tett eleget, ezért a működés jogszabályoknak megfelelő átláthatósága nem volt biztosított.

## 2.10. A vagyonkezelés szabályai

A közfeladat ellátást biztosító vagyonelemek tekintetében a vagyon használatát biztosító jogcím leggyakrabban a vagyonkezelés.

A vagyonkezelés kezdetei a római korra vezethetők vissza. A jogintézmény tekintetében alapvetően arról van szó, hogy a dolog tulajdonosa a tulajdonjog átruházása nélkül *valakire rábízta a tulajdonát*, aki ezzel bizonyos korlátok között, mint saját tulajdonával a vagyon megóvása gyarapítása érdekében gazdálkodik. A vagyonkezelőt megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei.

A nemzeti vagyon tekintetében az Nvtv. kategorikusan meghatározza, hogy ki lehet vagyonkezelő. Az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében vagyonkezelő lehet:<sup>94</sup>

- költségvetési szerv,
- helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek társulásai,
- helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat vagy önkormányzati társulás fenntartása vagy irányítása alá tartozó intézmény,
- köztestület,
- az állam, az előző pontokban meghatározott személyek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet,
- az előző pontban meghatározott gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet,
- a törvény által kijelölt egyedileg meghatározott jogi személy,
- az egyházi jogi személy a tevékenysége ellátásához szükséges nemzeti vagyon tekintetében.

A vagyonkezelői jog törvényi kijelöléssel vagy a tulajdonosi joggyakorlóval kötött vagyonkezelési szerződéssel jön létre. Ugyanakkor a vagyonkezelési szerződés versenyeztetési eljárás lefolytatása nélkül megkötendő.

Központi költségvetési szerv a működéséhez szükséges, dolog vonatkozásában – ingatlan kivételével – adásvételi szerződést köthet. E vagyonelem – ha értéke a külön törvényben meghatározott értékhatárt (25 millió Ft) nem haladja meg – a nemzeti vagyonról szóló törvény erejénél fogva az állam tulajdonába és vagyonkezelési szerződés megkötése nélkül a központi költségvetési szerv vagyonkezelésébe kerül.

A vagyonkezelőt megilleti a vagyonkezelői jog minden olyan vagyonelemre, amely a vagyonkezelésében lévő vagyonból bármely módon – így különösen kitermelés, bontás, megosztás útján – újonnan jön létre, feltéve hogy az újonnan létrejövő vagyonelem és a vagyonkezelő vagyonkezelésében lévő vagyonelem tulajdonosa megegyezik. A tulajdonosi joggyakorló és a vagyonkezelő eltérő megállapodásának hiányában a vagyonkezelői jog kiterjed arra a vagyonelemre is, amely a vagyonkezelői jogviszony fennállása alatt válik a vagyon részévé.

Törvény alapján kijelöléssel létrejött vagyonkezelői jog fő szabályként az adott törvényben meghatározott feltételek teljesülésének, ennek hiányában a törvény hatálybalépésének napján keletkezik.

<sup>94</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3 § 19. pontja.



A törvényi kijelölés során mindenképpen rendelkezni kell arról, hogy a vagyonkezelői jog létesítése ingyenesen vagy visszterhesen történik. Törvényi kijelölés esetén is szükséges azonban a vagyonkezelési szerződés megkötése. A részletes szabályokat a vagyonkezeléssel kapcsolatban a tulajdonosi joggyakorlóval megkötött vagyonkezelési szerződés tartalmazza.

Fő szabályként a vagyonkezelési szerződés megkötésének időpontjáig a vagyonkezelői jog az ingatlan-nyilvántartásban nem jegyezhető be. A törvénnyel kijelölt vagyonkezelő a vagyonkezelői jogot nem gyakorolhatja. Ha a vagyonkezelő törvényi kijelölése nem egyedileg, hanem az érintett vagyoni kör megjelölésével határozza meg a kijelölt személy vagyonkezelésébe kerülő nemzeti vagyont, az a vagyonkezelő, aki az érintett vagyoni körre vonatkozóan már rendelkezik vagyonkezelési szerződéssel, köteles írásbeli nyilatkozattal bejelenteni a tulajdonosi joggyakorló felé a fennálló vagyonkezelési szerződése hatálya alá került, a nemzeti vagyon körébe tartozó új vagyonelemet. A vagyonkezelői jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére – újabb szerződés megkötése nélkül – a vagyonkezelő egyoldalú nyilatkozatát tartalmazó kérelme alapján kerülhet sor.

*A vagyonkezelési szerződés megszűnik:*

- a szerződésben megállapított idő elteltével,
- a szerződésben meghatározott körülmény bekövetkeztével,
- a vagyonkezelésbe adott vagyontárgy megsemmisülésével vagy az állam tulajdonából való kikerülésével az adott vagyontárgyra vonatkozóan, vagy
- a vagyonkezelő jogutód nélküli megszűnésével (természetes személy halálával),
- a törvényi kijelölés útján létrejött vagyonkezelői jog a vonatkozó törvényi rendelkezés hatálya kívül helyezésétől megszűnik,
- közös megegyezéssel,
- rendes felmondás keretein belül (a felmondási idő kilencven nap),
- azonnali hatályú felmondással, ha komoly szerződésszegés merül fel,
- ha a vagyonkezelő személyében vagy tulajdonosi összetételében olyan változás következik be, amely miatt a jogszabály alapján már nem lehet vagyonkezelő, illetve ha az ilyen körülmény később derül ki.

*A vagyonkezelő jogai és kötelezettségei* tekintetében az alábbiak emelendők ki: a vagyonkezelőt – ha jogszabály vagy a vagyonkezelési szerződés másként nem rendelkezik – megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei – ideértve a számvitelről szóló törvény szerinti könyvvezetési és beszámoló-készítési kötelezettséget is.

A nemzeti vagyonról szóló törvény ugyanakkor a vagyonkezelő jogát már törvényi szinten korlátozza is az alábbiak szerint:

- a vagyont nem idegenítheti el, valamint – 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 terhelheti meg,
- a vagyont biztosítékul nem adhatja,
- a vagyonon osztott tulajdont nem létesíthet,
- a vagyonkezelői jogot harmadik személyre fő szabályként nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint
- polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyonkezelésében lévő nemzeti vagyonra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálathoz, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.

Amennyiben a vagyonkezelő központi költségvetési szerv, úgy a vagyonkezelési szerződésben foglalt jogokat és kötelezettségeket – az ingatlanokra vonatkozó jogok és kötelezettségek kivételével – egy másik központi költségvetési szerv vagyonkezelőre szerződéssel átruházhatja.



A vagyongazdálkodó köteles a vagyontárgy állagának megóvásáról, jó karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni. A vagyongazdálkodót terhelik a jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettségek. Köteles a vagyont a meghatározott célnak megfelelően használni.

A vagyongazdálkodó – a központi költségvetési szervek és a kizárólag közfeladatot ellátó nem központi költségvetési szerv vagyongazdálkodók kivételével – köteles díjat fizetni. Ellenértékként elfogadható, ha jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettség teljesítése is. Amennyiben a vagyongazdálkodó nem központi költségvetési szerv, abban az esetben, ha közfeladatot is ellát, a vagyongazdálkodási szerződés a vagyongazdálkodási díjfizetési kötelezettség alól mentesítheti.

Ahogy az a vagyonelemnél jeleztük, állami vagyonnak minősül, és dologként kezelendő az államot megillető valamilyen jog. Vagyongazdálkodási szerződés irányulhat ilyen jog átengedésére is.

A vagyongazdálkodás részletes szabályait, valamint a vagyongazdálkodott állami vagyon és az ahhoz kapcsolódó bevételek és kiadások nyilvántartásának szabályait a kormány rendeletben állapítja meg.

A vagyongazdálkodó a számviteli politikájában köteles a vagyongazdálkodott eszközökkel kapcsolatban a tulajdonosi joggyakorlóval egyeztetett módon értékcsökkenést elszámolni. A vagyongazdálkodó – a központi költségvetési szervek kivételével – a vagyongazdálkodott eszközök értékének megőrzéséről legalább a vagyongazdálkodott eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni (visszapótlási kötelezettség). Az alapfeladatként vagy főtevékenységként közfeladatot ellátó vagyongazdálkodó a visszapótlási kötelezettség teljesítése alól e törvény erejénél fogva mentesül.

A vagyongazdálkodó a kezelt vagyont rendeltetésének, a vagyongazdálkodási szerződésnek, továbbá a rendes gazdálkodás szabályainak megfelelően, az ilyen személytől elvárható gondossággal birtokolhatja, használhatja és szedheti hasznait. Ha a vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodott vagyon hasznosítását másnak átengedi, a használó magatartásáért, mint a sajátjáért felel. Amennyiben a vagyonelem valamilyen védettsége áll fenn, akkor a tulajdonosi joggyakorlónak kötelessége arról a vagyongazdálkodót tájékoztatni, ezt a szerződésben rögzíteni kell.

A nem központi költségvetési szerv vagyongazdálkodó köteles:

- a vagyongazdálkodásba vett eszközöket a számvitelről szóló törvény előírásai szerint a hosszú lejáratú kötelezettségekkel szemben a vagyongazdálkodási szerződésben rögzített értéken állományba venni,
- ha törvény és ez alapján a vagyongazdálkodási szerződés másként nem rendelkezik, a számviteli politikájában meghatározott módon terv szerinti – szükség esetén terven felüli – értékcsökkenést elszámolni,
- a vagyongazdálkodásba vett eszközökről, az azokat érintő gazdasági eseményekről az e rendeletben és a vagyongazdálkodási szerződésben előírt módon és időben adatokat szolgáltatni,
- ha törvény és ez alapján a vagyongazdálkodási szerződés másként nem rendelkezik, a vagyongazdálkodási szerződésben meghatározott gyakorisággal az értékcsökkenés visszapótlásával kapcsolatos elszámolást elvégezni úgy, hogy a vagyongazdálkodásba vett vagyonelemek köre után előírt visszapótlási kötelezettségének teljesítése megállapítható legyen (kivéve a kulturális javakat és azt az esetet, ha az értékcsökkenést előidéző ok az egyéb vagyongazdálkodónak nem róható fel).

A központi költségvetési szerv vagyongazdálkodó köteles harminc napon belül írásban, jelezni a tulajdonosi joggyakorló felé, ha az általa ellátandó állami feladathoz vagy a közvetlen intézményi elhelyezéséhez kilencven naptól meghaladóan nem szükséges az ingatlan vagyongazdálkodása.

A tulajdonosi joggyakorló a bejelentéstől számított kilencven napon belül megvizsgálja a vagyongazdálkodó kérelmét, és az érintett ingatlan tekintetében a vagyongazdálkodóval együtt eljár a vagyongazdálkodási szerződés (adott ingatlan vonatkozásában történő) megszüntetése és az ingatlan birtokátvételének érdekében.

A tulajdonosi joggyakorló nem köteles a vagyongazdálkodó bejelentésére a vagyongazdálkodási szerződését megszüntetni, és az ingatlan birtokátvételével birtokba venni, ha:

- az ingatlan költségvetési forrásból megvalósult beruházással érintett, és a vagyongazdálkodót kötelező támogatási szerződésből eredően az ingatlan fenntartási kötelezettséggel terhelt;

- az ingatlan hasznosítási jogviszonnyal terhelt, és a hasznosítási jogviszony
  - » létesítése az Nvtv. 11. § (14) bekezdésével ellentétesen történt,
  - » fenntartása ellentétes a Vtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal, vagy
  - » rendes felmondással történő megszüntetése nem lehetséges, vagy aránytalan terhet jelentene a tulajdonosi jogok gyakorlójának,
- az ingatlan tekintetében a vagyongekezelőnek közüzemi tartozása áll fenn;
- az ingatlan vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogok, feljegyzett adatok, tények valós állapotnak megfelelő rendezése szükséges, kivéve, ha az ingatlan-nyilvántartásban annak javára szóló bejegyzés szerepel, aki a jövőben az ingatlanra feladatellátásához igényt tart;
- a vagyongekezelés időtartama alatt a vagyongekezelő tevékenysége vagy mulasztása következtében az ingatlant környezetkárosodás érte, vagy
- a vagyongekezelő nem tett eleget jogszabályban előírt kötelezettségének.

Amennyiben a vagyongekezelő a vagyongekezelte vagyonelemen értéknövelő beruházást kíván végrehajtani, azt csak a tulajdonosi joggyakorló előzetes írásbeli engedélye alapján teheti. E tekintetben előzetes írásbeli engedélynek számít, ha a vagyongekezelési szerződésben a tulajdonosi joggyakorló erre vonatkozóan nyilatkozik.

Az esetleges tulajdonosi joggyakorlóval történő elszámolás érdekében a vagyongekezelő köteles számlákkal igazolni a beruházást.

Speciális eset, ha az egyéb vagyongekezelő a vagyongekezelésében lévő állami tulajdonú vagyonelemen olyan értéknövelő beruházást, felújítást kíván végrehajtani, amelynek eredményeként 25 millió forintot meghaladó megtérítési igénye merülhet fel. Ebben az esetben a tulajdonosi joggyakorló csak a vagyonpolitikáért felelős miniszter előzetes jóváhagyásával adhat ki tulajdonosi hozzájárulást. A vagyonpolitikáért felelős miniszter a jóváhagyással kapcsolatos döntését megelőzően beszerzi az egyéb vagyongekezelő által tervezett beruházás, felújítás jellegével és hasznosításának, használatának céljával érintett miniszter hozzájárulását, valamint – 500 millió forintot meghaladó megtérítési igény esetén – az államháztartásért felelős miniszter véleményét.

Külön törvényben – részben a korábbiakban megismerteken túli – speciális szabályokkal szabályozott az alábbi vagyonelemekkel való gazdálkodás:

- a közszolgáltatási médiavagyon,
- az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MFB Zrt.), valamint azon gazdálkodó szervezetek, amelyek felett az állam nevében az MFB Zrt. gyakorol tulajdonosi jogokat,
- a Magyar Nemzeti Bank,
- az Államadósság Kezelő Központ Zrt.,
- a légiforgalmi irányító szolgálatot ellátó és a légiforgalmi szakszemélyzet képzését végző szervezet,
- a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet,
- a felsőoktatási intézmények vagyongekezelésében és tulajdonában lévő vagyon,
- a társadalombiztosítási alapokhoz tartozó vagyon,
- az állami lakások és nem lakáscélú helyiségek,
- az állami tulajdonban lévő erdők,
- az állami tulajdonban álló kulturális örökség elemei,
- az állami tulajdonban lévő vizek,
- a közutak,
- a Magyar Export-Import Bank Zrt. és a Magyar Exporthitel Biztosító Zrt.,
- a Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaság vagyona,
- az állami tulajdonban lévő termőföldvagyon,
- a nemzeti adatvagyon köre.

### 3. SAJÁTOS VAGYONHASZNOSÍTÁSI JOGVISZONYOK AZ ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS TERÜLETÉN<sup>95</sup>

#### 3.1. Bevezetés

Az állam, **létezése óta meghatározhatja, hogy milyen gazdasági szektorokat tart fenn** a maga számára kizárólagos joggal, és e tevékenységek gyakorlásának lehetőségét milyen módon, kiknek és milyen feltételekkel engedi át. Ehhez azonban szükséges az átengedéssel kapcsolatos jogi szabályozás megteremtése, illetőleg az egyes garanciák érvényesítése.

##### 3.1.1. *A koncesszió általános szabályai*

A koncesszió többféleképpen határozható meg: koncesszió keretében az állam a törvényben tételesen meghatározott tevékenység (**ügynevezett** koncesszióköteles tevékenység) gyakorlásának jogát visszerthes szerződésben, időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak részleges piaci monopóliumot biztosít.<sup>96</sup> A koncesszió, az annak keretét biztosító koncessziós szerződés fogalmából kiindulva is definiálható: „A koncessziós szerződés a kizárólagos állami tulajdon hatékony működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam hatáskörébe utalt tevékenységek (koncesszióköteles tevékenység) gyakorlásának visszerthes szerződéssel (koncessziós szerződés) való átengedését jelenti. A szerződés az állam mint magánjogi jogalany és egy természetes vagy jogi személy között jön létre.”<sup>97</sup>

A koncesszió olyan tevékenységekhez is kapcsolódhat, amelyeket az állam esetlegesen jövedelmezőségi, stratégiai vagy éppen társadalompolitikai megfontolásokból fenntart magának, és e tevékenységek gyakorlására csak meghatározott jogalany(oka)t ruház fel. Azon tevékenységek tekintetében, amelyek tehát piaci alapon is végezhetőek lennének, az állam a tevékenység gyakorlásának jogáért különböző ellenszolgáltatásokat (koncessziós díjakat) szedhet.<sup>98</sup>

A koncesszió kapcsán szükséges mindannak meghatározása, hogy milyen típusú tevékenységeket tart fenn az állam kizárólagos joggal magának, ezek közül melyeket kíván átengedni gazdasági szereplők részére, hogyan alakulnak a felek jogai és kötelezettségei, hogyan oszlik meg a felek között a kockázat viselése, milyen időtartamra kerüljön megkötésre a koncessziós szerződés, s végül, hogy milyen eljárás eredményeképpen kerüljön sor a koncessziós jogosult(ak) kiválasztásra, ezen eljáráshoz pedig mégis milyen garanciák kapcsolódjanak.<sup>99</sup> Míg korábban az állam szabad belátásán alapult, hogy ki kaphat koncessziós jogosultságot meghatározott tevékenységekre néz-

<sup>95</sup> A 3–4. fejezetek Bándi Imre írásai.

<sup>96</sup> Pfeffer Zsolt (2014): A koncesszió fogalma és a jogi szabályozás alapvető jellemzői. Miskolci Jogi Szemle, 9. évf. 2. sz. 105.

<sup>97</sup> Juhász Ágnes (2009): A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződés. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVII/2. 525.

<sup>98</sup> Pfeffer (2014), 105.

<sup>99</sup> A szabályozás kialakításában fordulópontot jelentett a 2014. február 26-án elfogadott és 2014. március 28-án kihirdetett, a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv, amely a koncessziós szerződések kérdését rendezte.

ve, addig napjainkban a koncessziós jogosultságok megszerzése egy átlátható és nyilvános eljárás eredményeképpen történik.<sup>100</sup>

„A koncessziós szerződések a hatóságok olyan általánosan használt eszközei, amelyekkel gondoskodnak a szolgáltatásnyújtás, illetve infrastruktúra-építés megvalósításáról. A koncessziók szerződéses megállapodást jelentenek a hatóság és a gazdasági szereplő (a koncesszió birtokosa) között, amelyben az utóbbi szolgáltatásokat nyújt vagy építési beruházási munkát végez, és ennek fejében díjazása alapvetően az, hogy engedélyt kap az építmény vagy a szolgáltatás hasznosítására. A koncesszió különösen akkor vonzó módja közérdekű projektek megvalósításának, amikor az állami vagy helyi hatóságoknak a szűkös állami források kiegészítése céljából magántőkét és know-how-t kell mobilizálniuk. A koncessziók az Unióban folytatott gazdasági tevékenység jelentős részének alapjául szolgálnak, különösen gyakoriak a hálózatos iparágakban és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtása terén. A koncessziós jogosultak például autópályát építenek és tartanak fenn, repülőtéri szolgáltatásokat látnak el, vagy vízellátási hálózatokat üzemeltetnek.”<sup>101</sup>

Az állam kizárólagos tulajdonába sorolandó vagyontárgyak tulajdonjoga ezen koncessziós beruházások révén keletkezik.

Az Nvtv. rögzíti, hogy az állam a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges jogát, kizárólag koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedheti át.<sup>102</sup> A Koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény – a nemzeti vagyronról szóló törvény keretei között – állapítja meg a kizárólagosan az állam által végezhető gazdasági tevékenységek gyakorlásának időleges jogának koncessziós szerződés keretében történő átengedésének részletes szabályait. A koncesszió jogi háttéréhez tartoznak az egyes ágazati rendelkezések is, amelyek az állam egyes monopóliumának gyakorlásával kapcsolatosan tartalmaznak a koncesszióra vonatkozó rendelkezéseket (például a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény, a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény stb.)

A *koncessziós szerződés alanyai* tekintetében kiemelendő, hogy a koncessziós szerződésnél a jogviszony egyik oldalán az állam helyezkedik el. Az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt.<sup>103</sup> Az állam nevében a pályázat kiírására, elbírálására és a koncessziós szerződés megkötésére – az állami vagyron felügyeletéért felelős miniszter egyetértésével – a tevékenység tárgya szerint illetékes ágazati miniszter jogosult.<sup>104</sup> Sajátos jellegzetessége a koncessziós szerződésnek az, hogy a törvény erejénél fogva a koncesszió jogosultjának személyében alanymódosulás következik be. A szerződéskötéstől számított kilencven napon belül létrehozandó koncessziós társaság a pályázat nyertesének, az állammal szerződést kötőnek lesz a jogutódja, így terhelik a szerződéses kötelezettségek, és megilletik a szerződésből fakadó jogosultságok.<sup>105</sup> A törvény egyértelműen rögzíti, hogy koncessziós szerződést az állam kizárólag természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthet.<sup>106</sup>

A *koncessziós szerződés* a Ptk.-ban nem szabályozott atipikus szerződések körébe tartozik. A koncessziós szerződés visszterhes szerződés, így az állam kizárólagos tulajdonában lévő vagyontárgyak birtoklásának, használatának és hasznosításának joga, illetve a koncesszióköteles tevékenységek gyakorlásának joga csak ellentételezés fejében engedhető át. A törvény nem írja elő a koncessziós díjfizetési kötelezettséget<sup>107</sup> kógens rendelkezésként, ennél fogva az ellenszolgáltatás módját illetően

<sup>100</sup> Pfeffer (2014), 111.

<sup>101</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum, a hatásvizsgálat összefoglalója. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/sec/2011/1589/COM\\_SEC\(2011\)1589\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1589/COM_SEC(2011)1589_HU.pdf) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 01.).

<sup>102</sup> A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. §-a.

<sup>103</sup> Ptk. 3:405. § (1) bekezdése.

<sup>104</sup> 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról 5. §-a.

<sup>105</sup> Papp Tekla (2001): A koncesszió néhány társasági jogi vetülete. Jogelméleti Szemle, 2001/4. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/papp8.html> (a letöltés dátuma: 2017. 09. 20.)

<sup>106</sup> 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról 12. § (13) bekezdése.

<sup>107</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 13. §-a.

az ágazati jogszabályok és ezek alapján a szerződő felek megállapodása az irányadó. Ha a koncesszió ellenértékét koncessziós díjban határozzák meg, úgy ennek összegszerű kialakítása az alábbi rendelkezések alapján határozandó meg:

- az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. tv.;
- az ágazati miniszter megállapítási jogköre (például: szénhidrogének szállítása és földalatti tárolása esetén);
- az ágazati törvény évi minimum díjelőírásai (például: lóversenyfogadásnál ez legalább 200 millió forint).

A koncesszióról szóló törvény szerinti koncessziós szerződés határozott időtartamra köthető, amelynek leghosszabb ideje harmincöt év. Az ágazati törvény megengedheti külön pályázat kiírása nélkül a koncessziós törvény szerinti koncessziós szerződés egy alkalommal – eredeti időtartamának legfeljebb felével – történő meghosszabbítását abban az esetben, ha a koncesszióba vevő és a koncessziós társaság valamennyi kötelezettségét szerződészerűen, késedelem nélkül teljesítette. A közbeszerzésekről szóló törvény szerinti építési, illetve szolgáltatási koncesszió a nemzeti vagyon tekintetében határozott időre, legfeljebb 35 évre adható.<sup>108</sup> A törvény értelmében tehát határozatlan idejű koncessziós szerződés nem létezik, mert ez csaknem a koncessziós jog végleges átruházását jelentené. Itt jegyezném meg, hogy például szerencsejáték szervezése esetén az általánosnál rövidebb koncessziós időtartam is előfordul („A koncesszió időtartama I. kategóriájú játékkaszinó esetében legfeljebb 20 év, II. kategóriájú játékkaszinó esetében legfeljebb 10 év.”).<sup>109</sup> Ezen kívül a bányászati koncesszió esetén időben szakaszolt „ütemtervet” kell betartania a bányászati koncesszió jogosultjának: a kutatási időszak négy évnél hosszabb nem lehet, a kutatás befejezésétől számított egy éven belül kezdeményeznie kell a bányavállalkozónak a bányatelek megállapítását, ennek meghatározásától számított öt éven belül meg kell kezdeni a kitermelést.<sup>110</sup>

A koncessziós szerződés megkötésére az állam pályázatot köteles kiírni. A pályázat – kivéve, ha honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdek a pályázat zárkörű kiírását teszi szükségessé – nyilvános.<sup>111</sup> A nyilvános pályázati felhívást legalább két országos napilapban meg kell hirdetni a pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam kezdő napját legalább harminc nappal megelőzően. Zárkörű pályázat esetén az érdekelteket egyidejűleg, közvetlenül kell a pályázatra felhívni.<sup>112</sup> A pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam nem lehet kevesebb hatvan nappal. A pályázatok elbírálásáról a döntést hozónak emlékeztetőt kell készítenie.<sup>113</sup>

Az emlékeztetőt a koncessziós szerződés megkötésétől számított 30 napon belül csatolni kell a pályázattal összefüggő iratokhoz. A nyilvános pályázatok elbírálásáról készített emlékeztetőben foglaltak közérdekű adatnak minősülnek. Az állam azzal köthet szerződést, aki a pályázatot megnyerte, a pályázat nyertese pedig az, aki összességében az állam kiírásának megfelelő legkedvezőbb ajánlatot tette. (Az ágazati törvény pályázat lebonyolítására vonatkozóan további szabályokat állapíthat meg.)

A koncesszióköteles tevékenység folytatására kiírt pályázat nyertesének a koncessziós szerződésben kötelezettséget kell vállalnia arra vonatkozólag, hogy a pályázati kiírás alapján a koncessziós szerződésben rögzített követelményeket az általa alapított gazdasági társaság alapító okiratában érvényesíteni fogja. Ha ezt a kötelezettségét elmulasztja, a koncessziós szerződés azonnali hatályú felmondásának van helye.<sup>114</sup>

<sup>108</sup> 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 12. § (3) bekezdése.

<sup>109</sup> 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről 27. § (7) bekezdése.

<sup>110</sup> 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról 22/C. §-a.

<sup>111</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 4 §-a.

<sup>112</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 8. §-a.

<sup>113</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 9/A. §-a.

<sup>114</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 17. §-a





7. ábra: A pályázás helyes módja

Forrás: Markó Krisztina (2015): *A trafikokat érintő koncesszió jogi szabályozása és gazdasági jelentősége. Szakdolgozat.*<sup>115</sup>

Abban az esetben, ha a koncesszióköteles tevékenység kizárólagos állami tulajdonhoz tartozó vagyontárgyhoz kapcsolódik, a koncessziós szerződés megkötése *vagyontárgy tulajdonjogában változást nem eredményez*. A koncesszióköteles tevékenységgel összefüggésben létrejött kizárólagos állami tulajdonnak minősülő vagyontárgy azonban az üzembehelyezés időpontjával kerül az állam

<sup>115</sup> Elérhető: [http://dolgozattar.repozitorium.bgf.hu/3015/1/mark%C3%B3\\_krisztina\\_2015maj\\_publikus.pdf](http://dolgozattar.repozitorium.bgf.hu/3015/1/mark%C3%B3_krisztina_2015maj_publikus.pdf). (a letöltés dátuma: 2017. 10. 03.)

tulajdonába, a koncessziós szerződésben rögzített feltételek szerint.<sup>116</sup> A koncesszióköteles tevékenységgel összefüggésben létrejött, kizárólagos állami tulajdonnak a rendeltetésszerű használatát elősegítő vagyontárgyak (létesítmények) az elkészültük (üzembehelyezésük) *után a koncessziós társaság tulajdonába kerülnek.*<sup>117</sup>

A koncesszióköteles tevékenység folytatására a koncessziós szerződést aláírónak az aláírástól számított kilencven napon belül saját részvételével belföldi székhelyű gazdasági társaságot (a továbbiakban: koncessziós társaság) kell alapítania.<sup>118</sup> A koncessziós társaság a koncesszióköteles tevékenységen kívül kizárólag azzal szervesen összefüggő tevékenységek gyakorlására jogosult.<sup>119</sup> A koncessziós szerződés időtartama alatt a koncessziós társaság jogosult a kizárólagos állami tulajdonhoz tartozó egyes vagyontárgyak birtoklására, használatára és hasznok szedésére, a vagyontárgyra vonatkozó használati jogát nem idegenítheti el, valamint azt nem pénzbeni hozzájárulásként más gazdasági társaságba nem viheti be.<sup>120</sup> A létrehozandó koncessziós társaságra formakényszer is vonatkozhat, például részvénytársaságot kell alapítani a vasút, a légitözeledés, a közutak és műtárgyaik koncessziója kapcsán, de szerencsejáték szervezésére kft. és rt. is jogosult lehet.

