
A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszer váltástól napjainkig

Menyhárt Szabolcs*

1. Bevezető gondolatok

2011. december 23. napja mérföldkőnek tekinthető a magyar vagyonjog történetében. Az Országgyűlés e napon fogadta el a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (Nvtv.), amely jogszabály keretjelleggel meghatározza a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapvető szabályait. Szimbolikus jelentőségűnek is tekinthetnénk, de én hiszem, hogy egyértelmű jogalkotói szándék figyelhető meg abban, hogy az Nvtv-t az Országgyűlés további, az államháztartás rendjét meghatározó törvényekkel együtt fogadta el. (Ugyanezen az ülésnapon került elfogadásra a gazdasági stabilitásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény is.) A nemzeti vagyonjog rekodifikációja szempontjából a 2011. december 19. napján elfogadott, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt kell figyelembe vennünk.

2. A nemzeti vagyonjog helyzete a rendszer váltástól az Nvtv. hatályba lépéséig

A jelen tanulmány során a nemzeti vagyonjog rendszer váltás utáni történetével kívánunk foglalkozni. A rendszer váltás előtti időszak azért érdektelen számunkra, mert az akkori szabályozás értelmében az állami vagyon dominanciája volt jellemző. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) – 1989. október 22-én hatályos szabályai szerint – még az állami tulajdon elsőbbségét deklarálta a magántulajdonnal szemben.¹A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) – 1989. október 22-én hatályos szabályai szerint – „a Magyar Népköztársaságban a gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona. A termelési eszközök döntő többsége társadalmi tulajdonként állami vagy szövetkezeti tulajdonban van. Az állami szocialista tulajdon az egész nép vagyona. A szövetkezeti szocialista tulajdon a

* Osztályvezető, Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, Vagyonfelügyeleti Osztály.

¹ Ld.: Alkotmány 11. § 1989. október 22-én hatályos időállapot

társadalmi termelés, elosztás vagy a szükségletek közös kielégítése céljából önként társult állampolgárok csoportjának tulajdona.”²E vagyontárgyak elbirtoklása is kizárt volt.³ Alapvető változást hozott a rendszerváltás, tekintve, hogy megdőlt a társadalmi tulajdon primátusa, és a magántulajdon az állami tulajdonnal egyenrangúvá vált. A rendszerváltás Alkotmánya már kijelenti, hogy „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”⁴ Ezzel összhangba kerül a Ptk. szabályrendszere is. A Ptk-t módosító 1991. évi XIV. törvény kommentárja kimondja, hogy „az állami tulajdon kivételezett helyzetének felszámolása, az állam gazdasági szerepének megváltozása, a beinduló privatizáció, a helyi önkormányzatok önállóságának alkotmányos garantálása, mindezek eredményeként pedig az állami onnipotencia szükségszerű csökkenése napirendre tűzte az állam ún. különleges jogalanyiségének megszüntetését. Ennek megfelelően a Javaslat kimondja, hogy az állam, mint a vagyoni jogviszonyok alanya, jogi személy. E jogi személyiség az államot a tulajdonosi, illetőleg vagyoni jogi kapcsolatokat létesítő minőségében, vagyis államkincstárként illeti meg. Ebben az értelemben az állam (államkincstár) a polgári jog más jogalanyaival teljesen egyenrangú, előjogokat, immunitást nem élvez, ugyanolyan szabályok alapján tehető felelőssé, és ugyanúgy perelhető, mint bármely más jogi személy.”⁵

A demokratizálódó államberendezkedés magával vonja a hatalom decentralizációját, megalakulnak az önkormányzatok, így a nemzeti tulajdonban lévő dolgok vagyoni helyzete is átrendeződik. Első mérföldkőnek tekinthető a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) megalkotása. E jogszabály deklarálja az államtól elkülönült önkormányzati vagyon fogalmát és szabályrendszerét. Az Ötv. IX. fejezete az önkormányzatok gazdasági alapjait szabályozza. Ennek megfelelően a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják. Az önkormányzati vagyon külön része a törzsvagyon, amelyet a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani.⁶ A vagyon többi része üzleti vagyonnak minősül.

