

DR. FEIK CSABA

CÍMZETES EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR

SZAKIGAZGATÁSI ÉS SZAKPOLITIKAI INTÉZET

JEGYZŐ

ERCSI VÁROS ÖNKORMÁNYZATA



Az önkormányzati vagyon szerepe a helyi közösségek életében

Nagy eredmény volt a rendszerváltoztatás folyamatának állomási sorában az, amikor egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak a helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek.

A helyi önkormányzatok – többek között – **tulajdonosaivá** váltak olyan **ingatlanoknak** – földterületeknek, közutaknak, tereknek, parkoknak és más közterületeknek, továbbá lakásoknak, helyiségeknek, középületeknek és egyéb ingatlanoknak – melyek azelőtt az állam tulajdonát képezték.

Ez egyrészt **lehetőség** volt az átvett vagyon hasznosítására, abból **bevétel** szerzésére.

Másrészt **teher** is volt, mert a vagyont fenn kellett tartani, karbantartani, felújítani, működtetni.

A **hasznosítás** lehetősége természetesen nemcsak az esélyt jelentette az önkormányzati **bevételek** növelésére. Ez a vagyon ugyanis nem csupán az önzetlen vagyonátadást és az ingyenesen történő vagyonhoz jutást-juttatást szolgálta, hanem az **önkormányzati feladatellátás eszközei** között is jelentős szerepet kapott. Legalábbis ez volt a cél, de ez nem mindenütt és nem mindig teljesült.

Gyakran előfordult ugyanis, hogy az önkormányzatok *„nem jöttek ki a pénzből”*. Azaz: előfordult, hogy nem volt elég a normatív állami támogatás és a saját bevételek összege a feladataik ellátására.

Ennek lehetett oka a rossz gazdálkodás – ideértve akár a szabálytalanul történt gazdálkodást is – s lehetett oka az is (ami persze egyben rossz gazdálkodást is jelent), hogy az önkormányzatok erejükön, pénzügyi lehetőségeiken felül vállaltak fel nem kötelezően biztosítandó, azaz önként vállalható (fakultatív) feladatokat.

Az önkormányzatok számára biztosított ingatlanvagyon elsősorban azt a célt szolgálta, hogy ezeken, illetve ezekben az önkormányzatok **közfeladatokat lássanak el, közszolgáltatásokat biztosítsanak**. A feladatellátás egy része a forgalomképtelen törzsvagyon elemei révén valósult meg, például: helyi közutakon való közlekedés; a közösségi tereken a szabadidős vagy sportolási tevékenység gyakorlása. Más részük nem tartozott ugyan a forgalomképtelen vagyon körébe, mégis önkormányzati feladatok ellátását célozta, például: lakások, helyiségek vagy más épületek, ideértve akár a különböző közintézmények épületeit is.

Különösebb korlátja nem volt annak, hogy a helyi önkormányzatok a forgalomképes vagyonukat, ingatlanjaikat – de akár a korlátozottan forgalomképes vagyonuk egy részét is – értékesítsék, kivonva ezzel e vagyont a feladatellátás eszközei közül. Igaz, bevétel származott a vagyoneértékesítésből, de a bevétel felhasználása nem feltétlenül úgy és arra történt meg, amely a **felelős önkormányzati gazdálkodás** fogalmába tartozik, és amely hosszú távon szolgálja a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, részükre a közfeladatok biztosítását.

Az ezt – a felelős önkormányzati gazdálkodást – biztosító **szabályozást** – függetlenül attól, hogy a valóban felelősen gondolkodó és gazdálkodó önkormányzatok, illetve azok képviselő-testületei a szabályozás hiányosságai adta *„lehetőséggel”* nem éltek vissza és, ha a szabályozás nem változik, sem éltek volna azzal vissza – **szigorítani** kellett. Ennek szükségességét jelezték a helyi önkormányzatok ellen indított, egyre növekvő számú **adósságrendezési eljárások**, de mutatták az önkormányzatok által felvett egyre nagyobb számú és összegű **hitelek** és azok kontrolljának hiányosságai is.