A társasági szerződésben fel kell tüntetni a társaság tagjait, őket a koncessziós szerződés ügyérintheti, hogy meghatározhatja a koncessziós pályázat nyertesének részvételével alapítandó belföldi székhelyű koncessziós társaság tulajdonosi összetételét. A társasági szerződésben minimális alaptőke előírását is elrendelik az ágazati, koncessziós jogszabályok, mégpedig kétféleképpen: vagy a koncessziós társaság alaptőkéjének a beruházott tőkéhez viszonyított legkisebb mértékét kell meghatározni (például: vasút, légitözeledés, közúti közlekedés), vagy konkrét összeg megállapítása szerepel a törvényben (lóversenyfogadást kizárólag e célból létrehozott, legalább százmillió forint alap- vagy törzstőkével rendelkező koncessziós társaság szervezhet; játékkaszinót, kizárólag e célból alapított, legalább százmillió forint).<sup>121</sup>

A társasági szerződésnek tartalmaznia kell továbbá a koncessziós társaság által gyakorlandó tevékenységi köröket. Ezek csak koncesszióköteles tevékenységek, illetve ezekkel szervesen összefüggő tevékenységek lehetnek. (Koncesszióköteles tevékenységek közé tartozik például a postai alapszolgáltatás ellátása, a távközlési szolgáltatás, szerencsejáték szervezése, menetrend alapján autóbusszal és trolibuszal végzett, közúti közforgalmú személyszállítás, autópályák, autóutak és közutak és műtárgyaik működtetése stb.)<sup>122</sup>

A koncessziós társaság koncesszióköteles tevékenységeinek gyakorlását – ha ezt jogszabály hatósági engedélyhez köti – csak ennek birtokában kezdheti meg (például a szerencsejátékszervező-tevékenység folytatásához a Szerencsejáték Felügyelet,<sup>123</sup> a bányászati tevékenység ellátásához a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, az útépitéshez, ennek fenntartásához, megszüntetéséhez és elbontásához pedig a Közlekedési Hatóság engedélye szükséges.)<sup>124</sup> A társaság megszűnik a koncessziós és a társasági szerződésben megjelölt időtartam leteltével.

A koncessziók szabályozásának *nemzetközi vetületei* tekintetében kiemeljük, hogy az *angol* jogmeghatározás szerint a koncesszió lényegében egy szerződéses engedély, amely feljogosítja a koncesszió jogosultját arra, hogy használjon bizonyos lehetőségeket, fejlessze és megvalósítsa az infra-

<sup>116</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 15. § (1)–(2) bekezdése.

<sup>117</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 24. §-a.

<sup>118</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 20. §-a.

<sup>119</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 22. §-a.

<sup>120</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 23. §-a.

<sup>121</sup> Papp Tekla (2001): A koncesszió néhány társasági jogi vetülete. Jogelméleti Szemle, 2001/4. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/papp8.html>. (a letöltés dátuma: 2017. október 2.).

<sup>122</sup> 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 12. §-a.

<sup>123</sup> 1455/2017. (VII. 18.) Kormányhatározat a Szerencsejáték Felügyelet központi költségvetési szerv létrehozásával összefüggő költségvetési intézkedésekről.

<sup>124</sup> 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 21. § (1) bekezdése.

strukturális projektet a koncesszió hatálya alatt.<sup>125</sup> Az Egyesült Királyságban nem tesznek hivatalosan különbséget közjogi és magánjogi szerződések között, a szerződések általában azonos jogi megítélés alá esnek, a szerződő felek minőségétől függetlenül.<sup>126</sup> Ez magyarázza részben azt, hogy a jogi szempontú osztályozásban miért van olyan sok különböző elnevezés az alapjaiban teljesen megegyező megállapodásokra (például a „projektmegállapodás”, a „fejlesztési megállapodás”, a „végrehajtási megállapodás” a „franchise”). Az egyes jogrendszerek megközelítése, szabályozása ott lehet különösen érdekes, ahol a jogrendszerek összeütköznek. Itt példaként említhető a Nagy-Britanniát és Franciaországot összekötő Csatornaalagút („BOT”-projektek), amelynek koncessziós megállapodására mind a francia, mind pedig az angol jog alkalmazhatónak tűnik. Az angol jogrendszer egyebekben még nem alakította ki a közjog egy elkülönült részét a kormányzati szervek és a magántársaságok között létrejövő közszerződések szabályozására.<sup>127</sup>

A *francia jogrend* a közjavak különös használati jogára vonatkozó «concession d’occupation du domaine public»-ot tartalmazza. Ennek a koncessziós szerződésfajtának a tárgya lehet különösen az egyéni használatra fenntartott közjavak, mint például a piaccsarnokban való kiállítási jog (concession d’emplacement), vagy a nyilvános temetőben való temetkezési jog (concession de sépultures), a magáncélú berendezések létesítése közterületeken, például a plakátolási jog (concession d’affichage), vagy kikötőben történő fürdőkabin felállításának joga. A francia jogrendszer használja a koncessziót továbbá olyan ingatlanokkal kapcsolatos használati és elidegenítési jog átruházásához, amelyek ugyan az állam vagy helyi közösségek tulajdonában vannak, de közhasználatra nem nyitják meg ezeket. A «concession d’utilisation on d’aliénation du domaine privé» a bérlethez hasonló jogügylet, amelynél hiányoznak a koncesszor közérdekű kötelezettségei. Franciaországban létezik még a bányászati koncesszió (concession minière) is, amelynek tárgya a kutatás, a feltárás, a kinyerés és a hasznosítható ásványok feldolgozása, szállítása.<sup>128</sup> A francia polgári jog a «contrat administratif» doktrínáját dolgozta ki a «contrat prive» megkülönböztetésére. A francia rendszer a «contrat administratif» feleit egyenlőtlen módon kezeli, és lehetővé teszi az állam számára, hogy egyoldalúan módosítsa a szerződéses rendelkezéseket, sőt egyes esetekben az állam egyoldalúan akár meg is szüntetheti a szerződést.<sup>129</sup>

A francia rendszerrel ellentétben a német polgári jog rendszerében a kormány és magánszektor szereplői közötti megállapodásban a szerződéses viszony jellemzői kevésbé jelentősek, a koncesszió vagy az engedély biztosítását egyoldalú közigazgatási aktusnak tartják. A szerződés szerepe az, hogy kidolgozza a jogosult és a kormány közötti viszony részleteit, azonban a szerződés kötőereje egy érvényes közigazgatási aktus létrehozásához kötött.<sup>130</sup> A bányászatról szóló német szövetségi törvény az ásványi anyagok kitermelésével kapcsolatban kétfokú rendszert fektet le, mégpedig a koncessziós eljárás megelőzi a tényleges engedélyezési eljárást. A távközlésnél a koncessziót a szabályozó hatóság írásbeli kérelemre adja, amelyben a kérelmezőnek fel kell tüntetnie a tevékenység jellegére, az ellátási területre, valamint az üzemeltetés szervezeti, pénzügyi és technikai követelményeire vonatkozó adatokat. A villamosenergia-iparban az áramszolgáltató vállalatok a vezetékek lefektetésénél, a közutak használata során a helyi közösségekkel koncessziós szerződést kötnek, hogy megkapják a közutak használatának jogát. Németországban továbbá a hulladék- és szennyvíz-eltávolításnál is alkalmaznak koncessziót.<sup>131</sup>

<sup>125</sup> Pfeffer (2014), 108.

<sup>126</sup> Papp Tekla (2003): A koncesszió – nemzetközi kitekintés. Jogelméleti Szemle, 2003/3. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/papp15.html>.(a letöltés dátuma: 2017. 10.15.)

<sup>127</sup> Pfeffer (2014), 108.

<sup>128</sup> Papp (2003)

<sup>129</sup> Pfeffer (2014), 110.

<sup>130</sup> Pfeffer (2014), 110.

<sup>131</sup> Papp (2003)

### 3.1.2. Az egyes sajátos koncessziók szabályai

Az állam a *fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről* szóló 2012. évi CXXXIV. törvénnyel összhangban a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezéseivel meghatározta a dohány-kiskereskedelmi jog gyakorlásának koncesszió útján történő átengedésének feltételeit. A dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon 2013. július 1-jét követően kizárólagosan a Magyar Állam hatáskörébe utalt tevékenység, amelynek gyakorlását az állam a fenti jogszabályi rendelkezéseinek megfelelően megkötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre engedi át. A dohánytermék kiskereskedelme 2013. július 1-jét követően kizárólag nyilvános koncessziós pályázat eredményeként megkötött koncessziós szerződés rendelkezései által biztosított jogosultság (azaz dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság) alapján és dohánytermék-kiskereskedelmi vámhatósági engedély birtokában végezhető tevékenység. A közzétett pályázati felhívás tartalmazta a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozó területi, személyi, jogi, gazdasági és tárgyi feltételekre vonatkozó információkat, a pályázat benyújtására vonatkozó követelményeket, nyilatkozatmintákat, valamint a pályázat elbírálásának szempontjait és a koncessziós szerződés tervezetét. A dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság átengedésének időbeli hatálya 2013. július 1. napjától számított 20 év. A koncessziós szerződést a miniszter a koncessziós pályázat nyertesével kötötte meg az eredményhirdetést követő 30 napon belül. A nyertesnek a koncessziós szerződés aláírásától számított 90 napon belül igazolnia kellett a pályázati kiírásban foglaltak teljesülését, és a dohánybolt megnyitására vállalt határidőn belül, de legkésőbb 6 hónapon belül meg kellett kezdenie a dohánytermék kiskereskedelmi tevékenységet. A legutóbbi pályázati kiírásra 2015. április 2. napján került sor.<sup>132</sup> A dohánykiskereskedelmi-ellátási tevékenység folytatása céljából kötött koncessziós szerződés szerint, a dohány-kiskereskedelmi ellátási feladatokat az Országos Dohánybolt Ellátó Kft. (a továbbiakban: ODBE) látja el állami felügyelet mellett. A jogszabályi előírások értelmében az ODBE 2015. november 1. napjától köteles a dohánytermékeket – a dohánytermék-kiskereskedők folyamatos igénye, megrendelése, illetve az ellátás biztonsága megszervezésének szempontjaira figyelemmel – a dohánytermék-nagykereskedőtől megvásárolni, készleten tartani és raktározni, a dohánytermék-kiskereskedőknek értékesíteni és részükre kiszállítani, illetőleg a jogszabályban meghatározott feladatokat ellátni.<sup>133</sup>

A *bányászati szektor* területén is sorra jelentek meg az elmúlt időszakban pályázati kiírások. A befektetők idén tíz magyarországi területre nyújthattak be pályázatot bányászati koncessziós jog megszerzésére. Szénhidrogén-kutatás, -feltárás és -kitermelés céljából kilenc területre (Békéssámszon, Drávapalkonya, Fedémes, Hatvan, Körösladány, Őrség, Somogybükkösd, Somogyvamos és Tab), míg geotermikus energia kutatására, kinyerésére és hasznosítására Gádoros területre jelent meg új felhívás. A nemzeti fejlesztési miniszter által létrehozott Minősítő Bizottságok megkezdték a 2017. szeptember 25-én és 26-án beadott bányászati koncessziós pályázatok részletes ellenőrzését.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Lásd: <http://nemzetidohany.hu/nyilvanos-koncesszios-palyazati-kiiras-dohanytermek-kiskereskedelmi-jogosultsag-atengedesere/> (a letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)

<sup>133</sup> Lásd: <http://nemzetidohany.hu/informaciok/orszag-os-dohanyboltellato/> (a letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)

<sup>134</sup> Lásd: [www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/energiaugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megkezdott-a-banyaszati-koncesszios-palyazatok-kiertekese](http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/energiaugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megkezdott-a-banyaszati-koncesszios-palyazatok-kiertekese) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)

### 3.2. A PPP (Public Private Partnership)

A PPP az angol Public Private Partnership kifejezés rövidítése, magyarul a köz- és magánszféra együttműködését jelenti. A Public Private Partnership gyűjtőfogalom, az ilyen együttműködések során megvalósuló beruházások többfajta csoportosítását ismeri a közgazdaságtudomány, illetőleg a jogirodalom is. Ismert a PPP-projektek felek közötti együttműködés jogági-jogterületi jellege, illetve az együttműködés szintje alapján történő csoportosítása. Emellett elterjedt az ellátott feladatok jellege alapján történő kategorizálás. A partnerségi kapcsolat jogági-jogterületi jellegére, illetve az együttműködés szintjére tekintettel a Public Private Partnership tipikusan a felek közötti szerződéses együttműködést jelent. A felek közötti kötelmi jogi kapcsolat egyes beruházások esetén társasági jogi együttműködéssel egészül ki akkor, ha az állami és a magánpartner közös tagi részvételével működő gazdasági társaságot hoznak létre a feladatellátásra (vegyes tulajdonú projektársaság). Az ellátott feladatok jellege szerint a PPP-k számos variációja jött létre. A PPP tipikusan tartalmaz építési szolgáltatást, így az építési szolgáltatás tekinthető a különböző PPP-projektek közös elemének. Ez kiegészülhet tervezési, finanszírozási, üzemeltetési, tulajdonjog átruházási stb. elemmel.<sup>135</sup> A PPP egy olyan szerződés, amely az állam és a magánszektorbeli alany között jön létre, és ahol ez az alany nagyobb szerepet vállal egy közlelésítmény-projekt kigondolásában, finanszírozásában, tervezésében, építésében, működtetésében és fenntartásában, mint egy hagyományos közbeszerzési szerződés esetében. Minden, a PPP-hez kapcsolódó kockázat a magánszektorbeli alanyra hárul.<sup>136</sup>

A korábban Magyarországon működő PPP Tárcaközi Bizottság a következő meghatározást fogalmazta meg: „A Public Private Partnership (PPP), azaz a köz- és a magánszféra partnersége az állam és a magánszféra olyan fejlesztési, beruházási együttműködési formáját jelenti, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik. A PPP egy hosszú távú kölcsönös előnyökkel járó szerződéses üzleti megállapodás, amely a gazdaságilag indokolt, a közfeladat-ellátáshoz szükséges infrastruktúra-fejlesztési projektek egyik gazdaságos megvalósulási formája.”<sup>137</sup>

A PPP megállapodások általános jellemzője hogy a magánvállalkozás nemcsak az infrastruktúra megvalósításában vállal szerepet, hanem a közszolgáltatás nyújtásának felelőssége is rá hárul, így a szolgáltatásait eladja az államnak vagy – állami garancia mellett – a harmadik (felhasználó) partnereknek.<sup>138</sup> A PPP konstrukcióban megvalósított projektek élettartalma hosszabb, 20–30 év, azonban bizonyos esetekben akár ennél hosszabb idő is lehet. Az Európai Bizottság PPP-re vonatkozó irányelvei<sup>139</sup> alapján öt fő szakaszt határozott meg:

- a projektkör meghatározása,
- a projekt általános értékelése,
- a projektterv és megállapodás,
- (köz)beszerzési eljárás,
- a projekt végrehajtása.

A projektkör meghatározása során azt szükséges vizsgálni, hogy milyen igényeknek megfelelő projektek kerüljenek meghatározásra. A „projekt általános értékelése” szakaszban választják ki az

<sup>135</sup> Jenovai Petra (2011): Public Private Partnership az egyes nemzeti jogokban és az Európai Unió jogában különös tekintettel az Egyesült Királyságra és Németországra. Jogelméleti Szemle, 2011/4. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/jenovai48.html> (a letöltés dátuma: 2017. október 2.)

<sup>136</sup> Boros Anita (2011): PPP-Projekt in Ungarn. In Ziekow, Jan (Hg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Baden-Baden, Nomos. 150–177.

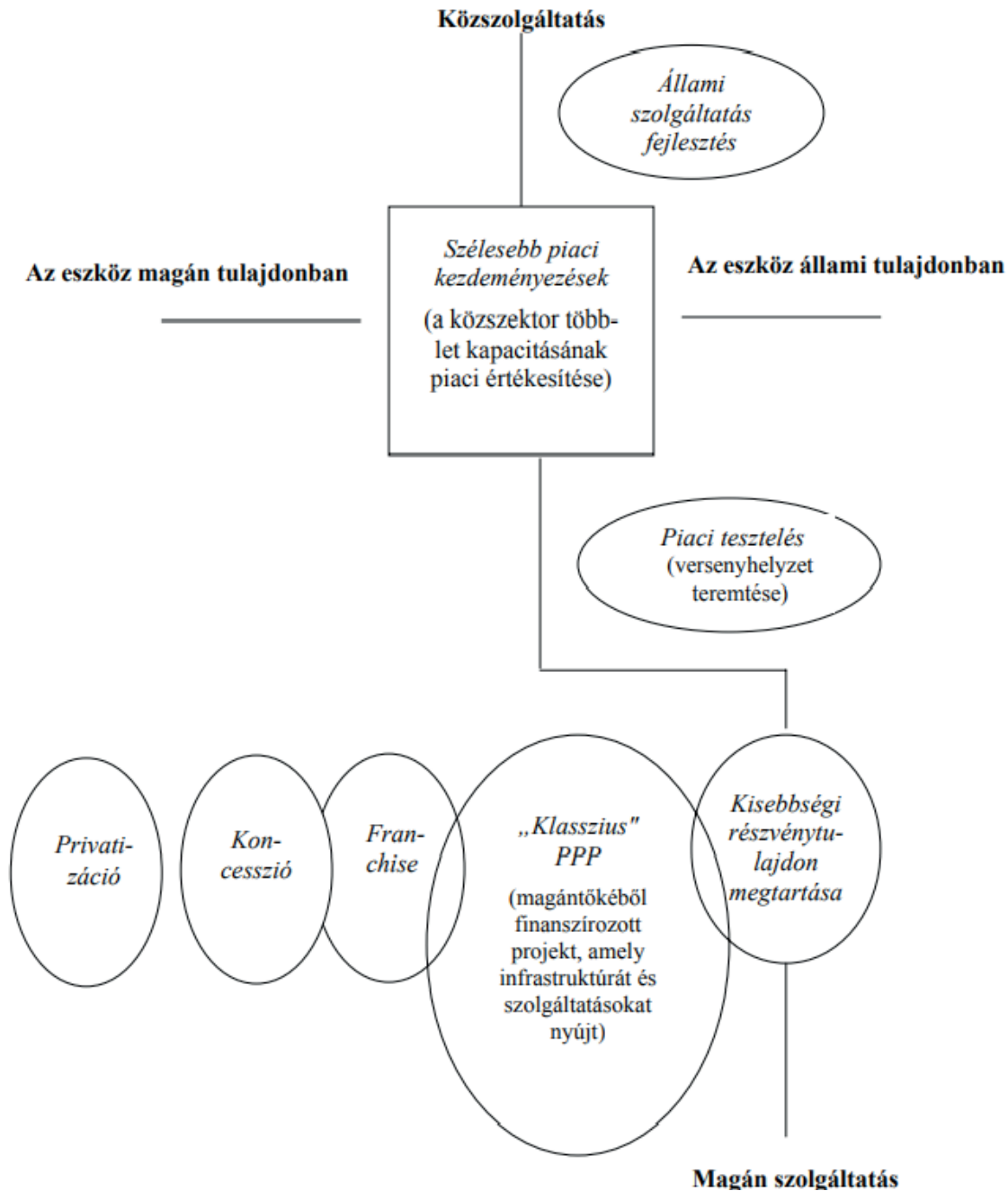
<sup>137</sup> Jelentés a PPP Tárcaközi Bizottság 2007. évi működéséről (2008). Budapest, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium. 3. Idézi: Varga Judit (2011): PPP: Volt. Van. Lesz? Glossa Iuridica – Alkotmány és közjog, II. évf. 1. sz. 37.

<sup>138</sup> Boros Anita (2010): A közfeladat-ellátás és Public Private Partnership – avagy kell-e nekünk PPP? Gazdaság és Jog. 18. évf. 9–10 sz. 41–47.

<sup>139</sup> European Commission: Guidelines for successful Public-Private Partnerships, 2003.



adott szolgáltatásnak, fejlesztésnek leginkább megfelelő PPP-típust, illetőleg definiálják annak felépítését, így bemutatva a kívánt szolgáltatás paramétereit és az ehhez tartozó pénzügyi konstrukciót. A (köz)beszerzési eljárás fő célja hogy olyan versenyhelyzetet teremtsen, ahol mindkét fél maximális hasznot érhet el. A tárgyalásos eljárás három szakasza a részvételi, az ajánlati és maga a tárgyalás, illetve a szerződéskötési szakasz. A projekt végrehajtása folyamatán értjük mind a mű megépítését, mind a szerződésben foglalt szolgáltatások nyújtását. A PPP-megoldások ugyanakkor integráltan kezelik a projekt egyes szakaszait – a tervezést, a kivitelezést, a finanszírozást, a működtetést –, illetőleg jelentős finanszírozási és üzemeltetési kockázatokat is rónak a magánszférára, miközben a közszolgáltatás biztosításának felelőssége az államot terheli.<sup>140</sup>



8. ábra: A köz- és magánszektor együttműködésének kiterjedési köre  
 Forrás: Báger–Hamza–Kovács (2007).

<sup>140</sup> Báger–Hamza–Kovács (2007).

Az állam 2003-ban hozta létre azt a Tárcaközi Bizottságot, illetőleg a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumon belül a PPP Titkárságot, amelynek feladatait 2005-től a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium illetékes főosztálya vett át. Hasonló PPP-irodák más minisztériumokban is alakultak, ahol jelentősebb projekteket indítottak el, például az Oktatási Minisztériumban, a Nemzeti Sport-hivatalban stb. Hasznos segítséget jelentett a PPP hazai bevezetése terén, hogy a GKM 2004-ben elkészítette és közrebocsátotta a PPP Kézikönyvet.<sup>141</sup> E döntések fő mozgató rugója az a felismerés volt, hogy az EU-csatlakozás és a mielőbbi felzárkózás számos területen jelentős és sürgős fejlesztési, beruházási feladatokat rótt az államra, amelyhez kevés hazai állami forrás állt rendelkezésre. Mindezt tetézték a költségvetést terhelő egyéb nehézségek, például a magas államadósság és az államháztartás magas deficitje, illetőleg a magas adósságszolgálati ráta. Magyarországon az említett 2003. évi kormányhatározatot és a Tárcaközi Bizottság létrehozását követően kezdődött meg a jogszabályi háttér kialakítása, azonban nincsen olyan magyar nemzeti jogszabály, amelynek kizárólagos tárgya lenne a PPP, így a hazai jogrendszerünk tulajdonképpen kifejezetten nem is ismeri ezt a jogi kategóriát.

A magyar gyakorlat szabályozása a PPP-konstrukciók alkalmazása tekintetében elsősorban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényekre támaszkodott. A PPP-projektek a közbeszerzések közé tartoznak. A Kbt. meghatározza és rögzíti az építési és szolgáltatási koncesszió fogalmát, tisztázza a koncesszió és a PPP-konstrukció kapcsolatát. Az építési koncesszió esetén a beruházó részére az építési beruházás ellentételezéseként, ellenszolgáltatásaként meghatározott időre az építmény hasznosítási jogának az átengedése történik meg, vagy a hasznosítási jog mellett még pénzügyi ellenszolgáltatásban is részesül a beruházó. Építési beruházásnak tekintendő és nem építési koncessziónak, ha az önkormányzat a beruházás ellentételezéseként kizárólag pénzben teljesít, vagy ha a magánbefektetőktől a kockázatokat alapvetően (főképp az üzemeltetési kockázatot) átvállalja.<sup>142</sup>

A PPP egy válfaja a koncesszióknak, ezért ha az állam a koncesszióról szóló törvényben felsorolt tevékenységek gyakorlásának a jogát átengedi, a PPP-beruházást a koncesszió szabályai szerint kell kialakítani. (A koncesszióról részletesen az előző fejezetünkben foglalkoztunk.) A PPP magyarországi megjelenéséhez módosítani kellett a Polgári Törvénykönyvünket. Annak érdekében, hogy az állami hozzájárulást elérjék, és a garanciavállalás ne legyen visszavonató, a Ptk. rögzíti, hogy az államot az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli.<sup>143</sup> PPP-beruházásokra vonatkozó szabályozás többszintű, hazánk európai uniós tagsága miatt tekintettel kell lenni az EU általános alapelveire, valamint az uniós szabályozással összhangba hozott nemzeti szabályozásra, és nem utolsósorban az adott projektre vonatkozó, projektenként erőteljesen eltérő szerződésrendszerre, melynek jogi kereteit a szabályozási rendszer európai uniós és nemzeti szintje adja meg.<sup>144</sup>

A PPP angolszász modellje terjedt el leginkább, azonban mellette beszélhetünk még francia vagy kontinentális modellről is. A különbség az, hogy a francia vagy kontinentális modell esetében az együttműködés fő partnerei a helyi önkormányzati szervek, illetve különféle társulásaik és a magánvállalkozók – az aktívan közreműködő állam felügyelete mellett. Ezzel szemben az angolszász modell jobban épít a versenyző piacok működésére és az optimalizálás elvére. A francia modell intézményi és technikai szempontból rugalmasabb, szemben az angol modellre jellemző részletes szerződéskötési gyakorlattal és az ellenőrzés céljaira létrehozott külön monitoring szervezetekkel. A legtipikusabb PPP-forma a DBFO (Design–Build–Finance–Operate) konstrukció, amelynek keretei között a magánfél nemcsak megtervezi, kivitelez és működteti az infrastruktúrát, hanem a projektet is finanszírozza. A magánszféra nagyfokú felelőssége garantálja a növekvő hatékonyságot és a teljes időtartamra vonatkozó megfelelő minőséget. A magánüzemeltetőnek lehetősége van közvetlenül is

<sup>141</sup> Lásd Boros (2011), 150–177.

<sup>142</sup> Kbt. 8.§

<sup>143</sup> Ptk. 3:406 § (2) bekezdés

<sup>144</sup> Lásd Boros (2010), 41–47.

kapcsolatba kerülni a végső felhasználókkal, többek között fizetős autópálya vagy vasút esetén. A magánszektor a PPP-program finanszírozását különféle módokon valósíthatja meg. Amikor a szolgáltatást közvetlenül értékesíti a végső fogyasztóknak, akkor az így befolyó bevételek (úthasználati díj), amikor pedig az állam vásárolja meg a szolgáltatást, akkor a rendelkezésre állási díjak nyújtanak fedezetet a megvalósításhoz. Előfordul, hogy a közszféra közvetlenül is szerepet játszik a finanszírozásban, amelynek a következő formái valósulhatnak meg:

- közvetlen részvénytulajdonlás az adott projektben;
- hitelnújtás vagy garanciavállalás;
- szubvenció, ha a közösség által realizált hozam meghaladja a magáncég hozamát.

#### A leginkább elterjedt PPP formák jellemző vonásai

Forma	Jellemzői
Build-own-operate (BOO) Build-develop-operate (BDO) Design-construct-manage-finance (DCMF)	A magáncég tervezi, építi, birtokolja és üzemelteti az eszközt kötelezettség nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés lejártakor átadja. Ezek a DBFO különböző variációi.
Buy-build-operate (BBO) Lease-develop-operate (LDO) Wrap-around addition (WAA)	A magáncég megveszi vagy lízingeli a közszférától a már létező eszközt, felújítja, modernizálja és/vagy kibővíti azt, azután üzemelteti, ismét kötelezettség nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés lejártakor átadja.
Build-operate-transfer (BOT) Build-own-transfer (BOOT) Build-rent-own-transfer (BROT) Build-lease-operate-transfer (BLOT) Build-transfer-operate (BTO)	A magáncég tervezi, építi és üzemelteti az eszközt, majd a szerződés lejártakor, illetve más előre meghatározott időpontban a tulajdonjog átkerül a közszférához. A magáncég a szerződés szerint továbbra is bérelheti vagy lízingelheti az eszközt.

#### 3. táblázat: A leginkább elterjedt PPP formák jellemző vonásai

*Forrás: Báger–Hamza–Kovács (2007)*

Napjainkban a PPP-projektek állami és magánpartnerségben megvalósuló projektek. A PPP-projektek iránti kereslet tovább növekszik az állami beruházási program prioritásainak keretében. Bármilyen területen is indulnak PPP-projektek, rövid távon fejlesztési forrásokat szabadíthatnak fel az infrastruktúrális felzárkózás céljaira. Az egyes EU-tagországokban a PPP-programok alkalmazásának leggyakoribb területei – az Eurostat felmérése szerint – az alábbiak:

- alpinfrastruktúra (vasúti-, közúti- és közmű beruházások);
- egészségügyi beruházások (kórházak);
- oktatási, kulturális és szociális beruházások (kollégiumok, múzeumok, bérlakásépítés);
- büntetés-végrehajtási intézmények (börtönök);
- honvédelmi beruházások (logisztikai központok);
- sportlétesítmények (stadionok).