Itt kell megjegyezni, hogy a rendszerváltás Magyarországa az osztott önkormányzati vagyon koncepcióját⁷ vette alapul. „Ebben a modellben az önkormányzat vagyonán belül általában élesen elkülönül a közfeladatok ellátását szolgáló, valamint az egyéb, vállalkozásokba is bevonható vagyontárgyak köre.”⁸ A magyar szabályozás és terminológia szerint a törzsvagyon és üzleti vagyon megkülönböztetése valósul meg. Ezen vagyonfelfogás ellentettje az egységes vagyonmodell, amelyben „az önkormányzati tulajdont egységes egészként kezelik.

² Ptk. 88-90. §

³ Ptk. 121. § (3) bekezdés

⁴ Alkotmány 9. § (1) bekezdés, 1990. június 25-én hatályos időállapot

⁵ 1991. évi XIV. törvény a Polgári Törvénykönyv módosításáról, miniszteri indokolás

⁶ Ötv. 78. §

⁷ Hoffman István: Az önkormányzati vagyonra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata, IN: Kodifikáció és Közigazgatás, Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, HU ISSN 2063-5826, Pécs, 2013/1., 52-53. oldal

⁸ I.m. u.o.

Ez az önkormányzati tulajdon – akárcsak más jogi személyek tulajdona – széles körű alkotmányos védelemben részesül, ami a tulajdonos önkormányzatot a (központi) államigazgatással és a törvényalkotással szemben is megilleti.⁹ Az Ötv. szabályai szerint a törzsvagyon körébe tartozó tulajdon vagy forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes:

- a) forgalomképtelenek a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok és minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít;
- b) korlátozottan forgalomképesek a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók.¹⁰

A törzsvagyon forgalomképtelen tárgyait a Ptk. is védelemben részesítette. A szabályozás szerint a forgalomképtelen dolgok elidegenítése semmis.¹¹ A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.¹²

A helyi önkormányzatot –mint tulajdonost – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselőtestület rendelkezik. A helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz kötheti. A helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzat olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.¹³

Az Ötv. hatálybalépésével jelentős vagyonátadást hajtott végre a helyi önkormányzatok javára. Önkormányzati tulajdonba kerültek a tanácsok, tanácsi intézmények, vállalatok vagyona, jelentős mennyiségű állami tulajdonú ingatlan, lakás, valamint meghatározott közművek.¹⁴ E folyamatot segítette elő az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény megalkotása is. A jogszabály által életre hívott vagyonátadó bizottságok döntöttek a korábbi állami tulajdonú ingatlanok önkormányzati tulajdonba való átadásáról.

Az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régii Áht.) a vagyongazdálkodás általános szabályait és elveit rögzíti. Ennek megfelelően az államháztartás alrendszereihez¹⁵ kapcsolódó vagyon rendeltetése a közérdek szolgálata.¹⁶ A szabályozás szerint az államháztartás körébe tartozik a kincstári

⁹ I.m. 52. oldal

¹⁰ Ötv. 79. §

¹¹ Ptk. 173. §, 1991.június 09-én hatályos időállapot; megjegyzendő, hogy az önkormányzati forgalomképtelen törzsvagyont a Ptk. mintegy egy évig nem védte.

¹² Ötv. 79. § b) pont, második mondat

¹³ Ötv. 80. § (1)-(3) bekezdés

¹⁴ Ld. bővebben: Ötv. 107. §

¹⁵ A régi Áht. 1. § (1) bekezdése szerint az államháztartás a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere.