Így – amellet, hogy meg kellett szigorítani a hitelfelvétel lehetőségét – szükség volt arra, hogy a helyi önkormányzatok vagyona ténylegesen azt a célt szolgálja, amire már a rendszerváltozáskor a jogalkotó azt szánta, s amely – az önkormányzatiság lényegéből fakadóan is – a rendeltetése. Ez pedig csakis **közérdekű cél** lehet, amely **hosszú távon biztosítja a helyi közfeladatoknak a helyi közösségek érdekében történő ellátását**.

Ennek jogszabályi hátterét az Országgyűlés 2011-ben teremtette meg, illetve szigorította azt, biztosítva az önkormányzati vagyon rendeltetésének érvényesülését, megnehezítve ezzel e vagyon könnyelmű elidegenítését, megterhelését is.

Tekintsük át ezt a **jogszabályi hátteret** röviden, kifejezetten az önkormányzati vagyonra összpontosítva, nem érintve most itt sem az önkormányzatok gazdálkodását, sem az önkormányzatok hitelfelvételére vonatkozó garanciális szabályokat:

1. Mindenekelőtt már a 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény kimondja, amit korábban egyetlen jogszabály sem: mind az állam, mind a helyi önkormányzatok tulajdona a **nemzeti vagyon** körébe tartozik.

Ennek a nemzeti vagyonnak pedig nem más a célja, mint a közérdek szolgálata, a **közös szükségletek ki-elégítése**, a természeti erőforrások megóvása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembe vétele.

Az önkormányzati vagyon tehát a **helyi közösségek érdekeinek** szolgálatában álló vagyon, méghozzá a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek figyelembe vétele kötelezettségével, s ez utóbbi már előre vetíti a vagyon „elherdálásának” tilalmát is.¹

S minderre erősít rá az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése, amely szigorúan rögzíti, hogy nemzeti vagyont **csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni**, ez esetben is az **értékarányosság** és az átláthatóság követelményének érvényre juttatása mellett, azaz a vagyon forgalmi értékén alul ekkor sincs erre lehetőség (ez alól van néhány kivétel, melyre elsősorban az állam és az önkormányzatok egymás közötti jogviszonya a példa, itt akár az ingyenes vagyonátadásra is van lehetőség,² de szigorúan csak közfeladatok ellátása érdekében).

Az Alaptörvény megszabta kereteken belül a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) tovább részletezi a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás lehetőségeit és korlátait, továbbá az önkormányzati vagyon rendeltetését.

2. Az Möt. is kimondja – még konkrétabban –, hogy mi az önkormányzati vagyon célja, nevezetesen: a helyi önkormányzatok vagyona önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálja.³

Ez tehát azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatoknak **azért van vagyonuk**, azért rendelkeznek tulajdonnal, hogy **elláthassák a kötelezően és – adott esetben – az önként vállalt feladataikat**, azaz biztosítsák a **helyi közösségek részére**, az ő érdekükben a helyi közszolgáltatásokat.

3. Mindezt – ha lehet – még egyértelműbben megfogalmazza a nemzeti vagyonról szóló törvény, amikor kimondja, hogy a **nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladatok ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását** és az ezekhez szükséges infrastruktúra biztosítását. S azt is megszabja, hogy a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

S az Nvt. már nemcsak a **vagyon** esetében mondja meg, hogy mi annak rendeltetése, hanem azt is megmondja, hogy mi a **vagyongazdálkodás** rendeltetése, hiszen e vagyonnal – értelemszerűen – gazdálkodni kell.

Míg a nemzeti vagyon, így az önkormányzati vagyon rendeltetése – a fent említettek szerint – a közfeladatok ellátásának biztosítása, addig a **vagyongazdálkodás feladata** elsődlegesen a **nemzeti vagyonnak** a közfeladatok ellátásához szükséges működtetése.