Az egészségügy területén a kórházak építésének PPP formában történő legnagyobb megvalósulása az Egyesült Királyságban történt, az első ilyen kórház 2000 júliusára készült el. Magánberuházásként 15 kórház épült magántőkéből és magáncégek közreműködtetésével (ezek átlagosan egyenként

40 milliárd forint tökenagyságú beruházások). Az oktatási beruházások terén Írországban az első, oktatási beruházásról (iskolaépítésről) szóló PPP-szerződést 2001-ben írták alá. A szerződésben a magáncég vállalta az építést, a finanszírozást, a működtetést és a fenntartást, de az iskolák továbbra is az állam tulajdonában maradtak. A magáncégnek szükséges azonban gondoskodni az adott iskola szükséges eszközeiről, a működési költségek fedezésére viszont az államtól havi térítést kap. Az Egyesült Királyságban a PPP-struktúra bevezetése óta számos autópálya-, illetve autótúlépítési-felújítási projektet indítottak el. A PPP-konstrukciójú börtön- és kórházépítés terén az Egyesült Királyság jár az élen. A PPP természetesen nemcsak Európában, hanem a világ más térségeiben, például Latin-Amerikában is gyorsan terjed. Különösen nagy a szerepe Braziliában, ahol a projektek háttérként a fejlesztéspolitikai célokat meghatározó hosszú távú, integrált tervezés szolgál. Ebben az országban a PPP-projektek alkalmazásának kiemelt területe a vasúti közlekedés, az autópálya-építés, az oktatás, képzés és a nemzetközi kapcsolatokat szolgáló tartományi fejlesztések.<sup>145</sup>

Hazánkban az 1990-es években épült autópályák inkább koncessziós típusú beruházásnak tekinthetők, így az első tényleges PPP-konstrukcióra a Budapest Sportaréna szerződésének aláírásával került sor. A PPP-beruházások 2004-től kezdtek elterjedni, azonban a PPP-t ekkor még csak abban az esetben alkalmazták, amikor kényszerhelyzet vagy pénzühiány jelentkezett egy-egy feladat megvalósításakor, így még nem vették figyelembe a magántőke bevonásának azt az előnyét, hogy nem terheli az adott évi költségvetést és adósságmutatót.<sup>146</sup>

A felállított Tárcaközi Bizottság 2007 nyaráig 85 projektet véleményezett, többek között a Kormányzati Negyed, a Ferihegyi Repülőtér és Budapest városközpontot összekötő gyorsvasút létrehozására irányuló projektet (FEREX), az Elektronikus Útdíj-fizetési Rendszer (ED) és az M6 harmadik fázisának előterjesztését. A projektek előkészítése a Nemzeti Sporthivatalnak (NSH) köszönhető, amely több nagyszámú, de viszonylag kis értékű projektet valósított meg. A kis volumenű projektek megvalósítása nem volt igazán gazdaságos, mivel igen magas járulékos költségek merültek fel.<sup>147</sup> A kulturális területen a köz- és magánszféra együttműködésével megvalósult kiemelt projekt a 2005. március 15-én átadott Művészetek Palotája (MÜPA). A felsőoktatásban az oktatási infrastruktúra fejlesztése, valamint a diákotthonok építése, kollégiumi férőhelyek korszerűsítése valósult meg magántőke bevonásával, PPP-konstrukcióban.<sup>148</sup> Az M6-os autópálya-projekt két főszereplője a magán- és közszférából származó szerződő felek. A magánszférabeli partnerek a projekt megvalósításához projektársaságot hoztak létre, amelynek alapításakor a saját tőke 10%-át az alapítók bocsátották rendelkezésre. A projekt szereplői még a magán- és közszféra tanácsadói, fontos szerepet töltek be a tárgyalásokon, a szerződéses konstrukció kialakításában, a tenderdokumentáció összeállításában. A közszféra oldaláról a szerződő fél a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium. Magánbefektetői részről az M6 Duna Autópálya Konzorciumot három nagyvállalat hozta létre. (A projektársaság egy stratégiai társas viszony, a konzorcium hozta létre azért, hogy a tendereljárásban együtt vegyenek részt.) A magánbefektetők által a PPP-projekt megvalósítására, az M6 Autópálya első fázisának 22 éves koncesszió idejére beruházási és közútkezelői feladatok ellátására létrehozott társaság a Duna Autópálya Koncessziós Zrt. nevet kapta, amely a kiírás után kapcsolódott a projektbe. A konzorcium 10%-t bocsátott rendelkezésre a projekt indításakor részvénytőke befizetés formájában, a maradék 90%-ot egy nemzetközi bankkonzorcium finanszírozta. A koncessziós szerződés tárgyát tekintve az érdi tető–Dunaújváros M6–M8 csomópont közötti szakaszának tervezésére, építésére, felújítására, üzemeltetésére, fenntartására és a tevékenységek finanszírozására terjedt ki a Public Private Partnership keretein belül. A koncessziós időszak kezdete 2004. október 8., a futamidő 22 év. A koncessziós szerződés főbb pontjai a következők: a koncesszor felelős a projekt kivitelezéséért, finanszírozásáért,

<sup>145</sup> Báger–Hamza–Kovács (2007), 39.

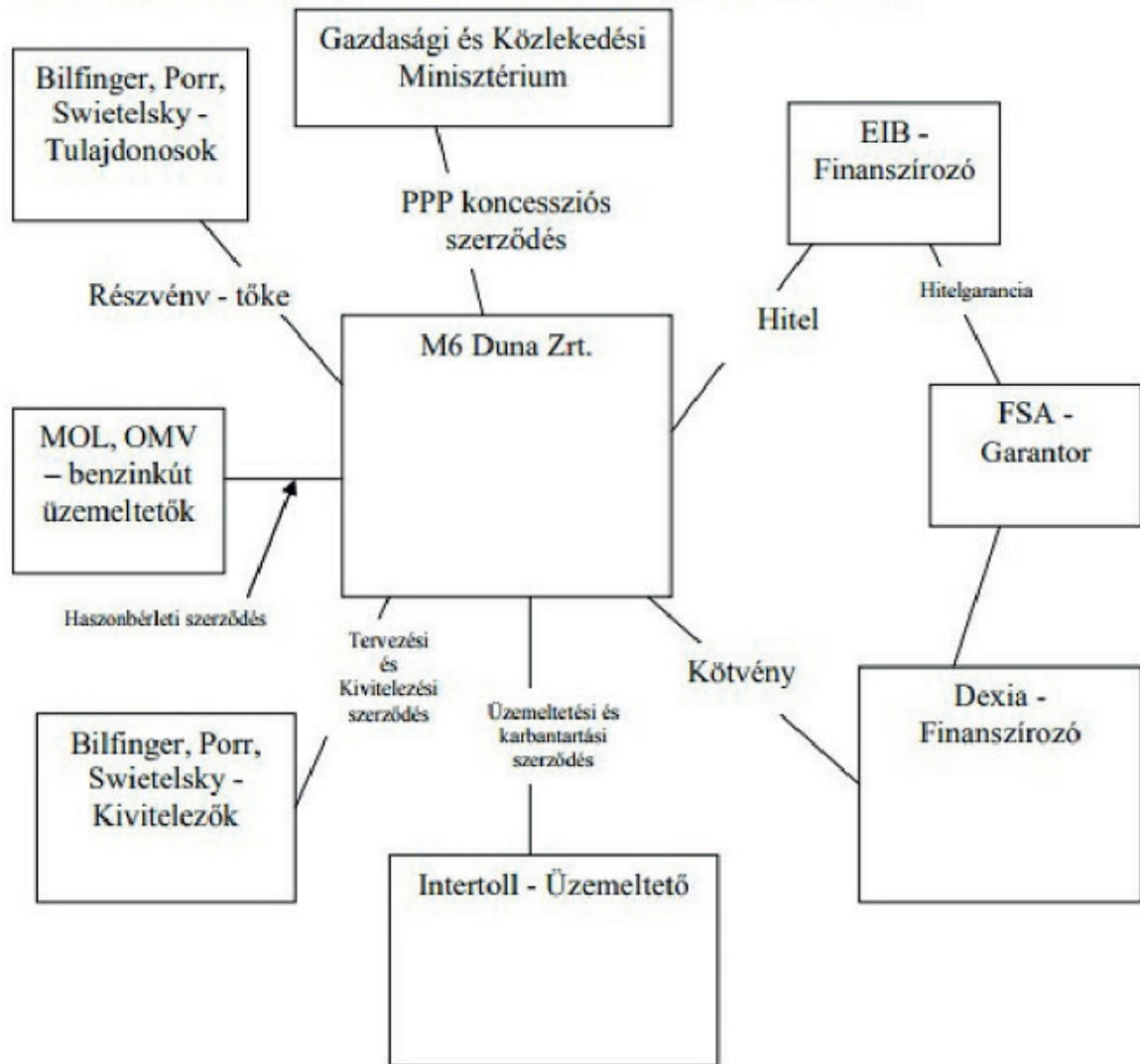
<sup>146</sup> Lásd: [http://elib.kkf.hu/edip/D\\_15762.pdf](http://elib.kkf.hu/edip/D_15762.pdf) 41. (a letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)

<sup>147</sup> Jelentés a PPP Bizottság 2007. évi működéséről (2008). Budapest, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium.

<sup>148</sup> Állami Számvevőszék jelentés 2012. Elérhető: <https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1287j000.pdf?ctid=728> (a letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)



a végrehajtásért, a felújításért, a működtetésért és a karbantartásért, a koncesszor részére garantálni kell 22 évre a koncessziós jogokat, a koncesszoré az euró- vagy forintfizetési alap, amit fix és indexált részre osztanak szét a fizetési mechanizmusnak megfelelően; a koncesszor az éves árindexhez kötött 5 millió forintos koncessziós díjat fizet.<sup>149</sup>



9. ábra: Az M6 autópálya-projekt struktúrája refinanszírozás után

Forrás: Dévényi Nóra (2008): PPP, avagy a köz- és magánszféra együttműködése a közlekedésben. Budapest.

Az M6-os autópálya Szekszárd–Bóly és az M60-as sztráda Bóly–Pécs közötti szakaszának PPP-szerződése nyerte a Project Finance International Magazine által alapított PFI Annual Awards PPP „Az év üzlete díját” 2008-ban az Európa–Közél-Kelet-Afrika régióban. A megvalósított projekt az elismerést azzal érdemelte ki, hogy rekordidőn – a részvételi felhívás megjelenésétől számított mintegy hét és

<sup>149</sup> Csonka Zsuzsa (2011): PPP beruházások Magyarországon, az M6-os autópálya esettanulmányán keresztül. Budapest, BGF. Elérhető: [http://elib.kkf.hu/edip/D\\_15762.pdf](http://elib.kkf.hu/edip/D_15762.pdf) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 03.)



fél hónapon – belül sor került a szerződéskötésre, illetőleg a pénzügyi zárásra, ami egyedülálló az ilyen komplexitású és nagyságrendű projekteknél. Ez volt az első olyan PPP-projekt, amelynél az új közbeszerzési törvényt alkalmazni kellett, továbbá kiemelendő az is, hogy a nemzetközi résztvevőket felvonultató projekt végeredményeképpen létrejövő szerződést sikerült magyar nyelven megkötni.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Lásd: [www.bama.hu/gazdasag/az-ev-uzlete-az-m6-sos-ppp-szerzodese-116806/](http://www.bama.hu/gazdasag/az-ev-uzlete-az-m6-sos-ppp-szerzodese-116806/) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 01.)

## 4. AZ ÁLLAMI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK<sup>151</sup>

### 4.1. Bevezetés

A Magyar Állam igen kiterjedt vagyonnal rendelkezik. Ez a vagyon ingó, ingatlan vagyonban, egyéb vagyoni értékű jogokban, társasági részesedésekben fejeződik ki. Az állam vagyonát fő szabály szerint a MNV Zrt. kezeli. Ebből a több mint tizenhétezer milliárd forintnyi vagyonból, több mint tizenötezer milliárd forintnyi ingó, ingatlan és egyéb pénzeszköz formájában jelenik meg, míg kicsit több mint másfélezer milliárdnyi vagyon az állami gazdasági társaságokban.

Ahogy azt említettük, a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. Ehhez mérten kerültek rögzítésre a tulajdonosi joggyakorlás (a vagyonnal való rendelkezés) és a vagyongazdálkodás egységes alapelveiként az átláthatóság, a hatékonyság, az értékmegőrzés, a költségtakarékosság követelményei.

Jelen fejezetben az állami tulajdonú gazdasági társaságok működését biztosító és befolyásoló jogszabályokat mutatjuk be. Ahogy arról már fentebb szóltunk, a Ptk. 3:405 § rögzíti az állam jogalanyiságát és e jogszabályhely (2) bekezdése kimondja, hogy az államot polgári jogi jogviszonyokban az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli.

A Ptk. rögzíti a gazdasági társaságok fogalmát, amelyek üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások, amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, és a veszteséget közösen viselik.<sup>152</sup>

### 4.2. Az állami tulajdonú gazdasági társaság alapítása

Az állami tulajdonú gazdálkodó szervezet alapítására, valamint gazdálkodó szervezetben állami tulajdonú részesedés szerzésére – a megszerzésre kerülő részesedés mértékétől és értékétől függetlenül – kizárólag az alábbi személyek jogosultak:

- törvényben kijelölt szervezet;
- az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter rendeletében kijelölt szervezet;
- az MNV Zrt.;
- az MNV Zrt.-től a társaság megalapítására, a társasági részesedés megvásárlására meghatalmazással rendelkező szervezet.

A gazdálkodó szervezet cégbejegyzési eljárása során az eljáró cégbíróság vizsgálni köteles, hogy a kérelmező az alapításnál jogosult volt-e a Magyar Állam képviselőjére. A Vtv. 29. § (1) bekezdése alap-

<sup>151</sup> A fejezet Báncsi Imre írása.

<sup>152</sup> Ptk. 3:88 § (1) bekezdése.

ján az állam – a törvényes képviselőjét ellátó szerv útján – csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, illetve olyan gazdálkodó szervezetet (ilyenek: részvénytársaság, korlátolt felelősségű társaság, betéti társaság) alapíthat, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.<sup>153</sup>

A Vtv. 29. § (3)–(5) bekezdései értelmében a Magyar Állam nevében gazdálkodó szervezet alapítására, illetve abban tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogok gyakorlására – ha törvény, illetőleg a Miniszter Vtv. 3. § (2a) bekezdése szerint eltérően nem rendelkezik – a Magyar Állam nevében az MNV Zrt. jogosult, ugyanakkor cégalapítás során történő eljárásra az MNV Zrt. más szervezetnek is meghatalmazást adhat.<sup>154</sup> A központi költségvetési szervek – kivételesen indokolt esetben az Nvtv. 3. § (1) bekezdés 19. a) pontjában meghatározott egyéb szervek is – kérelmet nyújthatnak be az MNV Zrt.-hez, ha állami tulajdonú gazdálkodó szervezet megalapítására, illetve gazdálkodó szervezetben történő állami tulajdonú részesedés megszerzésére kívánnak jogosultságot szerezni. Törvényen vagy miniszteri rendeleten alapuló felhatalmazás hiányában bármekkora mértékű vagy értékű állami részesedés kizárólag az MNV Zrt. részéről kiadott meghatalmazás alapján szerezhető meg a Magyar Állam javára.

A Magyar Állam nevében gazdálkodó szervezet alapítására, illetve abban tagsági, részvényesi jogok gyakorlására az MNV Zrt. meghatalmazást adhat. Az MNV Zrt.-hez a meghatalmazás kiadásának érdekében benyújtandó kérelemnek nincs formai kötöttsége, ugyanakkor a kérelemnek a vonatkozó jogszabályi követelményeknek megfelelő és a megalapozott döntéshez szükséges iratokat, illetve nyilatkozatokat tartalmaznia kell. Az MNV Zrt. döntés-előkészítése során az esetleges hiányzó iratok, nyilatkozatok pótlására van lehetőség, az azonban a hiánypótlás időigényétől függően az MNV Zrt. döntésének meghozatalát késleltetheti.

A meghatalmazás kiadását meglapozó kérelemnek az alábbi pontokat érintő válaszokat kell tartalmaznia:

- az alapítás indokait,
- a gazdasági társasági formában történő működésnek a más módon (szervezeti formában) történő feladatellátással szembeni előnyeit,
- azt, hogy a piacra lépés nem jár versenytorzító hatással,
- a társaság tevékenységi köreit, azt, hogy milyen közfeladatokat, illetve egyéb tevékenységeket lát el,
- ismertetni kell a társaság székhelyét, tagjait, szervezeti formáját, a társaság tulajdonosi és tőkeszerkezetét,
- részletesen be kell mutatni a feladatellátás, a társaság tevékenységei finanszírozásának tervezett módját, forrásait,
- a középtávú – legalább hároméves – üzleti terv főbb elemeit, a társaság tervezett gazdálkodását,
- a létesítő okirat tervezetét,
- be kell mutatni a megválasztani tervezett vezető tisztségviselő(ke)t, a felügyelőbizottsági tagokat (önéletrajzuk, elfogadó és összeférhetlenségi nyilatkozatuk és nemzetbiztonsági átvilágítással kapcsolatos nyilatkozatuk csatolásával, díjazásuk tervezett mértékének megjelölésével),
- ha a társaságot határozott időtartamra alapítják, jelezni kell a működésének időtartamát,
- jelezni kell, hogy az állami tulajdonú társaság megalapítását követően a tulajdonosi joggyakorlás tervezetten mely szervezet által, milyen módon történne (az MNV Zrt-vel kötött megbízási szerződés alapján, vagy rendeleti úton történő kijelöléssel),
- nyilatkozni kell arról, hogy az alapításhoz szükséges **forrás a kérelmező rendelkezésére áll-e.**

<sup>153</sup> Vtv. 29. § (1) bekezdése.

<sup>154</sup> Vtv. 29. § (3)–(5) bekezdése.

A Vhr. 6. § alapján a kezdeményezésről az MNV Zrt. az erre vonatkozó megkeresés érkezésétől számított hatvan napon belül dönt, amelybe az esetleges hiánypótlásra való felszólítás és annak teljesítése között eltelt idő nem számít be.

A fentiekén túl érdemes kiemelnünk néhány általános társasági jogi szabályt is. A Ptk. rögzíti a gazdasági társaságok fogalmát, amely alapján a gazdasági társaságok üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások, amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, és a veszteséget közösen viselik<sup>155</sup> A Ptk. típuskényszere alapján a gazdasági társaság közkereseti társaság, betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság vagy a részvénytársaság formájában alapítható. Ezek azok a típusú szervezetek, amelyeket az állam elismer. A gazdasági társaság nem működhet szervezetrendszer nélkül, szükséges a tagok döntéshozatalára hivatott szerv (a legfőbb szerv) és olyan szerv létrehozása, amely a társaság irányítását végzi (az ügyvezetés). A gazdasági társaság tagjainak a döntéshozatalára létrehozott szerve tehát *a legfőbb szerv*. Ennek feladata a társaság alapvető üzleti és személyi kérdéseiben való döntéshozatal. (Egyszemélyes társaságnál a legfőbb szerv hatáskörét az alapító vagy az egyedüli tag gyakorolja.)<sup>156</sup>

A legfőbb szerv tevékenységében a gazdasági társaság minden tagja jogosult személyesen vagy képviselő útján részt venni.<sup>157</sup> A legfőbb szerv ülése nem nyilvános, ülésén a társaság vezető tisztségviselői és a felügyelőbizottság tagjai tanácskozási joggal vehetnek részt.<sup>158</sup> A társaság irányításával kapcsolatos olyan döntések meghozatalára, amelyek nem tartoznak a tagok hatáskörébe, egy vagy több vezető tisztségviselő vagy a vezető tisztségviselőkből álló testület jogosult. Tekintettel arra, hogy a vezető tisztségviselők nem rendelkeznek tulajdonosi érdekeltséggel, szükséges annak a rögzítése, hogy a vezető tisztségviselő ügyvezetési tevékenységét a jogi személy érdekének megfelelően köteles ellátni.<sup>159</sup>

A vezető tisztségviselővel a törvény meghatározott követelményeket, illetőleg kizáró okokat deklarál, amelyek az alábbiak:

- vezető tisztségviselő az a nagykorú személy lehet, akinek cselekvőképességét a tevékenysége ellátásához szükséges körben nem korlátozták,
- ha a vezető tisztségviselő jogi személy, a jogi személy köteles kijelölni azt a természetes személyt, aki a vezető tisztségviselői feladatokat nevében ellátja,
- a vezető tisztségviselő ügyvezetési feladatait személyesen köteles ellátni,
- nem lehet vezető tisztségviselő az, akit büncselekmény elkövetése miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, amíg a büntetett előlélethez fűződő hátrányos következmények alól nem mentesült, valamint
- nem lehet vezető tisztségviselő az, akit e foglalkozástól jogerősen eltiltottak. Akit valamely foglalkozástól jogerős bírói ítélettel eltiltottak, az eltiltás hatálya alatt az ítéletben megjelölt tevékenységet folytató jogi személy vezető tisztségviselője nem lehet,
- az eltiltást kimondó határozatban megszabott időtartamig nem lehet vezető tisztségviselő az, akit eltiltottak a vezető tisztségviselői tevékenységtől.<sup>160</sup>

Annak érdekében, hogy a gazdasági társaság részt vehessen a vagyoni forgalomban, szükséges, hogy képviselőként a nevében olyan jognyilatkozatokat tegyenek, amelynek joghatása van a jogi személyre nézve. A Ptk. így kimondja, hogy a jogi személy törvényes képviselőt a vezető tisztségviselő látja el.<sup>161</sup> (Ez a képviseleti jog minden külön jognyilatkozat, cselekmény nélkül illet meg valakit. Törvényes képviselők mellett lehetnek egyes pozíciókhoz kapcsolódó képviseleti joggal rendelkező képviselők is, de ezeket a gazdasági társaság létesítő okirata, vagy belső szabályai határozzák meg.)

<sup>155</sup> Ptk. 3:88 § (1) bekezdése.

<sup>156</sup> Ptk. 3:109. §-a.

<sup>157</sup> Ptk. 3:110. §-a.

<sup>158</sup> Ptk. 3:111. §-a.

<sup>159</sup> Ptk. 3:21. § (1) bekezdése.

<sup>160</sup> Ptk. 3:22. §-a.

<sup>161</sup> Ptk. 3:29. §-a.

A Ptk. a gazdasági társaságok ügyvezetését a vezető tisztségviselők önálló tevékenységeként határozza meg, amely tevékenységért a társasággal szemben felelőséggel tartoznak. A társaság ügyvezetését a vezető tisztségviselő megbízási jogviszonyban vagy munkaviszonyban láthatja el. Fontos kiemelni, hogy a vezető tisztségviselő önállóan jár el, a társaság tagja nem utasíthatja, és hatáskörét a legfőbb szerv nem vonhatja el. (Egyszemélyes gazdasági társaságnál az egyedüli tag az ügyvezetésnek utasítást adhat, amelyet a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani.)<sup>162</sup> Természetesen az önállósága a vezető tisztségviselőnek nem lehet korlátlan, hiszen a jogszabályoknak, illetve a társaság alapító okiratának alá van rendelve.

A társaság legfőbb szerve a vezető tisztségviselők munkájának segítése érdekében egy vagy több *cégvezetőt* nevezhet ki. Ő a feladatait munkaviszonyban látja el, így olyan munkavállalónak minősül, aki a vezető tisztségviselő rendelkezései alapján irányítja a társaság folyamatos működését.<sup>163</sup> A gazdasági társaság vezető tisztségviselői és képviselőre feljogosított munkavállalói írásban, cégjegyzés útján képviselik. Az ügyvezetés a cégvezető számára általános képviselői jogot biztosíthat.<sup>164</sup>

A gazdasági társaság ügyvezetését a jogi személy tagjai ellenőrizhetik, abból a szempontból, hogy az ügyvezetés a gazdasági társaság érdekeinek megfelelően végzi-e a tevékenységét. Abban az esetben például, amikor a tagok száma igen magas, a tagok nem lehetnek alkalmasak az ellenőrzés közvetlen gyakorlására. Ilyenkor van mód egy elkülönült szerv létrehozására. A Ptk. ezt a szervet felügyelőbizottsággá nevezi.<sup>165</sup>

Az ügyvezetést így – a jogi személy érdekeinek megóvása céljából – *három tagból álló* felügyelőbizottság ellenőrizheti.<sup>166</sup> Gazdasági társaságok esetén akkor kötelező felügyelőbizottságot létrehozni, ha azt jogszabály írja elő. A törvény alapján, egy esetben kötelező a felügyelőbizottság létrehozása, mégpedig akkor, ha a társaság teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalóinak száma éves átlagban a kétszáz főt meghaladja, és az üzemi tanács nem mondott le a felügyelőbizottságban való munkavállalói részvételről.<sup>167</sup> A felügyelőbizottság köteles a tagok vagy az alapítók döntéshozó szerve elé kerülő előterjesztéseket megvizsgálni, és ezekkel kapcsolatos álláspontját a döntéshozó szerv ülésén ismertetni. A felügyelőbizottság a jogi személy irataiba, számviteli nyilvántartásaiba, könyveibe betekinhet, a vezető tisztségviselőktől és a jogi személy munkavállalóitól felvilágosítást kérhet, a jogi személy fizetési számláját, pénztárát, értékpapír- és áruállományát, valamint szerződéseit megvizsgálhatja, és azokat szakértővel megvizsgáltathatja.<sup>168</sup>

A gazdasági társaságnál működhet állandó könyvvizsgáló is, így amennyiben a jogi személy a könyvvizsgálat ellátására állandó könyvvizsgálót vesz igénybe, ő a feladatai ellátása érdekében betekinhet a jogi személy irataiba, számviteli nyilvántartásaiba, könyveibe, a vezető tisztségviselőktől, a felügyelőbizottság tagjaitól és a jogi személy munkavállalóitól felvilágosítást kérhet, a jogi személy fizetési számláját, pénztárát, értékpapír- és áruállományát, valamint szerződéseit megvizsgálhatja. Amennyiben az állandó könyvvizsgáló a jogi személy vagyonának olyan változását észleli, amely veszélyezteti a jogi személlyel szembeni követelések kielégítését, vagy ha olyan körülményt észlel, amely a vezető tisztségviselők vagy a felügyelőbizottsági tagok e minőségükben kifejtett tevékenységükért való felelőségét vonja maga után, késedelem nélkül köteles az ügyvezetésnél kezdeményezni a tagok döntéshozatalához szükséges intézkedések megtételét. Abban az esetben, ha a kezdeményezés nem vezet eredményre, a könyvvizsgáló köteles a feltárt körülményekről a jogi személy törvényességi felügyeletét ellátó nyilvántartó bíróságot értesíteni.<sup>169</sup>

<sup>162</sup> Ptk. 3:112. §-a.

<sup>163</sup> Ptk. 3:113. §-a.

<sup>164</sup> Ptk. 3:116. §-a.

<sup>165</sup> Vékás Lajos (2013): Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. Budapest, Complex Kiadó. 100.

<sup>166</sup> Ptk. 3:26. §-a.

<sup>167</sup> Ptk. 3:119. §-a.

<sup>168</sup> Ptk. 3:27. §-a.

<sup>169</sup> Ptk. 3:38. §-a.



- A legfőbb szerv által választott állandó könyvvizsgáló feladata továbbá, hogy a könyvvizsgálatot szabályszerűen elvégezze, és ennek alapján független könyvvizsgálói jelentésben foglaljon állást arról, hogy a gazdasági társaság beszámolója megfelel-e a jogszabályoknak, és megbízható, valós képet ad-e a társaság vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről, működésének gazdasági eredményeiről.<sup>170</sup> A könyvvizsgálónak tehát az ügyvezetéstől teljes mértékben függetlennek kell maradnia, hiszen tevékenysége az ügyvezetés tevékenységének az ellenőrzésére irányul.<sup>171</sup>

### 4.3. Az egyes gazdasági társaságokra vonatkozó sajátos szabályok

Az alábbiakban bemutatjuk azokat a gazdasági társasági formákat, amelyek leginkább elterjedtek a versenyszférában és az állami szektorban egyaránt.

A *korlátolt felelősségű társaság* (a továbbiakban: kft.) olyan gazdasági társaság, amely előre meghatározott összegű törzsbetétekből álló törzstőkével alakul, és amelynél a tag kötelezettsége a társasággal szemben törzsbetéteinek szolgáltatására és a társasági szerződésben megállapított egyéb vagyoni értékű szolgáltatásra terjed ki. A társaság kötelezettségeiért – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a tag nem köteles helytállni.<sup>172</sup> A kft. esetében a törzstőke nem lehet kevesebb 3 millió forintnál.<sup>173</sup> A korlátolt felelősségű társaság legfőbb szerve a taggyűlés. A taggyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik az olyan szerződés megkötésének jóváhagyása, amelyet a társaság saját tagjával, ügyvezetőjével, felügyelőbizottsági tagjával, választott társasági könyvvizsgálójával vagy azok közeli hozzátartozójával köt.<sup>174</sup>

A Ptk. rögzíti a taggyűlés kötelező összehívásának az eseteit, így az ügyvezető késedelem nélkül köteles összehívni a taggyűlést, vagy annak ülés nélküli döntéshozatalát kezdeményezni a szükséges intézkedések megtétele céljából, ha tudomására jutnak az alábbiak:

- a társaság saját tőkéje veszteség folytán a törzstőke felére csökkent;
- a társaság saját tőkéje a törzstőke törvényben meghatározott minimális összege alá csökkent;
- a társaságot fizetéseképtelenség fenyegeti vagy fizetéseit megszüntette;
- ha vagyona tartozásait nem fedezi.<sup>175</sup>

A társaság ügyvezetését egyebekben egy vagy több ügyvezető látja el. Amennyiben a társaságnak több ügyvezetője van, az ügyvezetők önállóan jogosultak az ügyvezetés körében eljárni azzal, hogy bármelyikük a másik ügyvezető tervezett vagy már megtett intézkedése ellen tiltakozhat. Ebben az esetben a tiltakozást a taggyűlés bírálja el, a taggyűlés döntéséig a tervezett intézkedés pedig nem hajtható végre.<sup>176</sup>

Az ügyvezető a társaság tagjairól köteles tagjegyzéket vezetni, amelyben fel kell tüntetni \_

- valamennyi tag nevét, lakóhelyét vagy székhelyét és törzsbetétét;
- a közös tulajdonban lévő üzletrész esetén az egyes jogosultak és a közös képviselő nevét, lakóhelyét, illetve székhelyét, valamint a közös törzsbetét mértékét;
- a törzstőke mértékét;

<sup>170</sup> Ptk. 3:129. § (1) bekezdése.

<sup>171</sup> Vékás (2013), 142.

<sup>172</sup> Ptk. 3:159. §-e.

<sup>173</sup> Ptk. 3:160 § (4) bekezdése.

<sup>174</sup> Ptk. 3:188. §-a.

<sup>175</sup> Ptk. 3:189. §-a.

<sup>176</sup> Ptk. 3:196. §-a.