¹⁶ régi Áht. 104. § (1) bekezdés

vagyon, a helyi önkormányzatok törzsvagyona és a társadalombiztosításnak a társadalombiztosítási feladatok ellátását szolgáló vagyona.¹⁷ A régi Áht. rendezi a központi költségvetéshez és az alapokhoz kapcsolódó kincstári vagyon tagozódását is. A fenti szabályok megalkotása alapvetően jó lépésnek tekinthető, de az állami vagyon rendszerezése, feltérképezése elmaradt. A szabályozás hiányosságát a régi Áht. módosítása¹⁸ rendezte.

Az új szabályozás értelmében kincstári vagyonnak minősül az állami feladat ellátását szolgáló vagyon, amely a társadalom működését, a nemzetgazdaság céljai megvalósítását segíti elő. Ugyancsak kincstári vagyonnak kell tekinteni mindazon állami tulajdonban lévő társasági részesedést, az ahhoz kapcsolódó joggal együtt, amely a központi költségvetésből vagy elkülönített állami pénzalapból származó pénzeszközök felhasználásával került vagy kerül állami tulajdonba.¹⁹ A kincstári vagyonba tartozik:

- a) az a vagyon, amelyet törvény kizárólagos állami tulajdonnak minősít;
- b) az a vagyon és vagyoni értékű jog, amelynek hasznosítására vonatkozóan külön törvény rendelkezései alapján koncessziós szerződést lehet kötni;
- c) az állam közhatalmi, központi költségvetési szervei, illetve közhasznú szervezetei közérdekű, továbbá egyes gazdasági célú feladatai ellátásához szükséges ingatlanok, berendezések, felszerelések, járművek és egyéb anyagi és immateriális javak és követelések, illetőleg állami tulajdonban lévő, közcélkat szolgáló vagy nemzeti kincsnek minősülő létesítmény, alkotás, védett természeti érték, amely törvény alapján nem került a helyi és szakmai önkormányzatok, a köztisztviselők, az egyházak és felekezetek, a pártok, a társadalmi szervezetek tulajdonába, továbbá a védelmi és egyéb céllal létesített állami tartalékok;
- d) kincstári vagyon, továbbá az állami tulajdonban levő: 1. műemlékingatlan, 2. védett természeti terület, 3. termőföld, ha törvény másként nem rendelkezik, 4. erdő, 5. a be nem hajtható állami követelések (pl. adó, vám) ellenében elfogadott vagyon;
- e) az állam tulajdonába egyéb jogcímen került vagyon.²⁰

A szabályozás előremutató jelleggel rendezi a kincstári vagyon kérdéskörét, de mindenképp jelentős időbeli csúszást szenved a kérdés tényleges/gyakorlatirendezése. E hiányosságot a fentebb idézett állami számvevőszéki jelentés is kiemeli, amikor kimondja, hogy „később a privatizációs törvény megalkotásakor sem rendezték a tartós állami tulajdonra vonatkozó szabályokat, csak az Áht. 1995. évi módosítása hozta létre a Kincstári Vagyon Igazgatóságot és határozta meg a kincstári vagyon fogalmát. A törvény szerint a kincstári vagyonra és az e vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó szabályrendszert kormányrendelettel kell meghatározni. A működés feltételeit

¹⁷ régi Áht. 104. § (2) bekezdés

¹⁸ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény

¹⁹ régi Áht. 109/A. § (1)-(3) bekezdés, 2006. január 1-i időállapot szerint

²⁰ régi Áht. 109/B. §, 2006. január 1-i időállapot szerint

szabályozó kormányrendelet megszületésére újabb egy évet kellett várni és a 183/1996. (XII. 11.) Kormányrendelet gyakorlatilag 1997-től lépett életbe.²¹

Itt kell utalnunk még egy fontos történelmi folyamatra, amely alapjaiban átrajzolta a rendszerváltás utáni magyar gazdaság szerkezetét és tulajdoni viszonyait. A privatizáció során jelentős mennyiségű állami tulajdon került értékesítésre, sok esetben azonban átgondolatlanul. Prugberger Tamás szerint az átgondolatlan magánosítás a magyar állam számára inkábbveszteséget jelentett.²² Jelen tanulmánynak nem célja a privatizációs folyamat értékelése, csupán a vagyonyjog tekintetében fontos mozzanatokra kívánjuk a figyelmet felhívni. Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyony értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény²³ a magántulajdonra épülő gazdasági viszonyok erősítése, az állami tulajdon csökkentésének ésszerű gyorsítása, az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyony piaci alapokon magántulajdonba juttatása, az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentése érdekében került elfogadásra.