4. A helyi önkormányzatok vagyonával való gazdálkodás szabályait tovább árnyalják, részletezik azok a rendelkezések, amelyek ezt a vagyont különböző kategóriákba sorolva adott esetben meg is tiltják vagy korlátozzák azok elidegenítését, megszüntetik azok hasznosításnak módját, lehetőségeit.

A törvény a legszigorúbban a helyi önkormányzatok **forgalomképtelen törzsvagyonába** tartozó vagyoni kört korlátozza az azok elidegenítését, megterhelését célzó törekvések ellen.

Az önkormányzatok forgalomképtelen vagyonába tartozó dolgok – meghatározott kivételektől eltekintve – nem idegeníthetők el, azokra vagyonkezelői jog nem létesíthető, s azok – szintén bizonyos kivételekkel – nem terhelhetők meg.

E forgalomképtelen törzsvagyonba tartoznak a **kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő**, továbbá a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű** vagyoni elemek, melyek rendeltetése az, hogy **közvetlenül a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, illetve gyakorlását szolgálják**.⁴

A kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő vagyonba tartoznak például a helyi közutak, a terek, parkok. E vagyoni kört a **törvény** (Nvt.) határozza meg.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű önkormányzati vagyon elemeit **törvény** és önkormányzati rendelet is meghatározhatja. Ezek egyik legfontosabb jellemzője az, hogy önkormányzati tulajdonban való megőrzésük hosszú távon indokolt.

A törzsvagyonba tartoznak – tehát szintén a kötelezően ellátandó feladatok biztosítását szolgálják – a **korlátozottan forgalomképes** vagyonba tartozó elemek. Ilyenek például a meghatározott közművek, különböző intézmények, költségvetési szervek épületei vagy a többségi önkormányzati tulajdonú, közszolgáltatásokat ellátó gazdálkodó szervezetekben fennálló társasági részesedések.

Ez a korlátozottan forgalomképes törzsvagyonni minősítés mindaddig áll fenn, amíg e vagyon az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. Ha ez a feltétel már nem teljesül, akkor átkerül abba a vagyonba, amely nem a törzsvagyon körébe tartozik. Ez pedig az üzleti vagyon, amely tehát nem forgalomképtelen és nem is korlátozottan forgalomképes. Ugyanakkor ezzel a vagyonnal – bár forgalomképes vagyon – sem lehet bármit megtenni, hiszen ez is a **nemzeti vagyon része**. Ami azt is jelenti, hogy az ezzel a vagyonnal való rendelkezési jog gyakorlását jogszabály – törvény és önkormányzati rendelet – feltételekhez köti. Elég megismételni a törvénynek azt a rendelkezését, miszerint „*a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladatok ellátásának biztosítása*”⁵.

Az önkormányzati vagyon célja tehát itt sem más; az önkormányzati vagyon „*nem céltalan vagyon*”, s az nem szabadon adható-vehető vagy hasznosítható.

¹ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés

² Möt. 108. § (2) bekezdés

³ Möt. 106. § (2) bekezdés

⁴ Nvt. 5. § (1), (2) bekezdés

⁵ Nvt. 7. § (1) bekezdés

A törvény konkrétumokat is rögzít e tekintetben, s erre önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazást is ad.

Az Nvt. tartalmazza, hogy törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti önkormányzati vagyon tulajdonjogát átruházni – ha törvény kivételt nem tesz – csak **versenyeztetés** útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.⁶

A meghatározott értékhatár a mindenkori költségvetési törvényben szerepel, amelynek mértéke 2018-ban 25.000.000 Ft. Ezt az értéket önkormányzati rendelet magasabb értékben is meghatározhatja.⁷

Az értékhatár meghatározása szempontjából lényeges az önkormányzat vagyonyilvántartásában (vagyontásterében) szereplő érték, ugyanakkor az aktuális forgalmi érték meghatározása érdekében értékbecslő szakértő közreműködését célszerű igénybe venni. Ezeknek a részletszabályoknak és a versenyeztetési eljárás rendjének a rögzítése önkormányzati rendeleti szabályozást igényel.