- a társasági szerződésnek a pótbefizetésekre és mellékszolgáltatásokra, valamint az üzletrész átruházásának korlátozására vagy kizárására vonatkozó esetleges rendelkezéseit.<sup>177</sup>

A kft.-vel szemben a *részvénytársaság* (a továbbiakban: rt.) olyan gazdasági társaság, amely előre meghatározott számú és névértékű részvényből álló alaptőkével működik, és a részvényes kötelezettsége a részvénytársasággal szemben a részvény névértékének vagy kibocsátási értékének szolgáltatására terjed ki. A részvénytársaság kötelezettségeiért a részvényes – ha a Ptk. eltérően nem rendelkezik – nem köteles helytállni.<sup>178</sup> Az a részvénytársaság, amelynek részvényeit tőzsdére bevezették, nyilvánosan működő részvénytársaságnak (a továbbiakban: nyrt.) minősül. Az a részvénytársaság, amelynek részvényei nincsenek bevezetve tőzsdére, zártkörűen működő részvénytársaságnak (a továbbiakban: zrt.) minősül.<sup>179</sup> Az összes részvény névértékének összege a részvénytársaság alaptőkéje. A zártkörűen működő részvénytársaság alaptőkéje nem lehet kevesebb ötmillió forintnál. A nyilvánosan működő részvénytársaság alaptőkéje nem lehet kevesebb húszmillió forintnál.<sup>180</sup>

A részvénytársaság esetében is rögzíti a Ptk. annak kötelező összehívásának eseteit. Az igazgatóság köteles nyolc napon belül – a felügyelőbizottság egyidejű értesítése mellett – a szükséges intézkedések megtétele céljából a közgyűlést összehívni vagy közgyűlés tartása nélkül történő határozathozatalt kezdeményezni, ha bármely tagjának tudomására jut, hogy:

- a részvénytársaság saját tőkéje veszteség következtében az alaptőke kétharmadára csökkent;
- a részvénytársaság saját tőkéje az alaptőke törvényben meghatározott minimális összege alá csökkent;
- a részvénytársaságot fizetéseképtelenség fenyegeti vagy fizetéseit megszüntette; vagy
- a részvénytársaság vagyona a tartozásait nem fedezi.<sup>181</sup>

A zártkörűen működő részvénytársaság közgyűlésén az a részvényes, illetve részvényesi meghatalmazott vehet részt, akit a közgyűlés megkezdéséig a részvénykönyvbe bejegyeztek. Ha az alapszabály rendelkezik arról az időpontról, ameddig a fenti bejegyzésre sor kerülhet, ezt az időpontot nem lehet a közgyűlés kezdő napját megelőző második munkanapnál korábban meghatározni. Nyilvánosan működő részvénytársaság közgyűlésén az a részvényes, illetve részvényesi meghatalmazott vehet részt, akit legkésőbb a közgyűlés kezdőnapját megelőző második munkanapon bejegyeztek a részvénykönyvbe.<sup>182</sup>

A részvénytársaság ügyvezetését az igazgatóság látja el. Az igazgatóság három természetes személy tagból áll. Semmis az alapszabály azon rendelkezése, amely háromnál kevesebb tagú igazgatóság felállítását írja elő. Az igazgatóság az elnökét maga választja tagjai közül. Az igazgatóság jogait és feladatait testületként gyakorolja. Az igazgatóság tagjai képviseleti jogának korlátozása, megosztása és nyilatkozatának feltételhez vagy jóváhagyáshoz kötése harmadik személyekkel szemben nem hatályos.<sup>183</sup> Az igazgatóság a működése során minden esetleges körülményre tekintettel a társaság érdekeit, a részvényesek és az egyéb érdekelték jogait, illetőleg az egyéb érdekelték érdekeit is szem előtt tartva, kellő gondossággal köteles eljárni.<sup>184</sup> Zártkörűen működő részvénytársaság alapszabályának rendelkezése esetén az igazgatóság jogait vezető tisztségviselőként vezérigazgató gyakorolja.<sup>185</sup> A vezérigazgatói feladatok elkülönítése érdekében a hatáskörök megosztását a társaság alapdokumentumaiban szükséges rögzíteni.

Nyilvánosan működő részvénytársaságnál – a gazdasági társaságok közös szabályaiban meghatározott eseteken kívül – felügyelőbizottság választása akkor is kötelező, ha a társaság nem egységes

<sup>177</sup> Ptk. 3:197. §-a.

<sup>178</sup> Ptk. 3:210. §-a.

<sup>179</sup> Ptk. 3:211. §-a.

<sup>180</sup> Ptk. 3:212. §-a.

<sup>181</sup> Ptk. 3:270. §-a.

<sup>182</sup> Ptk. 3:273. §-a.

<sup>183</sup> Ptk. 3:282. §-a.

<sup>184</sup> Auer Ádám (2017): A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 112.

<sup>185</sup> Ptk. 3:283. §-a.

irányítási rendszerben működik. Az igazgatótanács független tagjainak arányára és függetlenségére vonatkozó szabályokat ebben az esetben a felügyelőbizottságra kell alkalmazni. Nyilvánosan működő részvénytársaságnál ügydöntő felügyelőbizottság nem működhet. Zártkörűen működő részvénytársaságnál, ha a szavazati jogok legalább öt százalékával együttesen rendelkező részvényesek ezt kérik, a felügyelőbizottságot létre kell hozni.<sup>186</sup>

Mind az igazgatóság mind a felügyelőbizottság tekintetében alapvető követelmény a testületek összetételét illetően, hogy a társaság úgy határozza meg azok létszámát, hogy a lehető legeredményesebben tudják ellátni a társaságirányítási és ellenőrzési funkciójukat.<sup>187</sup>

Nyilvánosan működő részvénytársaságnál kötelező auditbizottság létrehozása, amely a felügyelőbizottságot, illetve az igazgatótanácsot a pénzügyi beszámolórendszer ellenőrzésében, a könyvvizsgáló kiválasztásában és a könyvvizsgálóval való együttműködésben segíti. Az auditbizottságot a közgyűlés a felügyelőbizottság vagy az igazgatótanács független tagjai közül választja. Az auditbizottság legalább egy tagjának számviteli vagy könyvvizsgálói szakképesítéssel kell rendelkeznie.<sup>188</sup>

Az audit bizottság ugyanakkor a jogszabályban meghatározott feladatokon túl felülyeli a kockázatkezelés hatékonyságát, a belső kontrollrendszer működését és a belső ellenőrzés tevékenységét is.<sup>189</sup> A Ptk. kimondja, hogy a részvénytársaságnál állandó könyvvizsgáló működik.<sup>190</sup> A társaságok életében nem szabad ugyanakkor elfelejteni a menedzsment tevékenységéről sem (noha erről a törvény külön nem rendelkezik), amely az ügyvezetéstől elkülönül. A menedzsment a mindennapi ügyviteli feladatokat végzi el.

#### 4.4. A felelős társaságirányítás

Az OECD által alkalmazott definíció alapján a felelős társaságirányítás hagyományosan a részvényesek, az ügyvezetés, az ellenőrzés és a stakeholderok közötti jogviszonyok összességét jelenti. Magyarországon az állami, illetőleg köztulajdonban álló társaságok körében a hatékony és átlátható vállalatirányítás megléte egyre inkább fokozódó társadalmi elvárásnak jelentkezik.<sup>191</sup>

A felelős vállalatirányítás megfelelő keretet kell, hogy teremtsen a tulajdonosi jogok gyakorlójaként döntést hozóknak, a társaság döntéshozatali fórumainak és a társaság menedzsmentjének egyaránt, hogy a társasági és a tulajdonosi érdek elsődlegességének szem előtt tartása mellett megfelelő célokat tűzzenek ki, és az azok teljesülését hatékonyan ellenőrző rendszerek működése biztosított legyen.<sup>192</sup>

Napjainkban három területen mutatható ki a felelős társaságirányítás (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 irányban vizsgálhatunk: az egyik a non-profit szektor, a másik pedig a szabályozott piacon nem jegyzett gazdálkodó szervezetek.<sup>193</sup>

<sup>186</sup> Ptk. 3:290. §-a.

<sup>187</sup> Auer (2017), 116.

<sup>188</sup> Ptk. 3:291. §-a.

<sup>189</sup> Auer (2017), 133.

<sup>190</sup> Ptk. 3:292. §-a.

<sup>191</sup> Boros Anita (2017): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises from Hungarian State-Owned Enterprises' Point of View. Pro Publico Bono, 2017/1. különszám. 6–25.

<sup>192</sup> [www.mnvzrt.hu/felso\\_menu/tarsasagi\\_portfolio/eljarasi\\_dokumentumok/vallalatiranyitasi\\_ajanlasok/ajanlas\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasgok\\_szamara.html](http://www.mnvzrt.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara.html) (a letöltés dátuma: 2017. 11. 07.)

<sup>193</sup> Auer Ádám (2013): A felelős társaságirányítás megjelenése a magánjogban (viszonyítási pontok és dogmatikai következtetések). Doktori disszertáció. Szeged, SZTE. 5.

A corporate governance az állami részvétellel működő gazdálkodó szervezetek tekintetében két irányból vizsgálható. Az egyik a *belső viszonyok*, amelyekre vonatkozóan az OECD 2015-ben fogalmazott meg alapelveket. Ezek szerint azokra a társaságokra, amelyekben az állam részesedéssel rendelkezik, különös rendelkezések vonatkoznak: a közpénz viszonylatában hatékony jogi szabályozást kell biztosítani az állami vállalatokra nézve, különösen a részvényesekkel való egyenlő bánásmód és a transzparencia, valamint a nyilvánosságra hozatali szabályok tekintetében.<sup>194</sup> A másik vizsgálódási szempont pedig a *külső folyamatokkal* összefüggésben fogalmazható meg. Ennek alapját a nemzeti vagyronról szóló törvény által bevezetett átláthatóság fogalma teremti meg, amely alapvetően az adójogi szempontok vizsgálatát és a tagság megismerhetőségét jelenti.<sup>195</sup> A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás egyik legmeghatározóbb feltétele, hogy az állam csak olyan szervezettel köthet megállapodást, amely átlátható szervezetnek minősül.<sup>196</sup>

Az állami tulajdonú társaságok portfóliójában ezáltal javasolt a felelős vállalatirányítási elvek alkalmazása, amihez az MNV Zrt. egyfajta segédletként ajánlásokat fogalmazott meg. Az ezekben rögzített célok nagymértékben illeszkednek az OECD által 2015-ben kiadott, fentebb hivatkozott alapelvekhez.

Az ajánlás céljaként a következők kerültek megfogalmazásra:

„(1) Az állami vagyonhoz tartozó eszközökkel történő hatékony, átlátható és a köz szolgálatában történő gazdálkodás további erősítése.

(2) A hatékony, költségtakarékos és gazdaságilag racionális társasági működés biztosítása az állami vagyonba tartozó társaságok esetében.

(3) Magyarország polgárainak az állami szféra és különösen az állami tulajdonú társaságok hatékony működésébe vetett bizalmának erősítése.”<sup>197</sup>

A költségvetési szervek tekintetében a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet teremti meg a jogalapját a belső kontrollrendszer működtetésének az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht) 3. §-ában felsorolt szervek vonatkozásban. Tekintettel azonban arra, hogy az Áht 3. §-a nem rögzíti az állami tulajdonban levő gazdálkodó szervezeteket, így részükre csak jogi normatív erővel nem bíró ajánlásokban<sup>198</sup> találkozhatunk a belső kontrollrendszerre és kockázatkezelésre vonatkozó utalással.

A belső kontrollok és kockázatkezelés kapcsán szükséges, hogy a társaság vezetői megfelelő időben pontos elemzést kapjanak a társaságot érintő jogi, pénzügyi, gazdasági, biztonsági, piaci és belső működési kockázatokról a meghozandó döntésekhez megfelelő mértékben. Ezáltal javaslatot tesz egy olyan integrált kockázatkezelési rendszer kialakítására, mely képes kezelni a társaságot érintő kockázatok összességét. A kockázatkezelési rendszernek át kell fognia a kockázatkezelés valamennyi lehetséges módját, kiemelt jelentőségű a partnerkockázatok, az irányítási, biztonsági és működési kockázatok kezelése.<sup>199</sup>

<sup>194</sup> Lásd: [www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 02.)

<sup>195</sup> Nvtv 3. § (1) bekezdése.

<sup>196</sup> Nvtv 8. § (1) bekezdés, illetve a 12. § (13) bekezdése.

<sup>197</sup> [www.mnvzrt.hu/felso\\_menu/tarsasagi\\_portfolio/eljarasi\\_dokumentumok/vallalatiranyitasi\\_ajanlasok/ajanlas\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasagok\\_szamara.html](http://www.mnvzrt.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasagok_szamara.html) (a letöltés dátuma: 2017. 11. 07.)

<sup>198</sup> Budapesti Értéktőzsde Zrt. Felelős Társaságirányítási Bizottsága által készített FTA. Elérhető: <https://bet.hu/Kibocsatok/Ajanlasok-kibocsatoknak/Felelos-tarsasagiranyitasi-ajanlas> (a letöltés dátuma: 2017. 11. 07.)

<sup>199</sup> Boros (2017), 6–25.



10. ábra: Társasági kockázatmenedzsment  
 Forrás: A szerző saját szerkesztése

A *kockázatkezelés* a kockázatmenedzsment folyamatában a kockázatelemzési, kockázatiértékelési és szabályozási feladatokkal kapcsolatos irányítási elvek, eljárásrendek és gyakorlat módszeres alkalmazását jelenti.

A *kockázatmenedzsment* az öt menedzsmentfunkciónak a kockázatok elleni védekezésre, illetve ennek vezetői feladataira történő vonatkoztatását, valamint az **öt menedzsmentfunkció** (tervezés, szervezés, irányítás, ellenőrzés, továbbfejlesztés) megvalósítását jelenti.

A tulajdonosi döntést az ügyvezetés és a felügyelőbizottság kezdeményezheti, illetve maga a tulajdonos is dönthet úgy, hogy saját hatáskörében eljárva határozatot hoz.

A tulajdonosi döntést az ügyvezetés kezdeményezi, amennyiben olyan döntés válik szükségessé, amelyhez – jogszabály, illetve a létesítő okirat alapján – szükség van a tulajdonos döntésére; illetve jogszabályban meghatározott esetekben kötelezően.<sup>200</sup>

<sup>200</sup> Ptk. 3:122. § (4) bekezdés és 3:189. §-a.



A tulajdonosi döntést a felügyelőbizottság kezdeményezi, ha az ügyvezetés jogsértő, vagy tulajdonosi döntésekkel ellentétes a működése.<sup>201</sup> Tulajdonosi kezdeményezésre a tulajdonos bármikor döntést kezdeményezhet, ha a tulajdonosi hatáskörbe tartozó kérdésben döntést kíván hozni.

A több tagból álló gazdasági társaság tagjainak döntéshozó szerve a *legfőbb szerv*. A legfőbb szervet megillető jogok a törvényben, illetve a társaságok létesítő okiratában kerülnek rögzítésre. Az egyszemélyes gazdasági társaságnál az egyedüli tag írásban határoz. Döntése csak az ügyvezetéssel való közléssel válik hatályossá. Egyszemélyes társaságnál a legfőbb szerv hatáskörét az alapító vagy az egyedüli tag gyakorolja. A legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdésekben az alapító vagy az egyedüli tag írásban határoz, és a döntés az ügyvezetéssel való közléssel válik hatályossá.<sup>202</sup> A tulajdonosi joggyakorló ebben a létesítő okiratban rögzítettek szerinti hatáskörben adhatja ki tulajdonosi, alapítói vagy részvényesi jogok gyakorlójának határozatát. Azt, hogy a tulajdonosi/alapítói/részvényesi jogok gyakorlójának határozata melyik társaságnál milyen elnevezést kapott, a társaság létesítő okirata és a társaságnál kialakult gyakorlat határozza meg.

A tulajdonosi határozatok többsége a tulajdonos által jóváhagyott üzleti tervben nem szereplő kötelezettségvállalások jóváhagyásáról, a kormányhatározatban foglalt feladatok társaságok részére történő leképezéséről, valamint az éves kötelező feladatok jóváhagyásáról szól (beszámolók, üzleti tervek stb.).<sup>203</sup>

Az alapítói határozatokon felül az egyedüli tagnak lehetősége van arra, hogy írásban utasítsa a társaság ügyvezetését valamely intézkedés megtételére, de ez nem tulajdonosi határozat, hanem tulajdonosi levél formájában történik [Ptk. 3:112. § (3) bekezdés].

Az alábbiakban olyan tulajdonosi hatásköröket mutatunk be, amelyek általában az állami tulajdonú gazdasági társaságok létesítő okiratában szerepelnek. Ezekon felül az egyéb tulajdonosi döntések a társaságok feladataiból adódnak, az ágazati jogszabályokban foglaltak szerint kerülnek leképezésre az egyes létesítő okiratokban.

Néhány példa a tulajdonosi döntéstípusokra:

- az alapszabály/alapító okirat/társasági szerződés módosítása;
- az igazgatóság, valamint a felügyelőbizottság tagjainak és elnökének megválasztása, visszahívása, díjazásának megállapítása;
- a vezérigazgató/ügyvezető felett a munkáltatói jogok gyakorlása;
- az állandó könyvvizsgáló kiválasztása legfeljebb öt éves időtartamra, visszahívása és díjazásának megállapítása;
- az igazgatóság, valamint a felügyelőbizottság ügyrendjének jóváhagyása;
- a társaság alaptőkéjének felemelése vagy leszállítása;
- a társaság jogutód nélküli megszűnésének, átalakulásának, egyesülésének, szétválásának elhatározása, valamint a csődeljárás elindítása iránti kérelem benyújtásához a csődeljárási és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény szerinti előzetes egyetértés megadása;
- a társaság üzleti tervének és a meghatározott összeget elérő vagy azt meghaladó értékű közbeszerzéseket tartalmazó közbeszerzési tervének a jóváhagyása;
- a társaság közbeszerzési szabályzatának jóváhagyása;
- a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) szerinti éves beszámoló/konzolidált beszámoló elfogadása, ideértve az adózott eredmény felhasználásáról szóló döntést is, valamint a beszámoló elfogadásával egyidejűleg a vezető tisztségviselők kérésére az előző üzleti évben kifejtett ügyvezetési tevékenység megfelelőségét megállapító, Ptk. 3:117. §-a szerinti felmentvény kiadása;
- olyan szerződés megkötésének jóváhagyása, amelyet a társaság vezető tisztségviselőivel vagy azok hozzátartozójával köt;

<sup>201</sup> Ptk. 3:120. § (3) bekezdése.

<sup>202</sup> Ptk. 3:109. § (4) bekezdése.

<sup>203</sup> Lásd ehhez: Boros (2017), 6–25.

- a hivatalban lévő, illetve a volt vezető tisztségviselővel, felügyelőbizottsági taggal és a társaság állandó könyvvizsgálójával szembeni követelés érvényesítésének jóváhagyása;
- a társaság vezető tisztségviselőinek, felügyelőbizottsági tagjainak, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 208. § (1) bekezdésének vagy 208. § (2) bekezdésének hatálya alá eső munkavállalóinak javadalmazása, valamint a jogviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjának, mértékének elveiről, annak rendszeréről szóló szabályzat kiadása;
- az állami vagyon kezelésére vonatkozó vagyonkezelési szerződés megkötésének, módosításának, megszüntetésének jóváhagyása;
- a vezérigazgató/ügyvezető számára irányadó teljesítménykövetelmény, valamint az ahhoz kapcsolódó teljesítménybér vagy más juttatás – a felügyelőbizottság előzetes véleményének beszerzését követő – meghatározása.

#### 4.5. A társaságok feletti tulajdonosi kontroll<sup>204</sup>

A korábbiakban már szóltunk az állami vagyon feletti tulajdonosi felügyeletről, ezért itt indokolt kiemelnünk néhány, az állami tulajdonú gazdasági társaságok tekintetében érvényesülő tulajdonosi kontrollt érintő szabályt.

- A társaságok ügyvezetőit/vezérigazgatóit a tulajdonosi jogok gyakorlója irányába jelentéstételi kötelezettség terheli, annak érdekében, hogy a társaság tulajdonosi joggyakorlója a társaság működéséről, gazdasági helyzetéről minél részletesebb információkkal bírjon. A jelentéstételi kötelezettségnek az alábbi struktúra mentén tesznek eleget. A társaság vezetése egyrészt beszámol a társaságot érintő *jogi tényhelyzetről*, így például egy úgynevezett társasági törzslap kitöltésével közli a társaság nevét, a társaság rövid nevét, a jogelőd szervezet nevét, a cégképviselőre jogosult nevét (ügyvezető/vezérigazgató), a társaság székhelyét, a társaság cégjegyzékszámát, a pénzforgalmi jelzőszámot, cégállapotot (b.a; v.a; f.a.), társaság elérhetőségét, a szakágazati kódot (főtevékenység) és az alapítás dátumát.<sup>205</sup>

A gazdasági társaságok *gazdasági szempontú* ellenőrzésére szolgál a negyedévente a tulajdonosi joggyakorló által bekért úgynevezett kontrolljelentés. Az időszakos kontrolling-adatszolgáltatás nyújtása az adott üzleti évről a bázismérlegadatok és az éves üzleti terv figyelembevételével történik. Abban az esetben, ha egy gazdasági társaság kényszerűtlésre, értékesítésre, felszámolásra vagy végelszámolásra kerül, azaz kikerül a tulajdonosi joggyakorló tulajdonosi joggyakorlása alól, rendkívüli kontrolling-adatszolgáltatásnak kell eleget tennie. Az adatszolgáltatás tartalmazza ebben az esetben:

- kontrolljelentést,
- mérlegbeszámolót,
- a jogviszonyt igazoló okmányt (szerződés, taggyűlési jegyzőkönyv, határozat, végzés, alapítói engedély).
- Az adatszolgáltatás fordulónapja, a jogviszony bekövetkezését megelőző nap. Adatszolgáltatási határidő: a jogviszony bekövetkezését követő 15. nap.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> Tulajdonosi joggyakorlók szabályzatai alapján – 14/2015 Főigazgatói utasítás és a 34/2017 Főigazgatói utasítás az Állami Egészségügyi Ellátó Központ vagyon nyilvántartási szabályzatáról, valamint az 56/2017. (XII. 13.) EMMI utasítás az Állami Egészségügyi Ellátó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

<sup>205</sup> A 34/2017 Főigazgatói utasítás az Állami Egészségügyi Ellátó Központ vagyon nyilvántartási szabályzatáról (hatályos: 2017. szeptember 27.).

<sup>206</sup> A 34/2017 Főigazgatói utasítás az Állami Egészségügyi Ellátó Központ vagyonnyilvántartási szabályzatáról (hatályos: 2017. szeptember 27.).

### *A kontrolling adatszolgáltatás rendje*

A társaság ügyvezetője/vezérigazgatója köteles minden év május 15. napjáig a részesedések értékeléséhez szükséges valamennyi adatot, dokumentumot – ideértve a társaság elfogadott éves beszámolóját is – a tulajdonosi joggyakorlónak megküldeni. A részesedések értékét befolyásoló, a társaság részéről megtett vagy a társasággal szemben bekövetkezett, tőkeértéket érintő intézkedésekről szóló tájékoztatást (például tőkeemelés, tőkeleszállítás, közbenső mérleg elkészítése, várhatóan negatív kiemelt peres ügyek a társaság peres ügyeinek értékelése alapján, hatósági eljárások lezárása, csődeljárás, végelszámolási, felszámolási eljárás megindítása, adószám felfüggesztése) a kiegészítő mellékletben, illetve az éves beszámoló szöveges értékelésében kell rögzíteni.

## **4.6. A tőkeemelések, pótbefizetések, támogatások**

Abban az esetben, ha a kontrollingjelentésből az látszik, hogy valamilyen okból (akár gazdasági, akár a társaság által ellátandó többletfeladat okán) a társaság likviditási helyzetének és gazdasági stabilitásának megőrzése érdekében a tulajdonosi joggyakorló részéről beavatkozásra van szükség, akkor a tulajdonosi joggyakorló az alábbi eszközökkel élhet: a tőkeemelés, pótbefizetés, támogatás. Az Áht. 45. § (2) bekezdése szerinti tőkeemelést, pótbefizetést, támogatást, az állam tulajdonában álló gazdasági társaság vonatkozásában az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter előzetes jóváhagyásával lehet nyújtani, amelynek kiadására az államháztartásért felelős miniszter és az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzéséért felelős szerv (a Miniszterelnökség szervezeti keretein belül, főosztályként működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda) írásbeli véleményének birtokában került sor.

*Tőkeemelés, pótbefizetés* esetén az alábbi – az államháztartásért felelős miniszter által belső utasításban – meghatározott szempontok szerint szükséges az adott gazdasági társaságnak elkészítenie a javaslatát, annak érdekében, hogy az Áht. 45. § (2) bekezdésben foglalt írásbeli véleményt a Nemzetgazdasági Minisztérium kiadhassa. A javaslat tartalma:

- a társaság aktuális helyzete, az azt meghatározó főbb trendek, események;
- a tőkeemelés célja, a kért összeg és a forrásjuttatás formájának az indokolása;
- pontosan megjelölni, hogy a forrás milyen problémát old meg;
- az uniós módszertan szerinti minősítéshez szükséges információk: várható-e a tőkeemelés „megtérülése”, hozzájárul-e a cég fejlődéséhez, jövedelmezőségéhez;
- ha van további (az aktuális forrásjuttatás céljához) kapcsolódó vagy már látható egyéb forrásigény, azt is jelezni kell;
- alternatív forrásszerzés lehetőségének elemzése;
- a forrásjuttatás elmaradásának hatáselemzése;
- a társaság aktuális vagyoni és pénzügyi helyzetének összefoglaló bemutatása (szövegesen és számokkal), ennek alátámasztására:
  - » előző év végi beszámoló;
  - » aktuális üzleti terv, várható év végi teljesülés;
  - » hároméves kitekintő terv (minimum, de a tőkeemelés céljához illeszkedően hosszabb is lehet);
- az előző öt évben kapott állami források – típus szerinti megbontásban;
- ha közfeladat ellátásáról van szó, akkor erősen alátámasztásra szorul a tőkeági finanszírozás a támogatás/közszolgáltatási szerződés helyett;
- ha van peres, problémás ügy (lejárt hitel, köztartozás stb.) azok bemutatása;
- egyéb, relevánsnak tartott információ.

*Támogatás* esetén az alábbi szempontok szerint szükséges az adott gazdasági társaságnak elkészítenie a javaslatát:

- a társaság aktuális helyzete, az azt meghatározó főbb trendek, események;
- a támogatás nyújtásának célja és összegének indokolása;
- pontosan megjelölni, hogy a forrás milyen problémát old meg;
- a támogatás uniós módszertan szerinti minősítéséhez szükséges információk, hozzájárulnak-e a cég fejlődéséhez, az esetleges megtérülés bemutatása;
- ha van további kapcsolódó vagy már látható egyéb forrásigény, azt is jelezni kell;
- alternatív forrásszerzés lehetőségének elemzése;
- a forrásjuttatás elmaradásának hatáselemzése;
- a társaság aktuális vagyoni és pénzügyi helyzetének összefoglaló bemutatása (szövegesen és számokkal), ennek alátámasztására:
  - » előző év végi beszámoló;
  - » aktuális üzleti terv, várható év végi teljesülés;
  - » hároméves kitekintő terv (minimum, de a tőkeemelés céljához illeszkedően hosszabb is lehet);
- az előző öt évben kapott állami források – típus szerinti megbontásban;
- ha van peres, problémás ügy (lejárt hitel, köztartozás stb.) annak bemutatása;
- egyéb, relevánsnak tartott információ;
- a támogatási szerződés tervezete.

A társaságok az így elkészített háttéranyagot a tőkeemelést, pótbefizetést, támogatási szerződést előkészítő Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szakfőosztálya részére küldik meg, melyet az továbbít az NGM részére. Az NGM és a Támogatásokat Vizsgáló Iroda írásbeli véleményének beérkezését követően kerül sor a tőkeemeléshez, pótbefizetéshez szükséges Áht. engedély, és a tulajdonosi határozat kiadására.

Abban az esetben azonban, ha a pótbefizetés, támogatás, tőkeemelés versenytorzító hatással bír, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda köteles ezt véleményében jelezni. Amennyiben valamilyen okból gazdasági szempont szerint nem megalapozott vagy hiányos a társaság által készített háttéranyag (például a forrásszükséglet az üzleti tervvel nincs kellően alátámasztva), az NGM kötelessége felhívni véleményében erre a figyelmet. Ezekben az esetekben az állami vagyonért felelős miniszter nem engedélyezi az Áht. 45. § (2) bekezdésében foglaltakat.

## 5. AZ ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KAPCSOLATA<sup>207</sup>

### 5.1. Bevezetés

Az államháztartási gazdálkodás magában foglalja azt a gazdasági tevékenységet is, amely során az állam a beszedett bevételeiből fedezi kiadásait. Ez az állami költségvetésen keresztül valósul meg, amely egy olyan pénzügyi terv, ahol egy naptári évre megtervezésre kerülnek az állami közfeladatok ellátásához szükséges bevételek és kiadások. Az államháztartás gazdálkodásának általános szabályait az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és annak végrehajtási rendeletét az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet határozzák meg.

Az állami vagyon többek között biztosítja az állami közfeladat ellátásához szükséges tárgyi feltételeket. Az állami vagyon részét képező állami tulajdonú gazdasági társaságon keresztül pedig egyes közfeladatok hatékonyabb ellátása valósul meg. A fentiek szerint a közfeladatok ellátásában az állami vagyonnak fontos szerepe van, így az azzal történő gazdálkodás szerves részét képezi az államháztartásnak.

Ebben a fejezetben ismertetjük az állami költségvetésben megtervezett, az állami vagyonnal kapcsolatos bevételekkel és kiadásokkal történő előirányzat gazdálkodási szabályait, ugyanakkor bemutatjuk azokat az elszámolásokat (számviteli elszámolásokat), amelyekkel leképezhető és mérhető ezen előirányzat gazdálkodása.

### 5.2. Az állami vagyongazdálkodás elhelyezése az államháztartás rendszerében

Az államháztartás a közfeladatok ellátásának rendszerét jelenti, amelyben egységes tervezési, gazdálkodási, finanszírozási és beszámolási szabályok érvényesülnek. Az Áht. közfeladatként a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladatot definiálja.

Ahogy említettük, az állami vagyongazdálkodás mint közfeladat alapvető tartalmát az Nvtv. adja meg, amely szerint e tevékenység más közfeladatok ellátása és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítése feltételeinek megteremtéséhez járul hozzá, az állam teherbíró képességéhez igazodó mértékben. A Vtv. kiegészíti ezt az általános jellegű spektrumot azzal, hogy az állami vagyongazdálkodásnak a kormány gazdaságpolitikájának megvalósítását is szolgálnia kell. Az ezek végrehajtását jelentő ügyletek (működtetés, hasznosítás, értékmegőrzés, gyarapítás, állagvédelem, elidegenítés stb.) hatásai kerülnek tehát számbavételre az államháztartás körében.

Az Áht. előírásainak értelmezése alapján az állami vagyongazdálkodás az államháztartás központi alrendszerébe tartozik. Ebből eredően részét képezi az Európai Unió statisztikai módszertana szerint számított kormányzati szektornak is, amelynek gazdálkodására vonatkozóan értelmeződnek az Alaptörvényben a közpénzekkel kapcsolatosan meghatározott követelmények.

<sup>207</sup> A fejezet Kocsis Enikő és Hajdics Antónia Amália írása.



### 5.2.1. Az állami vagyongazdálkodás kereteit meghatározó államháztartási jellegű korlátok

Az Alaptörvény az államháztartás központi és önkormányzati alrendszeréből, valamint a vonatkozó statisztikai szabályok alapján besorolt egyéb szervezetekből (például egyes állami társaságok) álló kormányzati szektor gazdálkodására az ezek adósságaiból számítandó államadósság kapcsán állapít meg korlátot. E gazdálkodás kereteit úgy kell alakítani, hogy azok az államadósság csökkenését eredményezzék a bruttó hazai össztermék 50%-áig.

Az államadósság-csökkentés részletszabályait meghatározó, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény a kormányzati szektor egyenlegének tervezése kapcsán az Alaptörvény előírásai mellett, az Európai Unió jogából adódó követelményeknek történő megfelelést is rögzíti. A kormányzati szektor egyenlegének tervezése (a gyakorlatban hangsúlyosan a Konvergencia Program, illetve az éves költségvetés előkészítése) során biztosítani kell az uniós követelmények szerint tervezendő középtávú költségvetési céllal való összhangot, és a bruttó hazai össztermék 3%-át meg nem haladó hiány elérését.

Az Nvtv. fent jelzett előírását, amely szerint *az állam mindenkori teherbíró képessége* határozza meg az állami vagyongazdálkodás kereteit, a fenti követelményekkel összhangban kell értelmezni. A Vtv., illetve a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény jelzi a vagyongazdálkodásból származó bevételek „visszaforgatásának” szándékát, az csak az említett korlátok, és a későbbiekben tárgyalandó elszámolási módszertani keretek között tud érvényesülni.

Az államháztartás keretében *a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást* középtávú tervezés és az ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni. A bevételek és kiadások elszámolása, illetve az állami vagyongazdálkodás során az államháztartási számvitelt alkalmazni kell.

A kötelezettségvállalások kereteit az államháztartási jogszabályok és a költségvetési fedezet adják, nincs pénzgazdálkodás, a kifizetések teljesítése, a finanszírozás az adatszolgáltatás a kincstári rendszerben történik, a belső és külső (így különösen az Állami Számvevőszék általi) ellenőrzés a vagyongazdálkodási mellett az államháztartási szabályok betartására is kiterjed.

### 5.2.2. Az állami vagyongazdálkodást érintő költségvetési elszámolási kérdések

A központi költségvetés rendszerében a bevételeket és kiadásokat főszabályként *pénzforgalmi szemléletben* kell számba venni. A pénzforgalmi jelleg a végleges bevételt és végleges kiadást jelentő, pénzmozgással teljesülő tételeket foglalja magában (az előleg fizetése ugyan pénzmozgással jár, de még nem tekinthető véglegesnek, így az nem is számolandó el kiadásként). Az Áht. ugyanakkor lehetőséget ad egyes pénzforgalom nélküli kiegészítő tételek elszámolására, ezek körét az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Kormányrendelet határozza meg. Ez utóbbiak közül az állami vagyongazdálkodás körében leginkább a számviteli törvény szerinti beszámítás esete bír jelentőséggel (például ingatlancsere, vagyonkezelői díj beszámítása a vagyonkezelő által megvalósított beruházás megtérítésébe). A költségvetés pénzforgalmi szemlélete azt eredményezi, hogy néhány típusú vagyongazdálkodási ügylet hatása nem jelenik meg a költségvetési elszámolásokban. Így az állami vagyon változását eredményező olyan műveletek nem követhetők nyomon a költségvetési elszámolásokban, mint az ingyenes vagyonátadás vagy az apport.

Az Áht. megkülönbözteti *a költségvetési egyenleg* (hiány vagy többlet) számításakor figyelembe veendő tételeket, *a finanszírozási célú* tételektől. Az előbbieket szerepeltetni kell a költségvetésben (költségvetési bevételek és költségvetési kiadások), az utóbbiak a hiány finanszírozásában vagy a többlet felhasználásában játszanak szerepet, nem jelennek meg a költségvetési törvényben.

Az Áht. rögzíti, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodásból származó bevételek és kiadások főszabályként elszámolandók a költségvetésben (azaz befolyásolják a költségvetési egyenleg alakulását). Kivételként három vagyongazdálkodási ügyletsoport jelenik meg, amelyeket az Áht., illetve a Vtv. finanszírozási tételnek minősít:

- amennyiben többségi tulajdonában álló gazdasági társaságnak úgy ad az állam tulajdonosként kölcsönt, hogy megalapozottan feltételezhető a kölcsön visszafizetése, annak nyújtása és visszatérülése nem befolyásolja a költségvetési egyenleg alakulását;
- hitelviszonyt megtestesítő értékpapír kibocsátása, vásárlása, törlesztése, beváltása;
- a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap megszűnésekor az államhoz került pénzügyi eszközökből álló vagyon értékesítéséből és hasznosításából eredő bevételek eredeti – államadósság csökkentő – funkciójának megtartása érdekében e befizetéseket a Vtv. finanszírozási bevételnek minősíti.

A szokásos vagyongazdálkodás során jelentősége a tulajdonosi kölcsönügyleteknek lehet, mivel ezekkel költségvetési előirányzatok jelentette korlátok nélkül segítheti az állam a társaságai beruházásait, működését.

Az Áht. megkülönbözteti az államháztartás központi alrendszerébe sorolt intézmények (döntően központi költségvetési szervek) és az állam ügyleteit. Az utóbbiak több típusú előirányzatra oszlanak, amelyekhez részben eltérő gazdálkodási szabályok társulnak. Az állam nevében beszédendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások központi kezelésű előirányzatként jelennek meg. Az állam nevében végzett, sajátos szakmai, ágazati feladatok ellátáshoz kapcsolódó bevételek és kiadások viszont fejezeti kezelésű előirányzatként számolandók el. A gazdálkodás tekintetében a gyakorlatban *három lényeges különbség* emelendő ki:

- a költségvetési keretek központi kezelésű előirányzatok terhére történő átrendezése (átcsoportosítása) alapvetően a kormány hatáskörében van;
- a rendelkezésre álló, de fel nem használt költségvetési keret (előirányzatrész) az év végén törülésre kerül (nem képződik maradvány), az nem vihető át a következő évre még abban az esetben sem, ha ahhoz fizetési kötelezettség kapcsolódik (a kötelezettség teljesítése ez esetben a következő évi költségvetési mozgástér terhére történhet);
- a központi kezelésű előirányzatok esetében – főszabályként – a bevételek beérkezése nem eredményez kiadásteremtési lehetőséget, így egy vagyonértékesítési többlet bevétele nem használható fel „automatikusan”. Ugyanakkor ez a mechanizmus előnyt is jelenthet a vagyongazdálkodás számára, mivel a bevételek teljesülésétől függetlenül megvalósulhatnak a kiadások.

Az állami vagyongazdálkodás hagyományosan decentralizált (jelentős hányadban a különböző ágazatokban működő intézmények tevékenységéhez kapcsolódó) területe az állami ingatlanok és egyéb, a működéshez szükséges eszközök használata, a központi költségvetés körében a költségvetési szervek általi vagyonkezelése. A vagyonkezelőknél megjelenő működtetési, fenntartási, fejlesztési kiadások (esetleg bevételek) elszámolása az intézményi, illetve fejezeti kezelésű kategóriában történik.

A rugalmatlanabb és erősebb kormányzati kontrollt jelentő központi kezelésű előirányzatok a tulajdonosi joggyakorló ügyletekre alkalmazandók. Ez a jelleg alapvetően a két nagy tulajdonosi joggyakorló kör központi funkciójából ered: az MNV Zrt. rábízott vagyonában lévő ingatlan- és eszközvagyon, illetve társasági vagyon; valamint a Nemzeti Földalapba tartozó vagyon.

A központi kezelésű jelleg a társasági portfóliónál is megjelenő decentralizációs folyamat nyomán, a törvényben és a nemzeti fejlesztési miniszter rendeletében kijelölt tulajdonosi joggyakorló kör ügyleteinek elszámolására is irányadó. Ez az egységesítés az éves költségvetési törvényekben került kimondásra.

Mindezeket túl érdemes kiemelnünk az állami vagyongazdálkodás *hazai és európai uniós statisztikai módszertan alapján történő számbavételét*. A két elszámolási módszertan között számos – esetenként az egyes vagyonelem típusokra specializált – különbség mutatkozik, ezek közül alább csak

a tervezés és gazdálkodás szempontjából néhány fontos eltérés jelenik meg: *az uniós statisztikai módszertan* szerinti mérési kör bővebb az Áht.-ban definiált államháztartásnál, egyes állami tulajdonú – jellemzően közfeladatellátásban közreműködő, nagyobb részben költségvetési forrásból működő – gazdasági társaság eredménye, illetve adóssága is befolyásolja a hiány és az államadósság alakulását. Ez azt eredményezi, hogy a tulajdonosi forrásjuttatások tervezése, nyújtása során azok várható felhasználását is mérlegelni kell. Így az adott forrásjuttatás például időben eltérő hiányhatást eredményezhet. A pénzügyi eszközök (például részvény) piaci értéken történő értékesítése és vásárlása nem érinti a hiány alakulását. Így privatizációs bevételekkel nem lehet hiánypozíciót javítani, ugyanakkor a piaci viszonyok közé illeszkedő részesedésvásárlásokkal a hiány növelése nélkül gyarapítható az állami vagyon. Emellett az uniós statisztikában a pénzforgalom nélküli műveletek (például az apport, az ingyenes vagyonátadások) hatását is számba kell venni, illetőleg a „megtérülőnek” tekinthető forrásjuttatások (tőkeemelés, tulajdonosi kölcsön) nem növelik a hiányt, így ezek – amennyiben nem veszélyeztetik az adósságcélt – tágíthatják az állami vagyongazdálkodás mozgásterét.

### 5.2.3. *Az állami vagyongazdálkodás szervezeti keretének államháztartási kezelése és az egyes ügyletek finanszírozása*

Az államháztartásban a közfeladatok ellátásának finanszírozása költségvetési szervek működtetésével, vagy a más szervezet általi ellátás esetén a pénzügyi fedezet biztosításával történik. A közfeladat ellátását nem költségvetési szerv jogszabályban meghatározottak szerint végezheti. Ahogy arra már utaltunk a korábbiakban, a Vtv. a hatálya alá tartozó vagyon tekintetében fő szabályként az MNV Zrt.-t jelöli ki tulajdonosi joggyakorlóként, és kimondja, hogy a társaság jogszabályokban meghatározott feladatai állami feladatnak minősülnek. Figyelemmel arra, hogy társasági formában működő közfeladat-ellátóról van szó, a törvény rögzíti azt is, hogy az MNV Zrt. saját vagyonával való gazdálkodástól el kell különíteni az MNV Zrt.-re bízott állami vagyon kezelését, az abból eredő bevételeket és kiadásokat.

Költségvetési szempontból tehát lényeges, hogy az állami vagyongazdálkodás során eljáró MNV Zrt. közvetlenül az állam javára szedi be a bevételeket, és teljesíti a kiadásokat, *azok egyenesen állami számlákra érkeznek, illetve állami számlákról teljesülnek*, kötelezettségeket a központi költségvetés terhére vállal. Az MNV Zrt. a vagyongazdálkodási feladatok ellátásáért – a Vtv. előírása alapján – a központi költségvetés terhére „térítést” kap, amely a társaság működéséhez szükséges összeget fedezi. Ugyanakkor a kizárólag közfeladat ellátását végző MNV Zrt. az európai uniós módszertan szerint számított kormányzati szektor része, ekkor is azonban társaságként. Arról is szóltunk már, hogy törvényben kijelölt tulajdonosi joggyakorlóként – a társasági vagyon egy része kapcsán – az MFB Zrt. is megjelenik, az állam nevében eljárva a központi költségvetés terhére gazdálkodik. A további kijelölt tulajdonosi joggyakorlók (így különösen Nemzeti Földalapkezelő Szervezet, minisztériumok) jellemzően költségvetési szervként működnek.

*A vagyongazdálkodási ügyletek finanszírozása* – a fent jelzettekkel összhangban – az állam pénzeszközei (Kincstári Egységes Számla) terhére történik, azaz az MNV Zrt.-nek (vagy bármely más társasági formájú tulajdonosi joggyakorlónak) *nincs finanszírozási feladata*. A Vtv. ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy az éves költségvetési törvényekben az Országgyűlés felhatalmazza az MNV Zrt.-t hitelfelvételre, kötvénykibocsátásra. Erre az eddigiekben kizárólag egy állami vagyonelemmel összekötött kötvénykibocsátás kapcsán került sor. Az ilyen kötvénykibocsátás lényege, hogy a kötvény lejegyzője elvileg a tőke- és kamatmegfizetés helyett állami részvény megszerzését is választhatja. Hangsúlyozandó, hogy a konstrukció nagysága és specialitása miatt egy kivételes megoldása az állam finanszírozásának, nem vált a „hagyományos” állampapírok alternatívájává.

Az állami finanszírozás során nincsenek az egyes bevételek és kiadások összekötve, a bevételek összessége finanszírozza a kiadások összességét, és ez érvényesül az állami vagyongazdálkodás

esetén is. Egy fontos gazdaságpolitikai cél lehet a vagyomból keletkező bevételekből az állam vagyónának gyarapítása, azonban az állam egyes vagyongazdálkodási ügyleteinek konkrét finanszírozása nem így történik.

### 5.3. Az állami vagyongazdálkodás költségvetési tervezése

A központi költségvetésről szóló törvény a bevételeket és kiadásokat fejezetekbe sorolva állapítja meg. Az állami vagyongazdálkodás kapcsán az Áht. a két nagy tulajdonosi joggyakorlóhoz tartozó vagyomhoz rendel fejezetet, azaz a központi költségvetés önálló fejezetként tartalmazza az MNV Zrt. rábízott vagyoni körébe tartozó, valamint a Nemzeti Földalapba sorolt vagyom bevételeit és kiadásait. Az állami vagyommal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezete (a továbbiakban: vagyomfejezet), illetve XLIV. a Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezete (a továbbiakban: NFA-fejezet) kapcsán kimondja az Áht., hogy azok kizárólag központi kezelésű előirányzatokat tartalmazhatnak.

Az Áht. a bevételeket és kiadásokat azok közgazdasági jellege szerint *működési és felhalmozási kategóriákra* osztja. A két fejezet szerkezeti tagolása a korábbi években ezzel összhangban épült fel, 2017 óta azonban a költségvetési törvény a bevételeket és kiadásokat eleve működési és felhalmozási részekre bontja, így e fejezetek – különösen a vagyomfejezet esetén megszorodó projektjellegű előirányzatok miatt – a fejlesztéssel vagy működtetéssel érintett vagyoni csoportok szerint tagolva épülnek fel.

A legösszetettebb portfólióval rendelkező vagyomfejezet az ingatlan vagyomra és a társasági vagyomra vonatkozó halmazok mellett tartalmaz a kategóriákat átfedő, vegyes (járulékos vagy kapcsolódó) kiadáscsoportot is. Mindkét portfóliótípus kapcsán elmondható, hogy fő szabályként az olyan ügyletek kapnak helyet a vagyomfejezetben, amelyek esetében az ingatlanok használata nem került átadásra (vagyomkezelőnek, bérlőnek), illetve a társaságok tulajdonosi joggyakorlását törvény vagy miniszteri rendelet nem adja át más szervnek.

A kijelölt tulajdonosi joggyakorlók esetkörének növekedése nyomán a költségvetési törvény előírja az ezek által végzett tulajdonosi ügyleteknek a vagyomfejezethez hasonló *költségvetési kezelést*, azaz tulajdonosi bevételként vagy kiadásként történő, az adott fejezeten belül elkülönített, központi kezelésű előirányzaton történő elszámolását. A szerződéssel megbízott tulajdonosi joggyakorlók ilyen jellegű ügyleteinek költségvetési végrehajtása és elszámolása a vagyomfejezetben történik, ezeket az MNV Zrt. valósítja meg. A költségvetési szervek által végrehajtott vagyomkezelői ügyletek költségvetési elszámolása nem a tulajdonosi tételek között jelenik meg.

A vagyongazdálkodás kapcsán megjelenő jellegzetes előirányzat-típusok a következők:

- Bevételek:
  - » ingatlan, ingóság értékesítésének bevétele;
  - » ingatlanhasznosítási bevételek: bérleti díj, vagyomkezelői díj;
  - » társasági részesedések értékesítésének bevétele;
  - » osztalékbevételek.
- Kiadások:
  - » ingatlanok vásárlása;
  - » ingatlanberuházások;
  - » ingatlanok karbantartása, fenntartása, őrzése;
  - » tőkeemelések, tulajdonosi hatáskörben nyújtott támogatások;
  - » részesedések vásárlása;
  - » járulékos jellegű kiadások: szakértői, jogi, eljárási költségek;
  - » a vagyomnyilvántartások kiépítésével, fejlesztésével kapcsolatos kiadások.



A fenti kör a vagyonnevezetben jelenik meg teljességében, az NFA-fejezet – a Nemzeti Földalap összetétele okán – az ingatlan vagyonhoz kötődő elsődleges és járulékos tételeket tartalmazza. Az egyes minisztériumi fejezetben megjelenő tulajdonosi kiadások és bevételek pedig jellemzően a társasági vagyonhoz kapcsolódó ügyleteket fedik le.

Az Áht. a vagyon értékesítéséből származó bevételeket fő szabályként a vagyonnevezetben és az NFA-fejezetben rendeli elszámolni, azaz nem engedi az értékesítési bevételek decentralizált kezelését. A Vtv. enged ez alól kivételt, amely szerint a központi költségvetési szervek a működésükhöz használt, majd feleslegessé vált kis értékű eszközök (ingatlan kivételével) eladásából képződő bevétellel rendelkezhetnek fejezetükben.

A *költségvetési tervezéssel kapcsolatos általános jellegű követelmények* alapvetően az államháztartási jogszabályokból erednek, amelyhez képest jelentkeznek a vagyongazdálkodásra jellemző sajátosságok.

- A tervezés során a bevételek közgazdasági megalapozottságára kell törekedni, az értékesítési bevételek kockázata emelhető ki ennek kapcsán, mivel itt a piaci folyamatok mind a vagyon értékét, mind a keresletet befolyásolhatják.
- A kiadások összege nem terjedhet túl a közfeladatok ellátásához szükséges mértéken. A közfeladatból eredő indokoltság mértékének megállapítása az állami vagyon gyarapítását fedező kiadások esetében fokozottabb mérlegelést igénylő feladat: az állami vagyongazdálkodás nem irányulhat önmagában a vagyon növelésére, annak valamely közfeladatból, gazdaságpolitikai követelményből levezethetőnek kell lennie.
- A tervezésnek az uniós követelmények figyelembe vételével kialakított középtávú költségvetési céllal összhangban kell történnie. Ez a követelmény egyrészt konkrét középtávú vagyongazdálkodási tervet igényelne; ebbe kellene betagozódnia az egyes ágazatok részéről megjelenő beruházási, fejlesztési terveknek is.
- Másrészt a tervezés során figyelembe kell venni az európai uniós módszertan kapcsán kiemelt eltéréseit, ezek egy részének megítélése (például tekinthető-e egy forrásjuttatás „megtérülőnek”) eseténként csak utólag lehetséges.
- A vagyongazdálkodás központi kezelésű előirányzatokkal való kezelése nem hagy mozgásteret az évek közötti forrásátvitel tekintetében, amely pontos tervezést és fegyelmezett gazdálkodást követel meg.

A költségvetési törvény a vagyongazdálkodás számszaki kereteinek rögzítésén túl az adott évre vonatkozóan tartalmaz *olyan felhatalmazásokat, amelyek növelik az állami vagyongazdálkodás mozgásterét*. E rendelkezések alapvető típusai:

- Amennyiben az adott évben a vagyongazdálkodásból származó bevételek (a vagyonnevezetben és az NFA-fejezetben) meghaladják a tervezett összeget, a teljesült többletbevételek erejéig a kormány engedélyezheti az érintett fejezet kiadásának túlteljesítését. Erre csak akkor van lehetőség, ha a fejezet további bevételeit együttesen számítva nincs elmaradás.
- A beérkező vagyonnevetel csak az adott évi költségvetési egyenleget javítja, ezért ad lehetőséget a törvény a kormány számára a kedvező költségvetési pozícióból eredő többletköltségre. Érdemi többletbevétel jellemzően értékesítésből keletkezhet, így e szabály is azt a közgazdasági elvet szolgálja, hogy az egyszeri bevételek „felhasználása” vagyongyarapításra történhessen. Ha nem születik ilyen döntés, a bevételi többlet a költségvetési egyenleget javítja, ezzel az államadósság csökkentését segíti elő.
- A vagyonnevezet által megvalósítandó állami ingatlanberuházások, egyéb fejlesztések költségvetési fedezete az érintett ágazat forrásait terheli. Így a kormányzat az e területen elérhető többletforrások biztosításával kívánja ösztönözni a költségvetési intézményeket a feladatellátásukhoz feleslegessé vált ingatlanok visszaadására a „központi állományba” (az MNV Zrt.-nek). Amennyiben ezek az ingatlanok más célokra sem használhatók, és megvalósul értékesítésük, számos, az ingatlant korábban használó ágazat felhalmozási jellegű kiadásainak növeléséhez járulhat hozzá az értékesítési bevétel. Az ingatlan eladásából



származó bevétel a vagyonnevezetben jelenik meg, és a bevétel teljesülését követően az államháztartásért felelős miniszter engedélyezheti fejlesztési jellegű többletkiadásokat. A törvény nem rögzíti a miniszteri jóváhagyás mérlegelési szempontjait, de a jelzett funkcióból adódóan a többletkiadásra vonatkozó döntés a költségvetési pálya figyelembe vételén alapul.

- A vagyonnevezet és az NFA-fejezet rendelkezik fejezeti tartalékkal, amely csak a fejezeten belül használható fel. A fejezetben lévő kiadási előirányzatra történő átcsoportosítás az érintett vagyoneért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter együttes engedélyével történhet.
- A kettős jóváhagyás rugalmas keretet biztosít arra, hogy szükséges esetben többletforrást lehet teremteni a tartalék terhére, a vagyongazdálkodási bevételek esetleges elmaradása esetén viszont e tartalék visszafogásával lehet ellensúlyozni a bevételkiesés negatív költségvetési hatását.
- A költségvetési törvény az állami vagyoneért felelős miniszternek saját hatáskörben is biztosít némi mozgásteret. A miniszter viszonylag alacsony összeghatáron belül átrendezhet előirányzatokat az ingatlan- és a társasági portfólióhoz tartozó kiadások között. Ezáltal lehetővé válik, hogy az egyik vagyontípus kapcsán esetleg felszabaduló források ne vesszenek el az év végén, azok a másik nagy portfólió fejlesztésére, működtetésére átvihetők.
- Az egyes költségvetési szervek tulajdonosi joggyakorlása alatt álló vagyone (tipikusan társaságok) kapcsán előforduló előre nem tervezett kiadások rugalmas kezelését is lehetővé teszi a költségvetési törvény. Az érintett miniszter saját hatáskörében gondoskodhat tulajdonosi jellegű kiadási előirányzat létrehozásáról és növeléséről, de csak a fejezetben rendelkezésre álló forrás terhére.
- A költségvetési törvény számos értékhatárt is megállapít, amelyeket a Vtv. utal e törvény körébe. Ezek közül kiemelhető a kormányzati hatáskörben az önkormányzatok számára ingyenesen átadható vagyone mértékének meghatározása.
- Az Áht. lehetőséget ad arra, hogy egyes kiadástípusok teljesítése külön intézkedés nélkül meghaladja a rendelkezésre álló előirányzatot. Ezeket tételesen a költségvetési törvény határozza meg évente. A vagyongazdálkodás kapcsán jellemzően a kezesi, jótállási jellegű kiadások, a bírósági döntések végrehajtását jelentő kifizetések, és a kárpótlási jegyekért fizetendő életjáradék térhetnek el „automatikusan” a kerettől.

## 5.4. Az állami vagyongazdálkodás költségvetésének végrehajtása

### 5.4.1. Rendelkezés a tulajdonosi joggyakorlási előirányzatok felett

Az Áht. a központi kezelésű előirányzatok tervezési, gazdálkodási, beszámolási feladatait a fejezet irányító szervhez (annak vezetőjéhez) rendeli, aki fő szabály szerint az államháztartásért felelős miniszter. Az Áht. végrehajtásáról szóló kormányrendelet határozza meg azokat az előirányzatokat, amelyeknél ettől eltérő a fejezet irányítója. A vagyonnevezet irányítója az állami vagyone felügyeletéért felelős miniszter, az NFA-fejezet esetén pedig az agrárpolitikáért felelős miniszter. Az egyes minisztériumoknál, más költségvetési szerveknél lévő tulajdonosi joggyakorlás esetén az érintett költségvetési fejezet irányítója kapja e hatáskört. A fejezetet irányító a gazdálkodási és beszámoló-készítési feladatok ellátását kezelő szervere bízhatja. Az Áht. végrehajtásáról szóló kormányrendelet a vagyonnevezet esetén az MNV Zrt.-t nevesíti kezelő szervként, illetve az MFB Zrt.-t jelöli meg az állam nevében végzett tulajdonosi joggyakorlási tevékenységéhez kapcsolódó előirányzatok kezelő szervként. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezetet az NFA-fejezet tekintetében az agrárpolitikáért

felelős miniszter rendelete jelöli ki kezelő szervként. E szervezetek tehát költségvetési szempontból is viszonylag nagy önállósággal tevékenykednek.

A költségvetésben meghatározott kereteket a végrehajtás érdekében részleteire kell bontani. Az Áht. alapján készülő úgynevezett elemi költségvetés jóváhagyása *a fejezetet irányító feladata*. A költségvetési kategóriák szerinti alábontás mellett a vagyonnevezet tekintetében az MNV Zrt. vagyonnevezetési tervet is készít, amely a költségvetési kereteket ügyletekre, ügylettípusokra bontja. Ennek miniszteri jóváhagyása költségvetési szerepet is betölt, lényegében ezzel valósul meg az MNV Zrt. felé az előirányzatok terhére tervezett kötelezettségvállalások jóváhagyása.

#### 5.4.2. Speciális előirányzat-módosítási, -átcsoportosítási lehetőségek

Az államháztartási jogszabályok viszonylag rugalmas keretet biztosítanak a költségvetés végrehajtása során az előirányzatok átrendezésére; a központi kezelésű előirányzatok esetében ez inkább kormányzati hatáskörű átcsoportosítási lehetőséget jelent. A költségvetési törvényben szereplő további miniszteri, kormányzati felhatalmazásokat az 5.2.3. pont már érintette, ezeken túlmenően maga az Áht. is tartalmaz néhány speciális célú módosítási felhatalmazást.

- Az MNV Zrt. állami vagyongazdálkodási tevékenységéhez kapcsolódó európai uniós támogatásokat a vagyonnevezet bevételeként kell elszámolni, ezek terhére azonban kiadások nem valósíthatók meg az előzőekben ismertetett szabályok szerint. Ezt a rugalmatlanságot oldja fel az Áht., amikor lehetővé teszi, hogy az adott évben a vagyonnevezetben elszámolt uniós források erejéig a fejezetirányító miniszter megnövelheti a kiadási előirányzatokat. A rendelkezés célja az uniós források terhére kiadások lehetővé tétele a költségvetési egyenleg sérelme nélkül.
- Az ingatlanfejlesztések sajátossága azok időbeli lefutásának nehezen tervezhetősége, amely tendencia a vagyonnevezetnél a maradványok hiánya miatt problémát okoz a végrehajtás során. A korábbi időszakról áthúzódó beruházások elviszik az adott évi keret egy részét, így az erre tervezett projektek indítása szintén csúszásba kerülhet. Ennek kezelésére bővült az Áht. egy olyan felhatalmazással, amely szerint a vagyonnevezetben elszámolandó, határozott idejű programok végrehajtása érdekében az államháztartásért felelős miniszter – az állami vagyonezt felelős miniszter javaslatára – megemelheti az ingatlanfejlesztési kiadásokat. Itt jellemzően olyan projektekről van szó, amelyek kormányzati jóváhagyással bírnak, az előirányzat-módosítási hatáskör tehát a költségvetési szempontok mérlegeléséhez kapcsolódik. Amennyiben a költségvetési egyenleg és az államadósság alakulása lehetővé teszi az ingatlanprojektek felfutását, az államháztartásért felelős miniszter saját hatáskörében megoldhatja a fedezetbiztosítást.
- Az állami vagyon egyik speciális eleméhez is kapcsolódik egy felhatalmazás. A kibocsátási egységek (az úgynevezett széndioxid-kvóták) értékesítéséből származó bevétel – költségvetési törvényben évente – meghatározott mértékének megfelelő összeggel miniszteri hatáskörben megnövelhetők a kvótabevételek „felhasználására” szolgáló kiadási keretek. E rendelkezés célja annak biztosítása, hogy Magyarország eleget tehessen a kvótabevételek felhasználására vonatkozó nemzetközi előírásoknak.