További korlát elidegenítés esetében, hogy a fent említett, a költségvetési törvényben meghatározott értékhatár 20%-át elérő, illetve azt meghaladó értékű ingatlan értékesítése esetén az államot – minden más jogosultat megelőző – **elővárlási jog** illeti meg.

Az **ingyenes vagyonátadás** pedig az önkormányzati vagyon esetében lényegében tilos. Ez alól a törvény kivételt tehet, a kivétel alkalmazása leginkább az önkormányzatok vagyónak az állam vagy egy másik önkormányzat részére történő ingyenes átadása esetén lehetséges.⁸

Az önkormányzati vagyon **hasznosítására** – pl. használatba adására – hasonló elvek érvényesülnek, a nemzeti vagyonról szóló törvény szigorú előírásait itt is követni kell. Ez esetben is érvényesül az értékesítésnél említett értékhatár és az erre vonatkozó szabályok betartásának követelménye. Azaz: törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti önkormányzati vagyont hasznosítani – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.⁹

Ebből is egyértelműen látható, hogy az önkormányzati vagyon rendeltetése a **közösségek közszolgáltatásokkal való ellátása, a közfeladatok biztosítása**.

Nem kell alkalmazni fenti szabályt akkor, ha a hasznosítás az államháztartás körébe tartozó szervezet javára, vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet javára történik. Ez a „*könnyítés*” természetesen azért került a törvénybe, mert ez továbbra is – vagy időnként annál inkább – biztosítja a helyi közösségek részére a közszolgáltatások igénybevételeinek lehetőségét.

S az **ingyenes használatba adásnak** is csak ugyanaz lehet a célja, s szintén csak erősen korlátozott esetekben alkalmazható: a vagyon **ingyenesen kizárólag közfeladat ellátása céljából** adható használatba s csak az adott közfeladat ellátásához szükséges mértékben.¹⁰

Az önkormányzati vagyonnak a nemzeti vagyon körébe illesztése és a három említett jogszabálynak (Alaptörvény, Mötv., Nvt.) a vagyon védelmét szolgáló szigorú rendelkezései tehát a helyi közösségek érdekében, s ezzel összefüggésben a helyi önkormányzatok működőképességének biztosítása érdekében születtek. Azért, hogy megakadályozzák, vagy legalább megnehezítsék az önkormányzatok eladósodását, adósságrendezési eljárás alá kerülését. Egy adósságrendezési eljárás esetén csak a legszűkebb – kötelezően biztosítandó – önkormányzati feladatok láthatók el, azokra is csak a legminimálisabb mértékben van mód, illetve anyagi keret.

A helyi közösségek, a helyi lakosság, a helyi civil és más szervezetek azonban úgy szeretnének élni egy településen – egy „*élhető településen*” szeretnének élni –, amely a feltétlenül szükséges ellátások (víz, villany, hulladékgazdálkodás és még néhány szolgáltatás) mellett tud erőforrásokat biztosítani a kultúrára, a sportra, a szabadidő értékes eltöltésére, az egészség megőrzésére, s a közösségek egymással való találkozásának lehetőségeit adó egyéb feltételek megteremtésére.

Ennek alapját, feltételrendszerét nyújtják és szabályozását adják az említett jogszabályok, kiegészülve az önkormányzat rendeleteivel, gazdasági programjával, fejlesztési tervével, vagyongazdálkodási tervével és vagyonyilvántartásával.

⁶ Nvt. 13. § (1) bekezdés

⁷ Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény. 5. § (5) bekezdés c) pont

⁸ Nvt. 13. § (3), 14. § (1) bekezdés

⁹ Nvt. 11. § (16) bekezdés

¹⁰ Nvt. 11. § (13) bekezdés