### 5.4.3. A társasági forrásjuttatások sajátosságai az államháztartásban

Az Áht. külön fejezetben foglalkozik az államháztartás körében megjelenő sajátos gazdálkodási szabályokkal. Ennek egyik pontja az állami vagyongazdálkodás, amely alapvetően a társasági forrásjuttatásokkal kapcsolatos sajátos hatásköri és elszámolási szabályokat tartalmazza.

**a) A tőkeemelések:** ahogyan arra az állami társaságokról szóló fejezetünkben utaltunk, a társaságoknak tulajdonosi hatáskörben véglegesen nyújtott források – tőkeemelések, támogatások, pótbefizetések – esetében az Áht. egy sajátos hatáskört telepít az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterhez. E források juttatása csak a miniszter előzetes jóváhagyásával lehetséges. A miniszter döntését az államháztartásért felelős miniszter és a támogatásokat versenyszempontból (az Európai Unió tiltott állami támogatásokra vonatkozó szabályai alapján) ellenőrző szervezet (Támogatásokat Vizsgáló Iroda) véleményének ismeretében hozza meg. E vélemények figyelembevételére utaló előírás, illetve az Áht.-ban való elhelyezés jelzi e kontrollsabály célját. A tulajdonosi forrásjuttatások – a költségvetési támogatásokhoz képest – viszonylag szabadabb forrásbiztosítást jelentenek, mind az elszámoltatás, mind a közfeladatbeli kötöttség szempontjából. Egy társaság fejlesztéséhez vagy működéséhez biztosított tőkeemelés formális elszámolási kötelezettség nélküli, számos esetben jogszabályban nevesített konkrét közfeladatra vonatkozó megalapozással nem bíró, közfeladatként inkább értelmezés útján alátámasztható közpénzelköltést jelent. A tőkeemelések európai uniós módszertan szerinti költségvetési hatásának, illetve az uniós versenyjogi szabályoknak való megfelelés megítélése további speciális mérlegelési szempontot jelent, amelyet az egyes – a társaság tevékenységére optimalizáló – tulajdonosi joggyakorlók esetleg kevésbé tekintenek hangsúlyosnak. Mindezek tették indokolttá, hogy az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter a törvényben vagy az általa kiadott rendeletben kijelölt tulajdonosi joggyakorlók döntései feletti jóváhagyási jogkört kapjon.

A tulajdonosi joggyakorlást az MNV Zrt.-től kapott meghatalmazás alapján ellátó szervezetek tulajdonosi forrásjuttatásai kapcsán ez a jóváhagyáshoz kötöttség szintén fennáll, annyiban tekinthető ez az esetkör sajátosnak, hogy e juttatások végrehajtása az MNV Zrt. feladata. Így itt a jóváhagyás megkérése többszereplős feladat. Megjegyzendő, hogy ez esetben a meghatalmazott tulajdonosi joggyakorló feladata gondoskodni a költségvetési fedezetről, amelyhez az Áht. egy egyszerűsített forrásátadási lehetőséget társít.

**b) Tulajdonosi kölcsönök:** tulajdonosi kölcsön költségvetési szempontból kétféle módon nyújtható: költségvetési fedezetet igénylő kiadásként elszámolva, illetve finanszírozási kiadásként. Tekintve, hogy a finanszírozási jelleggel nyújtható kölcsönhöz nem szükséges kiadási előirányzat megléte, ezzel az eszközzel költségvetési korlátok nélkül növelhető lenne a tulajdonosi kiadások mértéke. Abban az esetben azonban, ha valójában reálisan nem feltétlenül várható a kölcsön visszafizetése, annak nyújtása az európai uniós módszertan szerint növeli a költségvetési hiányt. A kölcsön feltételeinek túl kedvező meghatározása pedig a tiltott állami támogatásnak minősülhet. Annak érdekében, hogy a feltételek minél objektívebb mérlegelést kapjanak, tulajdonosi kölcsön nyújtására csak az állami vagyoneért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter együttes engedélye alapján van lehetőség az Áht. előírása szerint. Ugyanezen kötöttség vonatkozik a kölcsön módosítására is.

Maga a kölcsönnyújtás az MNV Zrt. hatásköre, amely mögött az a szándék húzódik meg, hogy a tipikusan az állam pénzeszközei terhére, finanszírozási kiadásként nyújtott kölcsönök kezelése centralizáltan, átláthatóan és szakszerűen történjen.

A tulajdonosi kölcsönök esetében előfordul, hogy a tulajdonos – a cég tőkehelyzete vagy más szakmai szempont alapján – eltekint a kölcsön visszafizetésétől, és a fennálló kölcsönkövetelését apportálja a társaságba. (A követelésről való formális lemondásra egyedi törvényi rendelkezés alapján lenne lehetőség.) A hazai pénzforgalmi rendszerben kiadásként el nem számolandó követelés tőkésítése módot adhatna a költségvetési keretek kijátszására, ezért az Áht. egy speciális elszámolási szabályt ad erre a helyzetre. A finanszírozási kiadásként nyújtott tulajdonosi kölcsönt visszafizetése elmaradásának időpontjában el kell számolni költségvetési kiadásként. Tehát csak akkor apportálható

a követelés, ha a tőkeösszegnek megfelelő kiadási előirányzat áll ehhez rendelkezésre, így ha a kölcsönnyújtás időpontjában lehetőség is van a mozgástér bővítésére, a visszafizetésről való lemondás már kötött. Ennek ellenőrzése pedig a fent említett tőkeemeléshez kapcsolódó véleményezés és jóváhagyás során is megtörténik.

## 5.5. Beszámolás az állami vagyongazdálkodás ügyleteiről

Az Áht. szerint a költségvetés végrehajtásáról és a vagyonról a számviteli szabályok szerinti éves beszámolót, annak alapján pedig zárszámadást kell készíteni. A beszámolás valamennyi költségvetési bevételt és kiadást tartalmazza teljes összegében. A központi költségvetésről szóló zárszámadásnak tehát a vagyongazdálkodás kiadásainak és bevételeinek bemutatása is részét képezi. Ehhez képest a Vtv.-ben az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter számára előírt éves beszámolónak inkább a vagyongazdálkodási folyamatokról és az állományi adatokról kell számot adnia.

A zárszámadás tételesen beszámol a költségvetésben szereplő elemek alakulásáról. A szöveges beszámoló keretében ugyanakkor megjelennek az állami vagyongazdálkodás finanszírozási jellegű kiadásai és bevételei is, így az összességében teljes körű képet próbál adni az e területen megvalósult tevékenység hatásáról. Bár a zárszámadásnak általában nem feladata az állományi adatok, és az állami vagyon részleteinek bemutatása, az Áht. két speciális témakör megjelenítését előírja. A kötelező kimutatások között jelenik meg az állami tulajdonú részesedések és az állam többségi befolyása alatt álló társaságok kötelezettségállománya, illetve a nem teljesítő állami hitelkövetelések (így a lejárt esedékességű tulajdonosi kölcsönök) állománya.

## 5.6. A vagyongazdálkodás számviteli szempontjai

Az állami vagyon számviteli nyilvántartásának célja a központi költségvetésben a vagyongazdálkodáshoz kapcsolódó, kiadási és bevételi előirányzatok felhasználásának, valamint az állami vagyon változásának bemutatása, amely az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Kormányrendeletben (a továbbiakban: Áhsz.) szabályozott elvek és számviteli elszámolási szabályok alapján történik. A számviteli kormányrendelet hatálya kiterjed az MNV. Zrt-re, a törvény vagy miniszteri rendelet által tulajdonosi joggyakorlóként kijelölt egyéb szervezetekre (a továbbiakban: tulajdonosi joggyakorló szervezetek), a központi költségvetési szervekre, a helyi önkormányzatokra, a nemzetiségi önkormányzatokra, illetve ezek társulásaira, az önkormányzatok és társulások irányítása alá tartozó költségvetési szervekre, valamint közttestületekre (a továbbiakban az utóbbiak együttesen: államháztartáson belüli vagyongazdálkodók). A vagyongazdálkodás számviteli szempontjait a fentebb ismertetett szervezeti körre vonatkozóan (tulajdonosi joggyakorlók és az államháztartáson belüli vagyongazdálkodók) mutatjuk be.

### 5.6.1. Az állami vagyon számviteli nyilvántartása

Az állami vagyon számviteli nyilvántartása a tulajdonosi joggyakorlók és az államháztartáson belüli vagyongazdálkodók nyilvántartásaiban történik. Az államháztartáson belüli vagyongazdálkodók mellett az államháztartáson kívüli vagyongazdálkodók is kezelhetnek vagyont, utóbbiak szerepe irreleváns a vagyony-

nyilvántartás szempontjából, hiszen a tulajdonosi joggyakorlók részére az általuk elszámolt terven felüli értékcsökkenésről és -helyesbítésről szolgáltatnak adatot, amely adat beépül a tulajdonosi joggyakorlók éves költségvetési beszámolójába.

Az államháztartáson belüli vagyongazdálkodók legnagyobb csoportját *a központi költségvetési szervezetek képviselik*. Ezekre mint vagyongazdálkodókra speciális szabályok vonatkoznak, hiszen bármely eszköz tulajdonjogát, gazdálkodó szervezetben levő részesedését vagy valamely vagyoni értékű jogot az állam javára szereznek meg, és e vagyonelemek – ha értékük a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott értékhatárt nem haladja meg – automatikusan a központi költségvetési szerv vagyongazdálkodásába kerülnek a vagyongazdálkodási szerződés megkötése nélkül.

Az állami vagyon fő szabály szerint *a tulajdonosi joggyakorló szervezet nyilvántartásaiban* (mérlegében) szerepel. A tulajdonosi joggyakorlók mérlegükben a rábízott vagyont, az államháztartáson kívülre vagyongazdálkodásba, koncesszióba adott vagyont mutatják ki. Az államháztartáson belülről vagyongazdálkodásba, koncesszióba adott vagyon nyilvántartása – ideértve a megbízáson alapuló tulajdonosi joggyakorlás keretén belül kapott részesedéseket is – a vagyongazdálkodás, a koncesszió, illetve a megbízás időtartamára az államháztartáson belüli vagyongazdálkodónál történik, ezen vagyonelemeket a tulajdonosi joggyakorlók – a halmozódás elkerülése végett – saját mérlegükben nem mutathatják ki.

A *rábízott vagyon nyilvántartása*, a saját tevékenységhez szükséges vagyontól elkülönítetten, külön nyilvántartásban (tulajdonosi joggyakorló könyvben), a vagyonelemek közgazdasági tartalma alapján történik. A nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök között kell kimutatni a tartósan, legalább egy éven át a tevékenységet szolgáló állami vagyont, míg a tevékenységet egy éven belül szolgáló állami vagyont a nemzeti vagyonba tartozó forgóeszközök között kell kimutatni. A nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök között kell kimutatni az immateriális javakat, tárgyi eszközöket, befektetett pénzügyi eszközöket és a koncesszióba, vagyongazdálkodásba adott eszközöket.<sup>208</sup> A nemzeti vagyonba tartozó forgóeszközök között kell kimutatni a készleteket és az értékpapírokat.<sup>209</sup> Az állami vagyon besorolása rendeltetésének, használata alapján történik. A használat, illetve a rendeltetés változás miatt az állami vagyon besorolását módosítani szükséges.

Az államháztartáson kívülre vagyongazdálkodásba adott vagyonelemek számvitelileg kivezetésre kerülnek a rábízott vagyoni körből, és átvezetésre kerülnek a koncesszióba, vagyongazdálkodásba adott eszközök közé, ezzel csak a nyilvántartás szerinti jogcímeik közötti átcsoportosítás valósul meg. Az átvezetés az adott vagyonelem bruttó értékének (beszerzési értékének), elszámolt értékcsökkenésének, értékvesztésének, illetve értékhelyesbítésének összegében történik. Ezzel a módszerrel a tulajdonosi joggyakorlók könyveiben a rábízott állami vagyon és a vagyongazdálkodásba, koncesszióba adott állami vagyon, két, elkülönült csoportban kerül bemutatásra.

Az államháztartáson belülről vagyongazdálkodásba adott vagyonelemek az államháztartáson belüli vagyongazdálkodó mérlegében kerülnek kimutatásra. Ezzel a módszerrel biztosított, hogy ugyanazon vagyonelem számviteli nyilvántartása nem halmozódik államháztartáson belül, a teljes állami vagyon konszolidált adatainak generálása torzítások nélkül valósulhat meg. A tulajdonosi joggyakorló könyvekből (mérlegből) kivezetésre kerül a vagyon bruttó értéke, értékcsökkenése, értékvesztése és értékhelyesbítése, a további nyilvántartás a vagyonelemek bruttó értékében mérlegén kívüli tételként (0. nyilvántartási számlákon) történik.

*A vagyongazdálkodásba vett állami vagyon tekintetében a nyilvántartás az átadó tulajdonosi joggyakorlónál kimutatott besorolás szerint történik, a vagyonelemnek a tulajdonosi joggyakorló könyveiben kimutatott átvételkor bruttó értékén. Az átvételt követően a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartásaiban kimutatott, az átadásig elszámolt értékcsökkenés, értékvesztés is átadásra kerül.*

*A tulajdonosi joggyakorló szervezetek közötti vagyongazdálkodási jog átadása eredményeként létrejövő vagyonátadás nyilvántartása kapcsán kiemelésre kerül, hogy az átvevő tulajdonosi joggyakorló a vagyonelemeket az átadó tulajdonosi joggyakorlónál kimutatott besorolás szerint veszi át a saját rá-*

<sup>208</sup> A vagyonelemek meghatározását az Áhsz. 11. §-a tartalmazza.

<sup>209</sup> A vagyonelemek meghatározását az Áhsz. 12. §-a tartalmazza.



bízott vagyoni körébe. A vagyonelemek átadás-átvételi értéke az átadó könyveiben kimutatott bruttó érték, amelyhez kapcsolódóan az átadónál az átadásig elszámolt értékcsökkenés, értékvesztés értékének átadás-átvételét is el kell végezni. A gazdasági esemény nem okoz változást az állami vagyonban, az átadást-átvételt egyenlegsemlegesen, azonos értéken kell elszámolni mindkét félnél.

A mérlegben a vagyoni elemek közül az immateriális javakat, tárgyi eszközöket *bekerülési értéken kell kimutatni*, csökkentve az elszámolt terv szerinti és terven felüli értékcsökkenéssel, növelve a terven felüli értékcsökkenés visszaírt összegével. A részesedések kimutatása is bekerülési értéken valósul meg, csökkentve az elszámolt értékvesztéssel, növelve az értékvesztés visszaírt összegével. A mérlegértékeket befolyásolja az értékhelyesbítés, amely, ha alkalmazásra kerül, külön mérlegsoron kerül kimutatásra. Az értékhelyesbítés alkalmazása nem kötelező, a szervezet saját hatáskörű döntésének függvénye, amelyről a számviteli politika keretein belül szükséges rendelkezni.

A bekerülési érték meghatározása függvénye annak, hogy az eszköz milyen módon került az adott szervezet nyilvántartásába. Immateriális javak, tárgyi eszközök vásárlása esetén a bekerülési érték maga a vételár. Az Áhsz. szerint a vételár a fizetett, kapott, felárral növelt, engedményekkel csökkentett, általános forgalmi adót nem tartalmazó ellenérték. Tárgyi eszközök, immateriális javak bekerülési értéke saját előállítás esetén a közvetlen önköltség.<sup>210</sup> Az idegen vállalkozó kivitelezésében történő előállítás (beruházás, felújítás) esetén a bekerülési értékbe az eszközhöz közvetlenül hozzákapcsolható egyes tevékenységek együttes vételára is beletartozik. A teljesség igénye nélkül a bekerülési érték részét képezik az alábbi tevékenységek vételárai:

- az előállításhoz közvetlenül kapcsolódó szállítás;
- az előállításhoz közvetlenül kapcsolódó rakodás;
- az előállításhoz közvetlenül kapcsolódó alapozás;
- szerelés;
- a tervezési program összeállítása;
- az engedélyes és tendertervek;
- költségbecslés készítése;
- a kiviteli, megvalósítási és gyártmánytervek;
- telekalakítás (amennyiben az alapozási feladatok része);
- tervezői művezetés (amennyiben a tervezői feladatok része);
- beépítési helyszín, illetve telepítés vizsgálata;
- a műszaki ellenőr díja (mivel az az üzembe helyezési munka része);
- a rehabilitációs szakmérnök díja, amennyiben az egy eszközhöz egyedileg hozzákapcsolható, és ha az valamely, a beruházás megvalósításához figyelembe vehető tevékenységek (például a tervezési munka) részének tekinthető;
- az energetikai tanulmány, vizsgálat;
- a műszaki ellenőr, műszaki ellenőrzés;
- Épület Energetikai Tanúsítás, amennyiben ennek megléte a beruházás üzembe helyezésének feltétele, ellenkező esetben nem a bekerülési érték része;
- az üzembe helyezési szolgáltatások;
- a minőségtanúsítás (amennyiben az üzembe helyezés feltétele) stb.

A teljesség igénye nélkül az alábbi tételek nem képezik a bekerülési érték részét:

- előzetesen felszámított és a fordított általános forgalmi adó értéke;
- a tervező/kivitelező kiválasztásának értéke;
- a kiterjesztett garanciáért fizetett ellenérték;
- a kötelezettként fizetett közbeszerzési díj;
- a kötelezően lefolytatandó közbeszerzési eljárások értéke;
- a biztosítási díjak;

<sup>210</sup> Közvetlen önköltség: a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) 51. (1) bekezdésében meghatározott költségek összessége.

- a kapcsolódó időarányos hitelkamatok;
- a hatósági igazgatási, szolgáltatási díjak;
- a tájékoztatás és nyilvánosság;
- az audit igazolás stb.

A gazdasági társaság alapításakor, tőkeemelésekor a részesedés bekerülési értéke a létesítő okiratban vagy annak módosításában, a taggyűlési határozatban a ténylegesen befizetett pénzbetét és rendelkezésre bocsátott nem pénzbeli betét (vagyon) összesített értéke. A részesedések bekerülési értékének része az árszámítás is, azaz a részvények jegyzési, a kibocsátási értéke és névértéke közötti különbözet. Alapításakor, tőkeemelésekor a létesítő okiratban vagy annak módosításában, a taggyűlési határozatban a tagoknak nevesíteniük kell a pénzbetétek árszámításoként történő rendelkezésre bocsátását. Amennyiben a részesedés vásárlás során kerül beszerzésre, akkor a bekerülési érték lesz a fizetett vételár. A gazdasági társaság átalakulása, egyesülése, szétválása, beolvadása esetén a befektetés ellenében kapott részesedés bekerülési értéke a megszűnő részesedésre jutó – a végleges vagyommérleg szerinti – saját tőke összege.

A térítés (visszaadási kötelezettség) nélkül átvett eszközök, ajándékként, hagyatékként kapott eszközök bekerülési értéke – jogszabályi előírás eltérő rendelkezésének hiányában – az állományba vétel időpontjában ismert piaci érték. Ennek meghatározása minden szervnél saját döntés függvénye, amelyről a számviteli politika keretében kell rendelkezni.

Követelés fejében átvett eszköz bekerülési értéke az eszköznek a megállapodás, a csereszerződés, vagyonfelosztási javaslat szerinti (bizonylatolt, számlázott) értéke.

Csere útján beszerzett eszköz bekerülési értéke az eszköz csereszerződés szerinti értéke, azaz a cserébe adott eszköz eladási ára. A csereügyletnek mindig egyenértékesnek kell lennie, azaz a cserébe adott és cserében kapott eszköz értékének meg kell egyeznie.

Érdemes kiemelni azt is, hogy az immateriális javak és tárgyi eszközök esetében értékcsökkenést kell elszámolni. Ez az immateriális javak, tárgyi eszközök hasznos élettartamának végén várható érték, amelyet azon évekre kell felosztani, amely évekre ezeket a vagyonelemeket várhatóan használni fogják. Az értékcsökkenés elszámolása az üzembe helyezés (a használatba vétel) időpontjától számolható el. A használatba vételt hitelt érdemlő módon dokumentálni kell (számviteli bizonylatot kell róla kiállítani). Az immateriális javak, tárgyi eszközök esetében terven felüli értékcsökkenést kell elszámolni akkor, ha a tevékenység változás miatt feleslegessé vált, vagy az eszköz megrongálódás miatt rendeltetésének megfelelően nem használható, illetve használhatatlan, megsemmisült vagy hiányzik. A vagyoni értékű jogok esetében abban az esetben is el kell számolni terven felüli értékcsökkenést, ha a jog a szerződés módosulása miatt egyáltalán vagy csak korlátozottan érvényesíthető. Az értékcsökkenést legalább negyedévente (terv szerint értékcsökkenés esetében), illetve annak megtörténtekor (terven felül értékcsökkenés esetében) kell elszámolni.

Értékvesztés elszámolására ugyanakkor csak részesedések esetében van lehetőség. Az értékvesztés meghatározása mérlegkészítéskori (év végi) művelet, év közben ennek figyelése irreleváns. Értékvesztés meghatározására akkor kerülhet sor, ha részesedés könyv szerinti értéke és a piaci érték közötti – veszteségjellegű – különbözet tartósan mutatkozik, és jelentős összegű. Az értékvesztés számviteli elszámolásának feltétele a fentiek szerint meghatározott különbözet jelentős összegű értékének megléte. Az Áhsz. szerint jelentős összegűnek kell tekinteni az értékvesztés összegét, ha meghaladja a bekerülési érték 10%-át, de legalább a 100 000 forintot, tulajdonosi joggyakorló szervezeteknél a részesedések, értékpapírok esetében a 10 millió forintot. Amennyiben a jelentős összeget nem éri el, értékvesztés nem lehet elszámolni.

### 5.6.2. *A vagyongazdálkodással kapcsolatos legfontosabb gazdasági események számviteli elszámolása*

Az állami vagyon beszerzése fő szabály szerint a tulajdonosi joggyakorlónál kerül elszámolásra. Speciális a központi költségvetési szervek által beszerzett vagyon megítélése, ugyanis a működéshez szükséges beszerzett immateriális javak, tárgyi eszközök (műszaki berendezés, gép, felszerelés stb.) – ingatlan kivételével –, amennyiben azok értéke a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott értékhatárt nem haladja meg, az állam tulajdonába és vagyonkezelési szerződés megkötése nélkül automatikusan a központi költségvetési szerv vagyonkezelésébe kerülnek. A központi költségvetési szerveknek tájékoztatást kell adniuk a tulajdonosi joggyakorló részére az így beszerzett vagyon bruttó értékéről. A pénzforgalomban megvalósuló beszerzésekhez [vásárlás, idegen vállalkozóval történő előállítás esetén közvetlenül, a saját előállítás során közvetve (az előállítás során felmerült kiadások összegében)], előírányzat gazdálkodás (kötelezettségvállalás, kiadási előírányzat teljesítés) valósul meg. A pénzforgalom nélkül megvalósuló beszerzések (térítés nélkül átvett, ajándékként, hagyatékként kapott, követelés fejében átvett, csere útján beszerzett, gazdasági társaság átalakulása, egyesülése, szétválása, beolvadása esetén a befektetés ellenében kapott immateriális javak, tárgyi eszközök) nincsenek hatással az előírányzatokra. A gazdasági társaság átalakulása, egyesülése, szétválása beolvadása esetén nettó módon történik az elszámolás. A befektetés ellenében kapott immateriális javak, tárgyi eszközök – végleges vagyonmérleg szerinti – saját tőkeösszege lesz a bekerülési érték. A meglévő befektetés könyv szerinti értéke (könyv szerinti érték = nettó érték = bruttó érték – értékcsökkenés/értékvesztés) és a befektetés ellenében kapott eszközök bekerülési értéke közötti különbség – nyereség (pozitív különbség) vagy veszteség (negatív különbség) – kerül csak elszámolásra. Nyereség esetén (a befektetés ellenében kapott eszköz bekerülési értéke több mint a befektetés könyv szerinti érték) pénzügyi műveletek eredményszemléletű bevétele kerül elszámolásra. Veszteség esetén (a befektetés ellenében eszköz bekerülési értéke kevesebb, mint a befektetés könyv szerinti értéke) pénzügyi műveletek ráfordítását kell elszámolni.

Speciális az az eset, amikor a követelés fejében átvett immateriális javakat, tárgyi eszközöket (például: ingatlanok) értékesítésre átadják az MNV Zrt. részére, ebben az esetben az eszközök nyilvántartása az MNV Zrt.-nél valósul meg.

A költségvetési szervek *részesedésszerzését* az államháztartásról szóló törvény – más törvényi rendelkezés eltérő hiányban – tiltja. Alapesetben részesedésszerzésről csak a tulajdonosi joggyakorló esetében beszélhetünk.

A részesedésszerzés történhet alapítással, tőkeemeléssel [pénzbeli vagy nem pénzbeli hozzájárulás teljesítésével (apporttal), a gazdasági társaság saját tőke terhére történő tőkeemeléssel] térítés nélküli átvétellel, ajándékozással, hagyatékba történő átvétellel, a gazdasági társaság átalakulása, egyesülése, szétválása, beolvadása esetén a befektetés ellenében kapott részesedéssel. Az alapítás, tőkeemelés során a pénzbeli hozzájárulás teljesítésével történő részesedésszerzéshez előírányzat gazdálkodás (kötelezettségvállalás, kiadási előírányzat-teljesítés) valósul meg. A pénzforgalom nélkül megvalósuló részesedésszerzés (apport, térítés nélküli átvétel, ajándékba kapott, hagyatékként átvett, gazdasági társaság átalakulása, egyesülés, szétválása esetén a befektetés ellenében kapott részesedésszerzés) esetén előírányzatgazdálkodás nem történik. A gazdasági társaság átalakulása, egyesülés, szétválása, beolvadása esetén a részesedésszerzés nettó módon kerül elszámolásra. A befektetés ellenében kapott részesedés – végleges vagyonmérleg szerinti – saját tőke összegére jutó értéke és a befektetés könyv szerinti értéke közötti különbsége – nyereség vagy veszteség – kerül csak elszámolásra. Nyereség, azaz pozitív értékű különbség esetén (a kapott részesedés értéke több, a könyv szerinti érték) pénzügyi műveletek eredményszemléletű bevétele kerül elszámolásra. Veszteség esetén, azaz negatív értékű különbség fennállásakor (a kapott részesedés értéke kevesebb, mint a kivezetett eszköz értéke) a pénzügyi műveletek ráfordítását kell elszámolni.

Az államháztartáson belüli vagyonkezelésbe adás nemzeti vagyon változásaként könyvelendő. A főkönyvi nyilvántartásban a rábízott vagyonelemi körből (11–15. számlacsoport) kikerült vagyonelemek bruttó értéke a mérlegen kívüli számlára kerül (011. számlacsoport). A kivezetésekkel egyidejűleg alapesetben a vagyonkezelő felé visszapótlási kötelezettséget kell előírni a vagyonkezelésbe adott vagyonelem könyv szerinti értékében, ez alól kivételt képeznek a központi költségvetési szervek. Az alapfeladatként közfeladatot ellátó államháztartási szervek (önkormányzatok, társulások) esetén is mentesség van a visszapótlási kötelezettségre, így mondható, hogy az államháztartáson belüli vagyonkezelők esetében a visszapótlási kötelezettség előírásától el lehet tekinteni.

Az államháztartáson kívüli vagyonkezelésbe, koncesszióba adás esetén a vagyonelemek a rábízott vagyoni körből kivezetésre és a vagyonkezelésbe adott vagyoni körbe átvezetésre kerülnek. A főkönyvi nyilvántartásban a rábízott vagyonelemektől elkülönülten (11–17. számlacsoport) külön történik a vagyonkezelésbe adott vagyonelemek elszámolása (18. számlacsoport). Az átvezetéssel egyidejűleg a vagyonkezelő felé visszapótlási kötelezettségként elő kell írni a vagyonkezelésbe adott vagyonelem könyv szerinti értékét (nettó értékében). A főtevékenységként közfeladatot ellátó államháztartáson kívüli vagyonkezelőkre is vonatkozik a visszapótlási kötelezettség mentesítésének szabálya, így ezekkel a vagyonkezelőkkel szemben – a vagyonkezelési szerződésben foglaltak szerint – visszapótlási kötelezettséget nem kell előírni.

*A vagyonkezelői jog átruházása eredményeként létrejövő vagyonátadás számviteli elszámolás* során, az átvevő a kapott vagyonelemek bruttó értékét nemzeti vagyon változásaként az átadónál kimutatott bruttó értékben a saját főkönyvi nyilvántartásába (11–17. számlacsoportba) felveszi. A nyilvántartásba vételhez kapcsolódóan az átvételi dátumig az átadónál elszámolt értékcsökkenést, értékvesztést is nyilvántartásba veszi. Az átvétellel egyidejűleg az átadó fél az átadott eszközökhöz kapcsolódó időbeli elhatárolást<sup>211</sup> nemzeti vagyon változásaként kivezeti a könyveiből.

A tulajdonosi joggyakorló *az államháztartáson belüli vagyonkezelőtől visszavett vagyont* a vagyonkezelőnél kimutatott bruttó értéken veszi fel a könyveiben a rábízott vagyoni körbe (11–17. számlacsoport), és ezzel egyidejűleg a mérlegen kívüli tételként történő nyilvántartást megszünteti. A visszavételt követően az átadásig a vagyonkezelőnél elszámolt értékcsökkenést, értékvesztést is nyilvántartásba veszi.

Ezzel szemben a *tulajdonosi joggyakorló az államháztartáson kívüli vagyonkezelőtől visszavett vagyont* a vagyonkezelésbe, koncesszióba adott vagyoni körből (18. számlacsoportból) visszavezeti a rábízott vagyoni körbe (11–17. számlacsoportba). Visszavezetéskor a bruttó értéket, értékcsökkenést és értékvesztést is vissza kell vezetni. A visszavételt követően az államháztartáson kívüli vagyonkezelővel szemben nyilvántartott visszapótlási követeléssel el kell számolni.

Értékesítésre fő szabály szerint a tulajdonosi joggyakorló jogosult a jogszabályban előírt vagyonértékesítési szabályok szerint. A központi költségvetési szervekre, az állami vagyon értékesítésére speciális szabályok vonatkoznak. A központi költségvetési szervek a működésükhöz szükséges immateriális javakat, tárgyi eszközöket (műszaki berendezés, gép, felszerelés stb., az ingatlan kivételével) saját maguk értékesíthetik (nem kell átadniuk értékesítésre a tulajdonosi joggyakorlónak), amennyiben a vagyonelemek egyedi, könyv szerinti bruttó értéke a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott értékhatárt nem haladja meg. Az így értékesített állami vagyonból származó bevétel a költségvetési szervet illeti meg. Az értékesítés esetében bevétel-előirányzat-teljesítés történik, amely része az adott központi költségvetési szerv költségvetésének. Az értékesítésre előírt, használatból kivont immateriális javak, tárgyi eszközök esetében, amennyiben az értékesítés három hónapnál hosszabb időtartamot vesz igénybe, kötelező azok átsorolása a nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök közül a nemzeti vagyonba tartozó forgóeszközök közé mint értékesítés céljából átsorolt készlet (a főkönyvi nyilvántartásban a 11–13. számlacsoportból kivezetésre és átvezetésre kerül 22. számlacsoportba).

<sup>211</sup> Időbeli elhatárolás elve: az Szt. 16. § (2) bekezdésében meghatározott számviteli alapelv.



A *tértítés nélkül, ajándékként kapott vagyoni (tárgyi) eszközök* elszámolása annak függvényében történik, hogy keletkezik-e tulajdonosváltás vagy sem. A központi körben, így a költségvetési szervezetek közötti, illetve a tulajdonosi joggyakorló szervezetek közötti vagyoni mozgások esetében nem történik tulajdonosiváltás, hiszen minden vagyon az állam tulajdona, a vagyonmozgások tőkeágon (nemzetivagyon-változásként) kerülnek elszámolásra. Tekintettel arra, hogy az állami vagyon összértéke nem változik, a vagyonváltozások elszámolása az átadónál és az átvevőnél egyenlegesen, azonos értékben történhet.

Az önkormányzati alrendszerből, a gazdasági szférától és/vagy magánszemélytől történő vagyon átvétele esetén tulajdonosváltás történik, így az elszámolás eredményágon, eredményt növelő tételként (egyéb eredményszemléletű bevételként) valósul meg. Az elszámolás piaci értéken történik, amelyhez halasztott bevételként történő időbeli elhatárolás elszámolása kapcsolódik. Ezt az eszköz-höz kapcsolódóan elszámolt költségekkel, ráfordításokkal (például értékcsökkenés, értékvesztés) arányosan kell megszüntetni. A vagyonváltozásnak nincs költségvetési hatása.

A terv szerint értékcsökkenés elszámolása általánosan a lineáris kulcsok alkalmazásával történik, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 2. számú mellékletében meghatározottak szerint. A százalékos kulcsok az adott eszközök vámtarifaszámának (VTSZ) a függvénye. Az általános szabály alól kivételt képeznek az immateriális javak és az állami tulajdonban álló közutak. Előbbiek esetében a vagyoni értékű jogoknál a leírási kulcs 16%, vagy a tervezett használati idő alapján megállapított lineáris kulcs lehet, a szellemi termékek esetében 33%-os kulccsal is lehet számolni. Az állami tulajdonban álló közutak esetében a leírási kulcs 3%. A kisértékű (200 000 forint alatti bekerülési értékű) vagyonelemek esetében a használatba vételt követően, legkésőbb a beszerzés dátuma szerinti tárgyi negyedévi könyvviteli zárás során, a bekerülési értéknek megfelelő összegben egyben kell elszámolni az értékcsökkenést. Az olyan gépek, berendezések, felszerelések, járművek esetében, amelyek bekerülési értéke 25 millió forint alatt van, maradványértéket<sup>212</sup> kell meghatározni. Ezen vagyonelemek esetében az értékcsökkenés a maradványértékig számolható el. A terv szerinti értékcsökkenés elszámolása minden esetben költségként történik. Nem lehet ugyanakkor terv szerinti értékcsökkenést elszámolni az üzembe nem helyezett beruházás, a földterület, a telek (kivétel az a telek, földterület, amelyet bányaművelésre, veszélyes hulladék tárolására használnak), a régészeti lelet, az erdő, a képzőművészeti alkotás után. Az olyan vagyonelemeknél, amelyek értéke a használat során nem csökken, vagy amelyek értéke (különleges helyzetből, egyediségéből adódóan) évről évre folyamatosan nő (különösen a műemlékek, egyedi gyűjtemények stb.), a terv szerinti értékcsökkenést nem szabad elszámolni.

A terven felüli értékcsökkenés elszámolásánál nem kell alkalmazni a lineáris kulcsokat. Az elszámolás abban az összegben történik, amely a gazdasági esemény keletkezéséről (feleslegessé válás, megrongálódás miatt rendeltetésének nem megfelelő használhatóság, illetve használhatatlanság, megsemmisülés, hiány, a jog korlátozottan vagy egyáltalán nem érvényesítése) kiállított bizonylaton szerepel (például: selejtezési jegyzőkönyv szerinti összeg, kárfelvételi jegyzőkönyv szerinti összeg, hiányról felvett jegyzőkönyv szerint összeg stb.). Az elszámolás egyéb ráfordításként és nem költségként valósul meg. Az értékcsökkenés elszámolásának, függetlenül attól, hogy az terv szerinti vagy terven felüli értékcsökkenésként történik, nincs költségvetési hatása.

Az értékvesztés elszámolása pénzügyi műveletek ráfordításaként valósul meg. Az elszámolást évente egyszer, az év végi zárlati műveletek során kell elvégezni. Az értékvesztés elszámolása szintén nem érinti a költségvetési tételeket.

Az *apportba adás* gazdasági társaság alapítása, vagy meglévő gazdasági társaságban történő tőkeemelés során fordulhat elő. Apportba adásnál az átadott vagyonelem kikerül a nyilvántartásokból, és helyette részesedés kerül felvételre. Az apportba adott vagyonelem bruttó értéke, az értékcsökkenése, az értékvesztése, illetve (amennyiben van) értékhelyesbítése kivezetésre kerül. Az apportba adott vagyonelem könyv szerinti értéke és a gazdasági társaság létesítő okiratában, vagy annak mó-

<sup>212</sup> Maradványérték fogalma: az Szt. 3. § (4) bekezdés 6. pontja szerinti fogalom.



dosításában szereplő tulajdonosi részesedés bekerülési értéke között különbséget eredményt módosító tétel. Amennyiben a különbséget pozitív értékű (a kapott részesedés értéke több mint a kivezetett eszköz értéke), úgy pénzügyi műveletek eredményszemléletű bevétele keletkezik. Negatív értékű különbséget esetén (a kapott részesedés értéke kevesebb, mint a kivezetett eszköz értéke) pénzügyi műveletek ráfordítása keletkezik. Az apportba adás szintén nincs hatással a költségvetésre.

A *térítés nélküli átadás elszámolása* kapcsán megjegyezzük, hogy hasonlóan a térítés nélkül kapott vagyoni (tárgyi) eszközök elszámolásához, ebben az esetben is az elszámolása függvénye, hogy keletkezik-e tulajdonosváltás vagy sem. A központi körben történő térítés nélküli átadásnál, mivel nem történik tulajdonosi váltás, a vagyonmozgások tőkeágon (nemzeti vagyon változásként) kerülnek elszámolásra. Ebben az esetben is az átadó és átvevő közötti vagyonmozgást egyenlegesen, azonos értékben kell elszámolni.

Az önkormányzati alrendszernek vagy a gazdasági társaságnak (általában feladat kiszervezéshez kapcsolódó, az adott feladat ellátáshoz szükséges vagyonelemek esetén) történő átadás esetén, tulajdonosi váltás történik, így az elszámolás eredményágon, eredményt csökkentő tételként (egyéb ráfordításként) történik. A vagyonváltozásnak nincs költségvetési hatása.

### 5.6.3. Az állami vagyonról történő beszámolási kötelezettség

Az MNV Zrt.-nél és a jogszabály által kijelölt egyéb tulajdonosi joggyakorlónál a rábízott vagyon nyilvántartása a saját tevékenységéhez szükséges vagyon nyilvántartásától elkülönítetten történik, következésképpen az állami vagyonra vonatkozóan elkülönített könyvvizsgálattal alátámasztott, külön beszámolót kell készíteni. A tulajdonosi joggyakorló könyvből készített beszámoló elkészítésére ugyanazok a számviteli előírások vonatkoznak, mint a normál költségvetési beszámolóra, azzal a különbséggel, hogy azon tulajdonosi joggyakorlók esetében, akiknek nincs költségvetési kapcsolatuk (előírányt nem kezelnek), a beszámoló költségvetési számviteli részét (költségvetési jelentés, maradványkimutatás) nem kell elkészíteniük. A tulajdonosi joggyakorlóknak így mérleget, eredménykimutatást és kiegészítő mellékletet kell készíteniük a rábízott vagyonról. A tulajdonosi joggyakorlók mérlegkészítési időpontja a költségvetési évet követő június 15-e, az éves költségvetési beszámoló leadási időpontja a költségvetési évet követő június 30-a, amelyet az államháztartás információs rendszerébe, a beszámolót alátámasztó a saját könyvelési rendszerből előállított főkönyvi kivonattal együtt történő feltöltéssel kell teljesíteni. A feltöltött beszámolót a fejezetet irányító szerv 10 napon belül felülvizsgálja. A felülvizsgálat során az irányító szerv javításokat, kiegészítéseket rendelhet el, ezek átvezetését követően hagyja csak jóvá a beszámolót. A fejezetet irányító szerv által jóváhagyott beszámolót a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) felülvizsgálja (kincstári felülvizsgálat). A kincstári felülvizsgálat eljárásrendjét az Áhsz. egységesen határozza meg: a felülvizsgálatot 20 napos határidőn belül végzi el a Kincstár, s a feltárt hibákra, hiányosságra legfeljebb 7 munkanapos határidővel javítást, kiegészítést rendel el. Ezt követően – a megfelelően kijavított, kiegészített és az információs rendszerbe feltöltött beszámolót – 3 munkanapon belül elfogadja. A kincstári felülvizsgálat során jóváhagyott éves költségvetési beszámolót a tulajdonosi joggyakorlónak 30 napon belül az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek meg kell küldenie.

Természetesen az államháztartáson belüli vagyonkezelőnek átadott vagyont a rábízott vagyonról készített beszámoló nem tartalmazza, hiszen annak kimutatása az államháztartáson belüli vagyonkezelőnél történik.

Megjegyezzük, hogy az államháztartáson belüli vagyonkezelők a vagyonkezelésükbe kapott vagyont a saját könyveikben tartják nyilván, így a tulajdonosi joggyakorlótól eltérően a vagyonkezelésbe kapott vagyon a saját tevékenységükről készített beszámolóban kerül bemutatásra, őket a vagyonkezelő vagyonra vonatkozóan nem terheli elkülönített, külön beszámolási kötelezettség. Az államháztartáson belüli vagyonkezelő mérlegkészítési időpontja a költségvetési évet követő február

25. Az éves költségvetési beszámoló leadási időpontja a költségvetési szervek (központi és önkormányzati költségvetési szervek) és köztestület esetén február 28., a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat a társulások esetén pedig március 20-a. Az államháztartás információs rendszerébe történő beszámolóleadást a beszámolót alátámasztó, a saját könyvelési rendszerből előállított főkönyvi kivonattal együtt feltöltve kell teljesíteni. A költségvetési szervek esetén a feltöltött beszámolót az irányító szerv 20 napon belül felülvizsgálja, és amennyiben szükséges, a javítások, kiegészítések elrendelését követően jóváhagyja. A költségvetési szervek irányító szervei által jóváhagyott beszámolók is a kincstári felülvizsgálatot követően kerülnek jóváhagyásra, az így jóváhagyott beszámolót a költségvetési szerv 20 napon belül megküldi az irányító szervnek, aki azt szintén felülvizsgálja, és a felülvizsgálatot igazoló személy aláírásával ellátva 10 napon belül visszaküldi az költségvetési szervnek. Ez az eljárás vonatkozik mind a központi mind az önkormányzati, társulási költségvetési szervekre.

A helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok és társulások esetén a március 20-ig feltöltött beszámolók is a kincstári felülvizsgálat során kerülnek végleges jóváhagyásra. Az elfogadott beszámolókat (költségvetési szervek, helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok és társulások beszámolóit) a Kincstár megküldi az Állami Számvevőszéknek.

## **6. AZ ÁLLAMI BERUHÁZÁSOK ÉS AZOK ELLENŐRZÉSE<sup>213</sup>**

### **6.1. Bevezetés**

Ahogy arra a korábbiakban utaltunk, az állami vagyon egy folyamatosan változó, dinamikus rendszer. Az állami vagyonba ugyanis nap mint nap különböző vagyonelemek kerülnek, illetve onnan vagyonelemek kerülhetnek ki. Ezeknek a szabályait az előző fejezetekben részletesen áttekintettük, így most ebben a fejezetben áttekintjük az állam beruházási tevékenységéhez kapcsolódó követelményeket és a Központi Állami Beruházási Ellenőrzési Rendszer sajátosságait.

Az állam számos beruházás megvalósítója. Ezek valamilyen állami közfeladat ellátásához kapcsolódnak, és a beruházások szakmai indokoltságát az adott szakmapolitikai szakterületek határozzák meg. Ennek megfelelően az állami beruházások igen sokrétűek és számos módon csoportosíthatók. Jelenleg igen sok infrastrukturális beruházás van folyamatban, amelyek valamilyen oktatási, sport, kulturális, közlekedési, környezetvédelmi feladathoz kapcsolódnak. Ezek a beruházások jellegüket, bekerülési költségeiket tekintve is eltérőek lehetnek, gondoljunk csak egy kerékpárút vagy egy iskola építésére, vagy épp egy kiemelt sporteseményhez kapcsolódó létesítmény megépítésére.

Ezeket a beruházásokat az állam különböző módokon valósíthatja meg: egyfelől saját maga, például valamely költségvetési szerve, vagy valamely állami tulajdonban lévő gazdasági társasága útján, másfelől olyan eset is előfordul, hogy a beruházást az állam valósítja meg, azonban az így létrejövő vagyonelem nem az állam, hanem például a helyi önkormányzatok vagyonába kerül. Ez utóbbi esetben az állam a helyi önkormányzatok javára valósítja meg a beruházásokat.

Figyelemmel arra, hogy a beruházások útján létrejövő vagyonelemek létrejöttét számos közigazgatási intézkedés övezi, önálló fejezetben mutatjuk be az állami beruházások megvalósításához kapcsolódó egyes kérdéseket, különös tekintettel a beruházások ellenőrzésének rendszerére.

### **6.2. Az állami beruházások előkészítése és lebonyolítása**

Az állami beruházások esetében is kiemelt szerepet játszik a megfelelő előkészítés. Egy beruházás – például egy új múzeum vagy egy tornaterem – hosszú távú feladatellátást kell, hogy szolgáljon, éppen ezért az állam felelőssége, hogy az ilyen beruházások megfelelően legyenek előkészítve, majd megvalósítva.

Az állam beruházási mozgásterét nagymértékben befolyásolják a finanszírozási lehetőségek. Az állami beruházások forrásai többnyire uniós vagy nemzeti költségvetési források, eltérő felhasználási feltételekkel: az uniós forrásból megvalósuló beruházások tekintetében is az állami beruházóknak – ugyanúgy, mint más kedvezményezetteknek – meg kell felelniük nemcsak a nemzeti forrásokkal való elszámolási szabályoknak, hanem az uniós elszámolási követelményeknek is. Emellett, ahogyan

<sup>213</sup> A fejezet Boros Anita írása.

láttuk is, az állam esetében fokozott korlátok érvényesülnek a közpénzfelhasználás tekintetében. A legtöbb állami beruházás életciklusa alapvetően három nagy szakaszra bontható: beszélhetünk a beruházás előkészítéséről, másodsorban a beruházások megvalósításáról és nem utolsósorban a létrejött beruházási tárgy mint állami vagyonelem működtetéséről, üzemeltetéséről. A felelős beruházási politika egyik fontos elvárása a beruházások mindhárom ciklusának alapos végiggondolása és a hosszú távú tervezés. Ez azért is fontos, mert számos esetben az infrastrukturális létesítmények létrehozása, megépítése költségvetési szempontból kisebb forrásszükségletű, mint a létesítmény üzemeltetése.

Természetesen a beruházások nem csak infrastrukturális jellegűek lehetnek, hiszen számos olyan eset is megvalósul, amely során nem egy infrastrukturális létesítmény létrehozása a cél, hanem valamilyen polgári jogi értelemben vett dolognak a kitermelése, kinyerése, vagy éppen az infrastrukturális elemek csak járulékosak (például egy mobilterminálokból álló állami ipari park létrehozása).

Tekintsük át röviden az állami beruházások említett életszakaszait!

a) Az állami *beruházások (előzetes, döntéshozatalra történő) előkészítése, megtervezése* tekintetében elsősorban azt kell figyelembe venni, hogy a beruházás megvalósítása milyen (köz)feladat ellátását szolgálja, milyen műszaki megoldás lehet a legmegfelelőbb, az milyen eljárásban valósítható meg a leghatékonyabban, milyen a beruházás megvalósításának időigénye, ki és milyen formában fogja azt üzemeltetni. Ezek csak általános tényezők, nyilván az adott beruházás ágazati specifikumai további vizsgálatot igényelnek: például egy iskola megépítése során mérlegelni kell az oktatáspolitikai tényezőket is, úgymint a gyermeklétszámot, az adott település környezetében lévő hasonló létesítményeket vagy éppen a meglévő iskola kihasználtsági és üzemeltetési kérdéseit. Természetesen az, hogy az állam milyen beruházásokat fog megvalósítani, az elsődlegesen szakmapolitikai döntések függvénye.

Az bizonyos, hogy a gyakorlatban általában az adott ágazathoz tartozó (főképp infrastrukturális) beruházások megvalósítására az adott szakmapolitikai szervezet vezetőjének javaslata vagy döntése alapján kerülhet sor. Ennek okán az utóbbi évek tapasztalata azt mutatja, hogy minden jelentősebb beruházás esetében az ágazati miniszter javaslatára a kormány dönt. Ezzel kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy 2017 nyarán a kormány elfogadta azt a kormányrendeletet, amely elsődlegesen az állami beruházások tervezésének költségvetési kérdéseit rendezi. A Beruházás Előkészítési Alap felhasználásával kapcsolatos döntési hatáskörökről szóló 222/2017. (VIII. 11.) Kormányrendeletet (a továbbiakban e fejezet során: Kormányrendelet) a kormány az állami beruházások megvalósításának elősegítése, a beruházások előkészítési folyamatának javítására rendelt költségvetési előirányzat hatékony felhasználásával kapcsolatos kormányzati döntési hatáskörök célszerű megosztása érdekében fogadta el. A Kormányrendelet határozza meg a Beruházás Előkészítési Alap elnevezésű fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásával kapcsolatos döntési jogköröket és feladatokat.

A Beruházás Előkészítési Alapon a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 1. melléklet XVII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejezet 20. cím 61. alcím szerinti előirányzatot (a továbbiakban e fejezet során: Előirányzat) kell érteni. A Kormányrendelet 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kormány kizárólag a megfelelően előkészített, és már kivitelezési tervvel rendelkező beruházások elindítását támogatja. Ez azért nagyon fontos újítás, mert korábban számos esetben előfordult, hogy kivitelezési tervek hiányában is támogatást nyert egy beruházás, azonban a végrehajtás során – különösen a közbeszerzési eljárások lefolytatását követően, illetőleg a tervekre vonatkozó engedélyezési fázisban – további forrásigények merültek fel, s ez ismételten a döntéshozó elé terjesztést követelte meg, késedelmet eredményezve ezzel a beruházás lebonyolításában.

A Kormányrendelet azt is kimondja, hogy az említett Előirányzatból a beruházás előkészítésének alábbi fázisaihoz biztosítható fedezet:

- megvalósíthatósági tanulmány készítése,
- hatástanulmány készítése,
- beruházási terv készítése,
- tervezési program elkészítése,

- költség- és időkalkuláció elkészítése,
- helyszínvizsgálat lefolytatása,
- beruházási program elkészítése,
- beruházási alapokmány és program elfogadása,
- tervpályázat lebonyolítása,
- településrendezési eszközök elkészítése,
- vázlatterv készítése,
- jóváhagyási terv készítése,
- engedélyezési terv készítése,
- engedélyeztetés lefolytatása,
- kivitelezési terv elkészítése.

Az Előirányzat felhasználására az adott, részben vagy egészben központi költségvetési forrásból megvalósuló beruházás (a továbbiakban: Beruházás) tekintetében a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Kormányrendelet szerint felelős miniszter előterjesztésben tesz a kormánynak javaslatot.<sup>214</sup> Az előterjesztésnek tartalmaznia kell:

- a Beruházás megnevezését (utalva annak rendeltetésére),
- a Beruházás célját, szakmai, műszaki tartalmát,
- a Beruházás jellegét (új építés, meglévő építmény állagmegóvása, felújítása, bővítése, átalakítása, korszerűsítése, helyreállítása, bontása),
- a Beruházás tervezett helyszíneit, az érintett ingatlan tulajdonosát, vagyongazdálkodóját,
- a Beruházás ütemét a tervezett kezdés és várható befejezés meghatározásával,
- az Előirányzat terhére finanszírozni javasolt, a 2. § (2) bekezdés szerinti előkészítési fázis megjelölését,
- az előző pontban foglalt fázis megvalósításának becsült költségigényét és javasolt határ-idejét,
- a Beruházásért szakmailag felelős szervre vonatkozó javaslatot,
- a Beruházás megvalósítójaként javasolt szervezetet,
- a Beruházás előkészítéséhez már rendelkezésre álló dokumentumok felsorolását,
- amennyiben az előterjesztésben szerepel a megvalósító szervezetre vonatkozó javaslat is, a megvalósító támogatására vonatkozó, államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Ávr.) 101/A. §-a szerinti egyedi döntésre irányuló javaslatot,
- minden olyan egyéb körülményt, amely a kormány megalapozott döntéséhez szükséges.<sup>215</sup>

A Kormányrendelet 5. §-a alapján a kormány dönt arról, hogy a Beruházás előkészítésének fázisai közül melyekhez biztosít fedezetet az Előirányzataból, dönt továbbá a fázisok teljesítésének határ-idejéről, az adott fázis megvalósítására fordítható forrás összegének maximumáról. A kormány emellett döntésében a beruházás szakmai tartalma alapján kijelöli az adott beruházás előkészítésének a beruházás célja szerinti szakmai feladatért felelős szervet (a továbbiakban: kormányzati felelős szerv) a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Kormányrendelettel összhangban azzal, hogy indokolt esetben a felelős kijelölésekor e szabálytól eltérhet. A kormány emellett rendelkezhet továbbá az egyes fázisok megvalósítóiáról, valamint arról, hogy részükre a forrás az Ávr. 101/A. § szerinti egyedi döntés alapján kerül biztosításra. Amennyiben a kormány az előkészítés megvalósítójáról nem hoz döntést, úgy azt az érintett tárca a nemzeti fejlesztési miniszterrel egyetértésben jelöli ki. A kormányzati felelős szerv az említett határidő lejártát követő 30 napon belül beszámol a kormány részére az előkészítési fázisok végrehajtásának állapotáról, valamint az átcsoportosított forrás felhasznált összegéről.<sup>216</sup>

<sup>214</sup> Lásd a Kormányrendelet 3. §-át.

<sup>215</sup> Lásd a Kormányrendelet 4. §-át.

<sup>216</sup> Lásd a Kormányrendelet 7. § (1) bekezdését.



Figyelemmel arra, hogy az állami beruházások közpénz felhasználásával valósulnak meg, a beruházások fentiekben említett megkezdésének támogatása esetén is szükséges gondoskodni a megfelelő *közbeszerzési eljárás* lebonyolításáról. Noha a közbeszerzési eljárás a b) pontba tartozó tényleges lebonyolítási szakasz részét képezi, itt érdemes kiemelni, hogy a közbeszerzési eljárás későbbi lebonyolításához többek között az is szükséges, hogy a fedezet a beruházást közbeszerzési szempontból ajánlatkérői minőségben lebonyolító költségvetési szerv rendelkezésére álljon, vagy a közbeszerzésekről szóló törvény szerint a feltételes közbeszerzési eljárás lefolytatható legyen. Feltételes közbeszerzés esetén az ajánlatkérő jogosult az eljárást megindító felhívásban megjelölt azon feltételt, amelytől a közbeszerzés eredményességét függővé tette, a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés hatálybalépését felfüggesztő feltételként is kikötni.<sup>217</sup> A gyakorlatban olyan esetek is előfordulnak – főleg az infrastruktúrális beruházások esetében –, hogy a beruházás több költségvetési éven átívelve valósul meg. Ilyenkor az Áht. 36. § (4c) bekezdése alapján a kormány egyedi határozatával, az érintett költségvetési évek szerinti bontásban az irányítása alá tartozó fejezetek tekintetében – a központi költségvetésről szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában – a tárgyévi kiadási előirányzattal nem rendelkező programok, beruházások és más fejlesztések esetén a több év vagy a költségvetési éven túli év kiadási előirányzatai terhére vállalható kötelezettségek összegét is megállapíthatja.

Az állami beruházások esetében többször előfordul bizonyos állami szervezetek meghatározott feladatokra történő, jogszabályi úton való kijelölése. Ez elsődlegesen a szorosabb állami kontrollmechanizmusok, másrészt az állami szerve(zete)k közötti szorosabb szinergikus együttműködés kihasználásának lehetőségeire épül. Ilyen például a Nemzeti Szabadidős-Egészség Sportpark Program végrehajtása során megvalósuló beruházásokkal kapcsolatos feladatok ellátásáról szóló 167/2016. (VI. 30.) Kormányrendelet. Ebben a kormány a 2016–2020 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Szabadidős-Egészség Sportpark Program (a továbbiakban: Program) során megvalósuló beruházásokkal kapcsolatos feladatok ellátására, lebonyolítására, továbbá a Programmal kapcsolatos szakértői feladatok ellátására kizárólagos joggal a BMSK Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zártkörűen Működő Részvénytársaságot (a továbbiakban: BMSK Zrt.) jelöli ki. A rendelet szerint a BMSK Zrt. a Program végrehajtása során kidolgozza a Program során megvalósuló beruházások lebonyolításához szükséges eljárásrendet, ellátja a Program lebonyolításával kapcsolatos feladatokat, illetve a Programmal kapcsolatos szakértői feladatokat, ideértve az esetleges műszaki ellenőrzést és műszaki felügyeletet és a beruházáslebonyolítói feladatokat, ezen túl pedig a közbeszerzési szolgáltatói tevékenységeket is.

Amennyiben a forrás nem közvetlenül a beruházás megvalósítójánál, hanem annak felügyeleti szervénél található, természetesen gondoskodni kell annak átcsoportosításáról vagy államháztartási jellegű átadásáról (például támogatási szerződés formájában).

Emellett a beruházások gyorsítása érdekében a kormány a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény alapján rendeletében a beruházásokhoz kapcsolódó hatósági ügyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilváníthatja, és kijelölheti az eljáró hatóságokat.

b) Amennyiben az előzőekben említett döntések fázisa véget ér, megkezdődhet a beruházás tényleges megvalósítása. A beruházási projekteket alapvetően két nagy fázisra bonthatjuk: a projektek előkészítési és megvalósítási szakaszára. Az előkészítés során kerül sor az ingatlanjogi (például kisa-játítás, telekalakítás) és az azokhoz kapcsolódó egyéb járulékos kérdések rendezésére (például közművekhez kapcsolódó intézkedések), a tervek beszerzésére – kivéve, ha a tervezés és a kivitelezés egy közbeszerzési eljárásban kerül beszerzésre – illetve az állami beruházók esetében a közbeszerzési eljárások lefolytatásának engedélyezésére.<sup>218</sup> Ebben a szakaszban egy vagy több közbeszerzési

<sup>217</sup> A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 135. § (12) bekezdése.

<sup>218</sup> Lásd: A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Kormányrendeletet, illetve az uniós források felhasználása esetén a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendeletet.

eljárás kerül lefolytatásra. Amennyiben az állami beruházás lebonyolítója valamilyen állami tulajdonban lévő gazdasági társaság, az egyes döntési pontokhoz a tulajdonosi joggyakorló létesítő okirat szerinti hozzájárulása is szükséges lehet (például a meghatározott értékhatár feletti közbeszerzési eljárás megindítása vagy kötelezettségvállalás esetében). A közbeszerzési eljárások eredményeként elkészülnek a tervek, lefolytatásra kerülnek az engedélyezési eljárások, és befejeződik a kivitelezés. Számos infrastruktúrális beruházás esetében már meglévő tervek felhasználására van szükség (például műemléki beruházások esetében), ezért nagyon fontos, hogy a későbbi jogviták elkerülése érdekében már ebben a szakaszban rendezésre kerüljenek a tervekhez kapcsolódó felhasználási jogok. A megfelelő színvonalon elkészült és az engedélyek alapján használatba vehető létesítmény az adott állami szerv tekintetében befejezett beruházásnak minősül, és az új vagyonelemet az MNV Zrt.-nek állami tulajdonba kell vennie.

c) Legalább ennyire fontos *a beruházások során létrejövő vagyonelemek megfelelő üzemeltetése is*. Az üzemeltetési feladatok jelenleg megoszlanak különböző, erre kijelölt költségvetési és egyéb szervek között, sőt olyan eset is fennáll, hogy egy bizonyos létesítménynek több üzemeltetője is van. Általában ez a gyakorlatban nem a legjobban működő módszer. Figyelemmel arra, hogy az infrastruktúrális létesítmények hosszú távú üzemeltetése rendkívül forrásigényes, elengedhetetlen már az előkészítés és a kivitelezés során a későbbi üzemeltetést segítő megoldásokat alkalmazni (például költséghatékony energiafelhasználású berendezések alkalmazása).

### 6.3. A Központi Állami Beruházási Ellenőrzési Rendszer (KÁBER) jellemzői

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 indokolt a tervezés, előkészítés fázisában, valamint a megvalósítás során is kellő információk rendelkezésre állása.

Ennek érdekében az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter 2017. január 1-jével létrehozta és működteti a Központi Állami Beruházás Ellenőrzési Rendszert (a továbbiakban: KÁBER). A kialakított központi elektronikus rendszer létrehozásának célja, hogy segítse az állami vagynon megvalósuló beruházások folyamatos felügyeletét.

A KÁBER működésének részletszabályait a kormány az állami beruházások hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1267/2016. (VI. 7.) Kormányhatározatában fogalmazta meg.

A kormányhatározat értelmében a döntéshozó egyetértett azzal, hogy olyan központi elektronikus nyilvántartás kerüljön kialakításra, amely az állami vagyonnal való gazdálkodásért felelős szervezetek adatszolgáltatására épülve ad egységes elveken nyugvó, naprakész adatbázist az egyes állami beruházásokról, a minősített adatokat tartalmazó beruházások kivételével; valamint, hogy az egyes minisztériumok és valamennyi, az irányításuk vagy felügyeletük alá tartozó költségvetési szerv, a beruházások kapcsán érintett egyéb szervezetek – így különösen a helyi önkormányzatok, a többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, egyéb gazdálkodó szervezetek – állami forrásból, állami tulajdonú ingatlanon megvalósuló ingatlan beruházásainak egységes és folyamatos nyomon követése szükséges.

A kormány az adatbázis hatékony és naprakész működtetése érdekében felhívta a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy hozza létre és működtesse a KÁBER-t, továbbá alakítsa ki a rendszerhez való hozzáférés jogosultsági rendszerét 2017. január 1-jei határidővel. A 1267/2016. (VI. 7.) Kormányhatározat alapján, a nemzeti fejlesztési miniszter évenként – tárgyév június 30-ig – jelentést készít a kormány számára a KÁBER működésének tapasztalatairól, valamint a kötelezettek adatszolgáltatása révén asz összesített adatokról.

A KÁBER kifejlesztése és a fentiekben megfogalmazott kötelezettségek teljesítése érdekében 2016 júliusában a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium tájékoztatta a minisztériumokat az 1267/2016. (VI. 7.) Kormányhatározat tartalmáról, és egyidejűleg az alábbi előzetes adatszolgáltatást kérte be:

- az adatszolgáltatás a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (4) bekezdés 7–9. pontjában meghatározott beruházások, felújítások, karbantartások főbb adataira vonatkozik. Az adatszolgáltatás értékhatártól függetlenül és csak az általános építményekre vonatkozóan volt szükséges, amelyek állami tulajdonú építmények – ideértve a sportcélú építményeket is – létesítésére, bővítésére, felújítására vagy karbantartására irányultak,
- minisztériumi kapcsolattartó személy kijelölése a minisztérium szervezetéből, valamint a minisztérium irányítása, felügyelete vagy tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó szervezetek részéről.

A 2016. július 30-i előzetes adatszolgáltatás alapján megállapításra került, hogy a bejelentések alapján összesen 2787 db állami beruházás került regisztrálásra, amelyek teljes bruttó költsége 513 000 millió Ft volt, amelyből hazai forrás 234 000 millió Ft volt. Kiemelendő, hogy a MNV Zrt. mint az állami vagyon tulajdonosi joggyakorlója adatszolgáltatásában 39 db beruházás szerepelt, amelyek teljes bruttó költsége 37 579 millió Ft volt, amely teljes egészében hazai forrásból került biztosításra. Megemlítendő továbbá az Állami Egészségügyi Ellátó Központ mint önálló tulajdonosi joggyakorló. Az általa, illetve fenntartásában lévő intézmények által a KÁBER-ben regisztrált beruházások száma 960 db volt, és e beruházások bruttó költsége 66 891 millió Ft-ot tett ki, melyből hazai forrás 6 388 millió Ft volt.

A kormány – az első adatszolgáltatás eredményére tekintettel – az állami beruházások központi nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 1830/2016. (XII. 23.) Kormányhatározatában az 1267/2016. (VI. 7.) Kormányhatározatban foglaltaktól eltérően már úgy döntött, hogy a részben vagy egészben központi költségvetési forrásból – ideértve az európai uniós forrásokat is – megvalósított építésiengedély-köteles, valamint a bruttó 20 millió forintos bekerülési értéket meghaladó nem építésiengedély-köteles építési beruházások szabályozott módon történő nyilvántartása és ellenőrzése szükséges.

Ebbe a körbe már nemcsak az általános, hanem a sajátos építményfajták<sup>219</sup> is beletartoznak.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium adatszolgáltatása alapján az állami forrásból állami tulajdonon megvalósuló ingatlanberuházások darab száma és értéke az alábbiak szerint oszlik meg.

<sup>219</sup> Sajátos építményfajta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 18. pontja szerinti megnevezés, amely többnyire épületnek nem minősülő, közlekedési, hírközlési, közmű- és energiaellátási, vízellátási és vízgazdálkodási, bányászati tevékenységgel és a bányászati hulladék kezelésével kapcsolatos, atomenergia alkalmazására szolgáló, valamint a honvédelmi és katonai, továbbá a nemzetbiztonsági célú, illetve rendeltetésű, sajátos technológiájú építmények, amelyek létesítéskor – az építményekre, építési tevékenységekre vonatkozó általános érvényű településrendezési és építési követelményrendszeren túlmenően – eltérő vagy sajátos, csak arra a rendeltetésű építményre jellemző, kiegészítő követelmények megállapítására és kielégítésére van szükség.

Ingyenberuházások értéke (Millió Ft)	Ingyenberuházások mennyisége (db)	Ingyenberuházások értéke összesen (Millió Ft)
20 millió Ft alatt	174	1 926,9
20 millió – 50 millió Ft	429	14 509,0
50 millió – 100 millió Ft	312	22 127,7
100 millió – 500 millió Ft	646	149 697,3
500 millió – 1 milliárd Ft	107	72 080,1
1 milliárd – 5 milliárd Ft	207	494 934,0
5 milliárd – 15 milliárd Ft	75	616 068,4
15 milliárd Ft felett	43	2 207 771,3

*4. táblázat: Az állami forrásból állami tulajdonon megvalósuló ingyenberuházások darab száma és értéke*

*Forrás: A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium adatszolgáltatása*

Az 1830/2016. (XII. 23.) Kormányhatározat adatszolgáltatásra kötelezi a beruházást megvalósító:

- a kormány vagy a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi költségvetési szervet,
- az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságot és
- a helyi önkormányzatot, a helyi önkormányzati társulást, a civil szervezetet, az egyházi jogi személyt a részükre nyújtott központi költségvetési támogatás biztosítása során a támogatási szerződésben, illetve a támogatói okirat elfogadása útján vállaljanak kötelezettséget arra, hogy a KÁBER által igényelt adatszolgáltatást – az e célra rendelkezésre bocsátott, egyedi azonosítást lehetővé tevő elektronikus felületen – teljesítik, és hozzájárulnak ahhoz, hogy adatszolgáltatási kötelezettségeik teljesítését és a beruházás megvalósítását jogszabályban meghatározottak szerint ellenőrizzék.

A KÁBER kifejlesztése az 1830/2016. (XII. 23.) Kormányhatározat végrehajtására, az állami beruházások központi nyilvántartásáról és ellenőrzéséről, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet módosításáról szóló 469/2016. (XII. 23.) Kormányrendeletben meghatározott adattartalom és előírások alapján határidőre megtörtént, működése 2017. január 1. óta folyamatos.

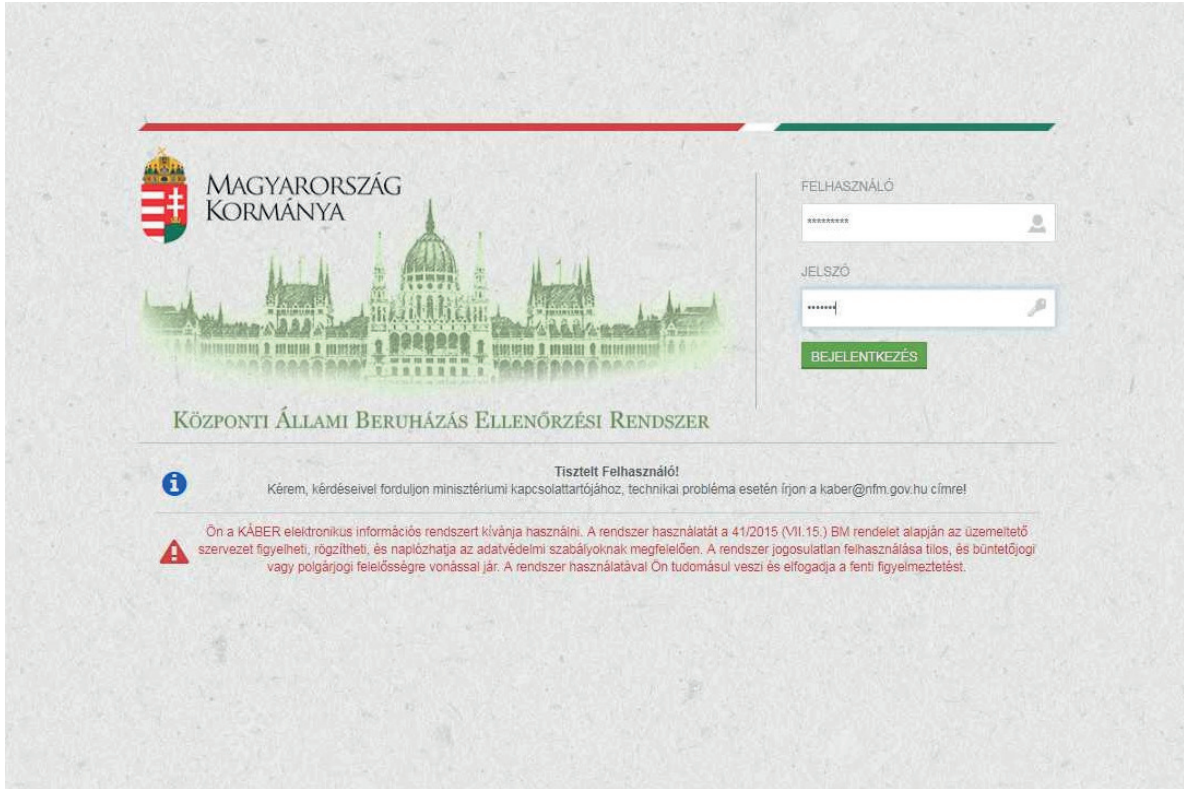
A KÁBER mint központi elektronikus nyilvántartás az állami vagyonnal való gazdálkodásért felelős szervezetek adatszolgáltatására épülve ad egységes elveken nyugvó, naprakész adatbázist az állami beruházásokról.

A 469/2016. (XII. 23.) Kormányrendelet hatálya a részben vagy egészben központi költségvetési forrásból – ideértve az európai uniós forrásokat is – a kormány vagy a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi költségvetési szerv vagy az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság által megvalósított építésiengedély-köteles, valamint a bruttó 20 millió forintos bekerülési értéket meghaladó nem építésiengedély-köteles építési beruházásokra terjed ki.

A 469/2016. (XII. 23.) Kormányrendelet szerinti adatszolgáltatási kötelezettség nem terjed ki a minősített adatot tartalmazó és a honvédelmi, katonai, valamint a nemzetbiztonsági célú és rendeltetésű építményeket érintő beruházásokra.

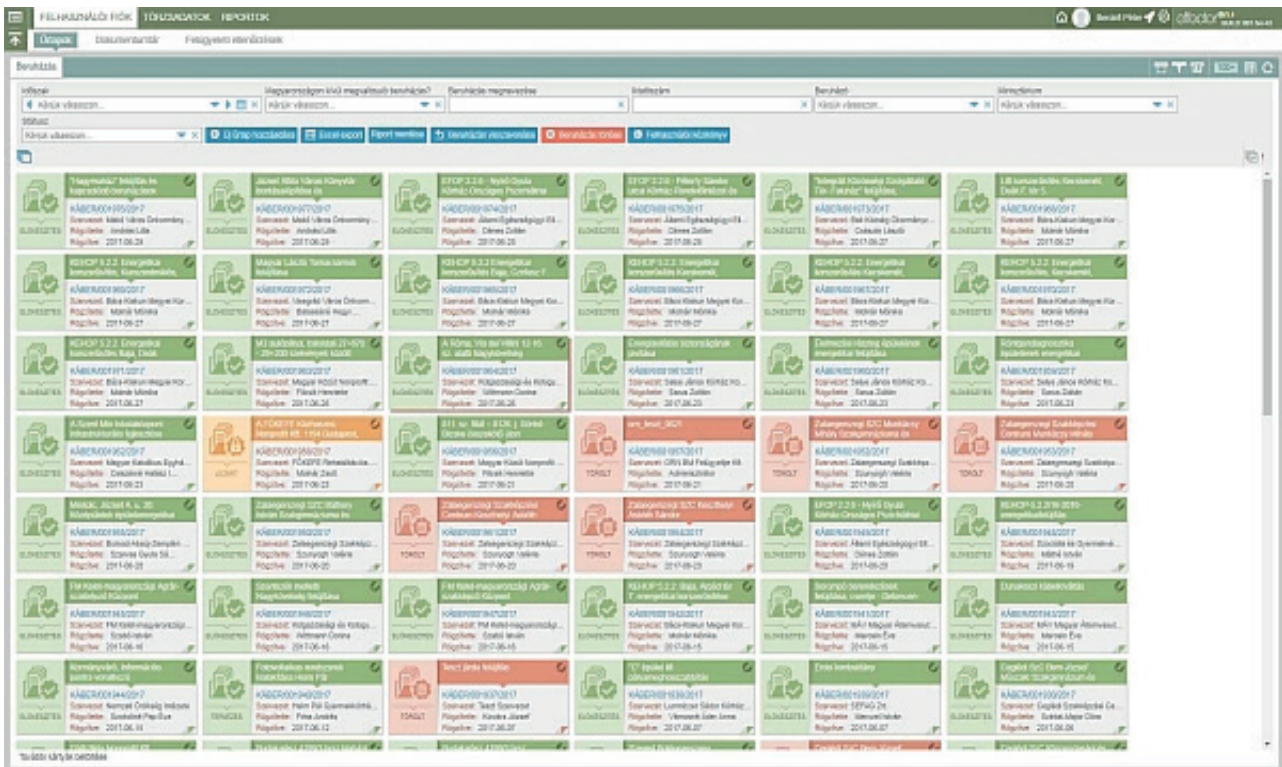
Az új szabályozás alapján már ezek a beruházások a KÁBER részét képezik.





11. ábra: A KÁBER induló oldala

Forrás: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium adatszolgáltatása (a letöltés dátuma: 2017. 10. 15.)



12. ábra: A KÁBER felülete a belépést követően

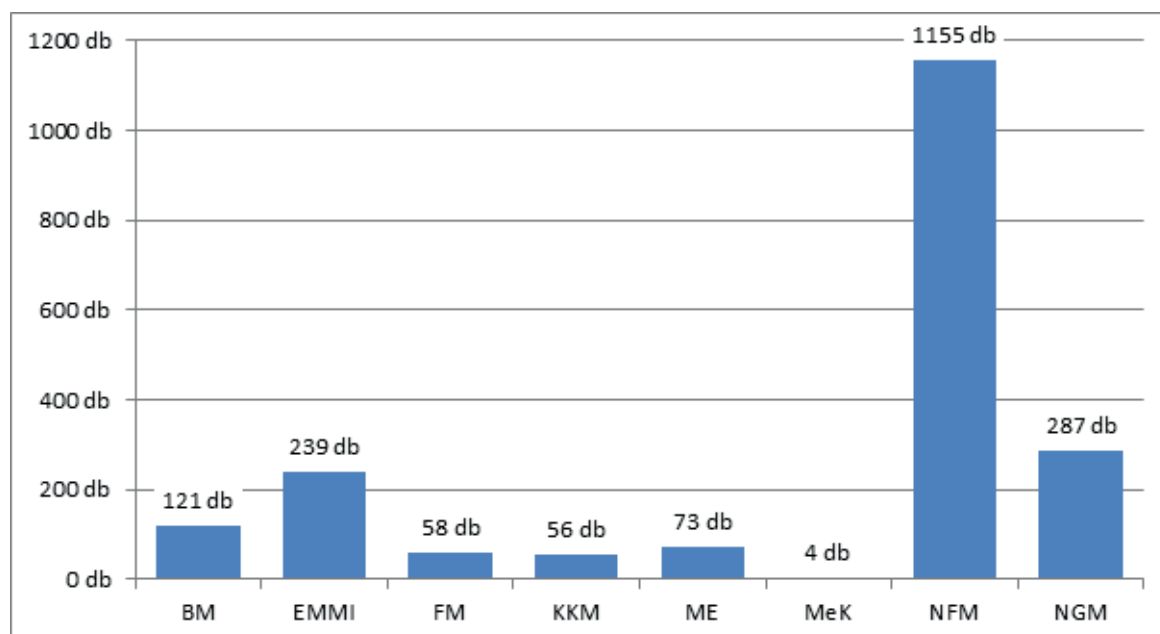
Forrás: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium adatszolgáltatása (a letöltés dátuma: 2017. 10. 15.)



A teljesen elektronikus alapokon működő KÁBER működtetéséről a nemzeti fejlesztési miniszter 25/2016. (XI. 18.) NFM utasítása rendelkezik. Ennek értelmében a KÁBER működtetésére, szükség esetén továbbfejlesztésére és a hozzáférési jogosultsági rendszer kialakítására a Miniszter a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökséget (a továbbiakban: KIFÜ) jelölte ki. Az utasítás értelmében a KIFÜ ellátja a KÁBER adatkezelői feladatait, biztosítja a rendszer biztonságos üzemelésének feltételeit, gondoskodik a KÁBER – felhasználói igények mentén történő – továbbfejlesztéséről, továbbá a KÁBER felhasználói számára ügyfélszolgálatot biztosít. A KIFÜ a feladatainak ellátása érdekében folyamatosan közreműködik az NFM vagyongazdálkodásért felelős helyettes államtitkárságával.

Az illetékes szerv a rendszer indításához minden minisztériumtól és háttérintézménytől, érintett gazdasági szervezettől előzetes adatszolgáltatást kért be, és megszervezte a minisztériumi kapcsolat-tartók kinevezését, oktatását. Mindez lehetővé tette az éles rendszer már alapadatokkal való indulását a megcélzott határidőben.

A rendszerbe, annak indulása óta 1082 db adatszolgáltató (beruházó) szervezet összesen 1993 db építési beruházást jelentett be.<sup>220</sup> Az adatszolgáltató szervezetek által, az összesen 1993 db építési beruházás az alábbi ágazati bontásban került bejelentésre.



13. ábra: A KÁBER-be feltöltött beruházások száma minisztériumonként  
Forrás: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium adatszolgáltatása

A fenti grafikonból látható, hogy az állami forrásból állami tulajdonú ingatlanon megvalósuló ingatlanberuházások száma az NFM esetén a legmagasabb, ez számszerűen 1155 db beruházás.

Az általános építmények kategórián belül az igazgatási beruházások (34%), a nevelési oktatási beruházások (19%) és az egészségügyi beruházások (16%) megosztásban képviselik a legnagyobb csoportot.

A sajátos építményfajták tekintetében eddig több mint 500 db építési beruházást jelentettek be, amelyek közül a beruházások teljes összegének nagyságrendjét tekintve a közlekedési beruházások emelkednek ki.

Ugyan a jogszabályok nem kötelezik az önkormányzatokat, hogy jelentsék be az általuk megvalósított beruházásokat a KÁBER-be, azonban az 1830/2016. (XII. 23.) Kormányhatározat úgy rendelkezik, hogy a minisztereknek gondoskodniuk kell arról, hogy központi költségvetési támogatás nyújtása esetén a támogatási szerződésben, illetve a támogatói okirat elfogadása útján a kedvezmé-

<sup>220</sup> A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2017. október 15-i adatszolgáltatása.

nyezettek kötelezettséget vállaljanak arra – amennyiben a beruházás megfelel a KÁBER-be történő bejelentés feltételének –, 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. A KÁBER-ben regisztrált szervezetek között 2017 áprilisában mindössze 10 települési önkormányzat volt, ezért az NFM felkérte a minisztériumokat, hogy nyújtsanak tájékoztatást arról, hogy a felelősségi körükbe tartozó, 2017. január 1-jét követően létrejött kötelezettségvállalások között hány olyan támogatási szerződés vagy támogatási okirat van, amely az 1830/2016. (XII. 23.) Kormányhatározat szerint KÁBER-bejelentés-köteles. 2017 őszén 306 db önkormányzat szerepelt a beruházók között 159 db beruházással, amelyek bruttó bekerülési értéke összesen 36 672 millió Ft volt.

Az állami forrásból állami tulajdonon megvalósuló ingatlanberuházások felügyeletért felelős szerv – támogatandó a KÁBER zökkenőmentes használatának elterjedését és mindennapi üzemét – rendszeresen monitorozza a feltöltött adatokat.

## 7. FELHASZNÁLT IRODALOM

- Állami ingatlanok ingyenes tulajdonba adása 2016/65. Infojegyzet. Budapest, Országgyűlés Hivatala. Elérhető: [www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet\\_2016\\_65\\_allami\\_ingatlanok.pdf/ca48a9f9-1c70-43d5-a6ab-fff6509d2de7](http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_65_allami_ingatlanok.pdf/ca48a9f9-1c70-43d5-a6ab-fff6509d2de7) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 15.)
- Auer Ádám (2015): Corporate governance – állami és önkormányzati részvétellel működő gazdálkodó szervezetek. Budapest, NKE.
- Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése. ÁSZ jelentés.
- Báger Gusztáv – Hamza Lászlóné – Kovács Richárd (2007): A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- dr. Bánki-Horváth Mária – dr. Bodor Mária – dr. Gál Judit – dr. Koday Zsuzsanna – dr. Rózsa Éva – dr. Vezekényi Ursula (2014): Nagykomentár a cégtörvényhez. Budapest, Complex kiadó.
- Bende-Szabó Gábor (2014): A vagyongazdálkodás jogi keretei. Budapest, NKE.
- Bende-Szabó Gábor (2015): Állami vagyonszabályozás. Budapest, NKE.
- Csehi Zoltán – Szabó Marianna szerk. (2014): A vezető tisztségviselő felelőssége. Budapest, Complex Kiadó.
- Csűrös Gabriella (2015): Államháztartási alapismeretek. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Dévényi Nóra (2008): PPP, avagy a köz- és magánszféra együttműködése a közlekedésben. Budapest.
- Drinóczi Tímea – Frank Ádám (2008): Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. Közjogi Szemle, 4. sz. 14–22.
- European PPP Report 2007. (2007). Infranews. DLA Piper Group.
- European PPP Report 2009. (2009): European PPP Expertise Centre. DLA Piper.
- Francsovcics István (2014): Az állami vagyon privatizációja, az önkéntes decentralizált privatizáció Magyarországon. Themis. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata, 1. sz. 31–41.
- Gray, Stephen – Hall, Jason – Pollard, Grant (2010): The public private partnership paradox.
- Gudra Tamás (2010): Az állami vagyonkezelés rendjéről. Gazdaság és Jog, 18. évf. 1. sz. 3–10.
- Hidvéginé dr. Erdélyi Erika (2010): Ingatlannyilvántartás 2. 2. Általános dologi jogi alapvetés.
- Kapa Mátyás (2011): Köztulajdon – állami tulajdon – nemzeti vagyon az új Alkotmányban. Gazdasági élet és társadalom. A Wekerle Sándor Üzleti Főiskola tudományos folyóirata, 1–2. sz. 298–306.
- Kisfaludi András (2007): Társasági jog. Budapest, Complex Kiadó.
- Kovácsné Egedi Éva (2007): Az állami vagyronról szóló törvény. Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat, 11. sz. 462–470.

- Lentner Csaba (szerk.) (2015): Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. Budapest, NKE.
- Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. hivatalos honlapja elérhető: [www.mnvzrt.hu/](http://www.mnvzrt.hu/) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 15.)
- Menyhárd Attila (2010): Dologi jog. Budapest, Eötvös Kiadó. 75–95.
- Mizseiné Dr. Nyiri Judit (2010): Földminősítés és ingatlan-értékelés 3. Az ingatlanértékelés alapjai. Az értékbecslés szerepe a gazdálkodási folyamatokban. Az ingatlan fogalma és az ingatlanpiac. Sopron. Nyugat-magyarországi Egyetem.
- Mogyorósi Sándor (2014): A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. Új Magyar Közigazgatás, 4. sz. 65–73.
- Molnár Anikó (2014): Az állami vagyon kezelésének egyes problémái a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vagyoni körébe tartozó ingatlanoknál. In Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta szerk.: A világ mi magunk vagyunk...: liber amicorum Imre Vörös. Budapest, HVG-ORAC 338–346. Elérhető: [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Koenyvek/A\\_vilag\\_mi\\_magunk\\_vagyunk.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Koenyvek/A_vilag_mi_magunk_vagyunk.pdf) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 15.)
- Nemzeti vagyon. 2017/46. Infojegyzet. Budapest, Országgyűlés Hivatala. Elérhető: [www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_46\\_nemzeti\\_vagyon.pdf/a692c328-a6fa-4a00-8226-d1a1408f4bdf](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_46_nemzeti_vagyon.pdf/a692c328-a6fa-4a00-8226-d1a1408f4bdf) (a letöltés dátuma: 2017. 10. 15.)
- Papp Tekla (2006): A koncesszió. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- Perger Éva szerk. (2010): Általános államháztartási ismeretek 3. modul. In: Általános Közigazgatási Ismeretek. Budapest, KSZK.
- Petrik Ferenc (2015): Ingatlan-nyilvántartás – Az új Ptk. alapján. Budapest, HVG-ORAC.
- Rippel-Szabó Péter (2012): A sporttevékenységgel összefüggő vagyoni értékű jogok jogtulajdonosi és értékesítési kérdései. Tanulmány a sporttörvény 2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezéseiről. Magyar Jog, 59. évf. 6. sz. 361–368.
- Sárközy Tamás (2009): A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig. Budapest, HVG-ORAC.
- Sárközy Tamás (szerk.) (2014): Gazdasági társaságok – Cégtörvény. Budapest, HVG ORAC.
- Sárközy Tamás (szerk.) (2014): Polgári jog. A jogi személy. Budapest, HVG ORAC.
- Sheridan, Peter – Leadsom, Dominic – Oertel, Melanie – Davis, Alan – Dastig, Marton (2009): EPPL European Public Private Partnership. Law Review. Lexxion Berlin.
- dr. Siklósi Ágnes – dr. Veress Attila (2016): Könyvvezetés és beszámolóképzés 2016. (átdolgozott kiadás). Budapest, Saldo Kiadó.
- The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships (2013). Centre for Economic and International Studies.

## **8. JOGSZABÁLYTÁR**

Magyarország Alaptörvénye.

Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet

Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet módosításáról szóló 469/2016. (XII. 23.) Kormányrendelet

Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

33/2014. (X. 10.) NFM utasítása Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Az állami beruházások hatékonyságának növelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1267/2016. (VI. 7.) Kormányhatározat



**A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.**



Nemzeti Közszerológálati Egyetem;  
Államtudományi és Közigazgatósi Kar  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős Kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

**Címe:**

1083 Budapest, Üllői út 82.

**Kiadói szerkesztő:**

Kiss Eszter

**Tördelőszerkesztő:**

Bödecs László

978-615-5870-88-0 (PDF)

A hatályosított kiadvány  
a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,  
életpálya-program és oktatás technológiai  
fejlesztése” című projekt keretében készült  
el és jelent meg.

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**