A törvény az állam számára értékesítési kötelezettséget írt elő a törvény hatálya alá tartozó vagyonelemek tekintetében. Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt-nek elsődleges feladata volt a magánosítás levezénylése. A törvény hatálya alá tartozott a legtöbb állami tulajdonban lévő társaság üzletrésze.²⁴ Ugyanakkor a jogszabály meghatározta azt a vagyoni kört is, amely tartós állami tulajdonnak minősül. Ennek megfelelően ide tartozik az országos közüzemi szolgáltató; ha a társaság nemzetgazdasági szempontból stratégiai jelentőségűnek minősül; ha a társaság honvédelmi vagy más különleges feladatot valósít meg, illetve célt szolgál. A privatizációs törvény melléklete felsorolja a tartós állami tulajdon tárgyait, és azt a tulajdonrészt, ami feltétlenül állami tulajdonban kell, hogy maradjon. A jogszabályi környezet ez irányú változása mindenképp helyeslendő, hiszen kristályosodik az a vagyonelem-kör, ami nemzeti tulajdonban kell, hogy maradjon.²⁵ Ugyanakkor a kiválasztott társaságok köre, az állami tulajdonban maradó üzletrészek mértéke vita tárgyát képezi. Álláspontunk szerint az államnak a legalapvetőbb közszolgáltatásokat biztosítania kell, így az ehhez szükséges vállalkozói vagyony sem kerülhet magánosításra, különösen nem külföldi érdekeltségű vállalkozások számára.²⁶

²¹ Állami Számvevőszék: Jelentés a Kincstári Vagyon Igazgatóság vagyonkezelő és hasznosító tevékenységének vizsgálatáról, forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes%20jelentés/1996/404_Jelentés_a_Kincstári_Vagyon_Igazgatóság_vagyonkezelő_s_hasznosító_tevékenysége_nek_vizsgálatáról.pdf?ctid=746, 2016. szeptember 29.

²² Prugberger Tamás: Politikai felelősség közjogi, büntető- és polgári jogi felelősséggel kiegészítve, IN: Polgári Szemle, 2009. december – 5. évfolyam, 6. szám, 7. oldal

²³ 1995. évi XXXIX. törvény Preambulum

²⁴ Ld. bővebben 1995. évi XXXIX. 5. §

²⁵ pl: Magyar Villamosművek Rt. 50% + 1 szavazat, Paksi Atomerőmű Rt. 50% + 1 szavazat, Észak-Magyarországi Erdőgazdasági Rt. 100%, Tokaj Kereskedőház Rt. 100%, Észak-magyarországi Vízmű Rt. 50% + 1 szavazat, Eximbank Rt. 100%, Magyar Államvasutak Rt. 100%, Magyar Posta Rt. 100%

²⁶ E kérdéskört is érinti Prugberger Tamás: A kisvállalkozások és a munkavállalók érdekei kontra további privatizációs tervek című írásában, IN: Polgári Szemle, 2009. február – 5. évfolyam, 1. szám

Az állami vagyonjog tekintetében a következő fontos mérföldkő a 2008. január 1-én hatályba lépett, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.) elfogadása volt. A törvény már a privatizációs korszak lezárását követően készült, és a megmaradt állami vagyon megfelelő hasznosítását tűzte ki célul. Ezt hangsúlyozza a törvény általános indokolása is: „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.”²⁷ A Vtv. alkalmazásában állami vagyonnak minősül:

- a) az állami tulajdonban lévő ingó dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő,
- b) az állami tulajdonban lévő termőföldekből álló, külön törvényben szabályozott Nemzeti Földalap,
- c) az állami tulajdonban lévő - a b) pont hatálya alá nem tartozó - ingatlan,
- d) az állami tulajdonban lévő értékpapír,
- e) az államot megillető társasági részesedés és más vagyoni értékű jog.²⁸

A szabályozás definálja a kincstári vagyon körét. Ennek megfelelően az állami vagyon rendeltetésétől függően kincstári vagyon, illetve üzleti vagyon lehet. Kincstári vagyon minden vagyonelem, amelyet törvény – ideértve a törvény mellékletét is – kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyonként forgalomképtelennek, illetve korlátozottan forgalomképesnek minősít.²⁹ Ugyanakkor az egyes forgalmi kategóriák pontos jogi kidolgozása elmaradt. Csupán a forgalomképtelen dolgok részesülnek fokozott jogszabályi védelemben a Ptk. szabályai szerint.³⁰ Az állami vagyon tekintetében a tulajdonosi jogokat a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács gyakorolja, amely testület tevékenységét a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján látja el. A Tanács munkáját az Ellenőrző bizottság segíti. Az állami vagyon feletti tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a Magyar Állam nevében a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács gyakorolja. A Tanács a feladatait a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján, annak ügyvezető szerveként látja el.³¹

A vagyon hasznosítása vagy az MNV Zrt. által közvetlenül, vagy szerződés útján történhetett. A Vtv. alapján a vagyonkezelő szervezet az érintett vagyonelemet illetve szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, szerződésen alapuló haszonélvezet, vagyonkezelés, megbízás – alapján központi költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságnak hasznosításra átengedi.³² A hasznosítás során fő szempont

²⁷ Vtv. Miniszteri Indokolás, Általános Indokolás

²⁸ Vtv. 1. § (2) bekezdés

²⁹ Vtv. 4. §

³⁰ Ptk. 173. §, 2008. január 1-i időállapot szerint

³¹ Vtv. 3. §

³² Vtv. 23. § (1) bekezdés

a hatékony, gazdaságos működtetés, az állagmegóvás, a vagyon gyarapítása. A hasznosítási szerződés az Állam számára legkedvezőbb ajánlatot tevővel köthető.³³

Állami vagyon vagyonkezelésbe is adható. A vagyontörvény szerint a vagyonkezelési szerződés alapján a vagyonkezelő jogosult meghatározott, állami tulajdonba tartozó dolog birtoklására, használatára és hasznai szedésére. A vagyonkezelő köteles a vagyontárgy értékét megőrizni, állagának megóvásáról, jó karban tartásáról, működtetéséről gondoskodni, továbbá díjat fizetni vagy a szerződésben előírt más kötelezettséget teljesíteni.³⁴A szabályozás során megjelenik a szerződéskötési korlát azon pályázókkal szemben, akik valamely oknál fogva *'méltatlanok'* az állami vagyon hasznosítására.³⁵A törvény rendezi az állami vagyon értékesítésének szabályait is. E szerint az állami vagyont főszabály szerint versenyeztetés keretében lehet értékesíteni. Az állami vagyon ingyenes átadásának lehetőségeit is taxatívén sorolja fel a jogszabály.

3. A nemzeti vagyonjog átfogó reformja a 2010-es kormányváltást követően

3.1. A nemzeti vagyonjog alkotmányos szabályai. A nemzeti vagyonjog fejlődése, illetve a nemzeti vagyonjog átfogó reformja teljességgel összefonódik a 2010-es kormányváltással, illetve azzal a ténnyel, hogy a hatalomra került FIDESZ-KDNP pártszövetség a megszerzett 2/3-os parlamenti többséggel nyíltan felvállalta Magyarország közjogi reformjának a megkezdését. Álláspontunk szerint a reformfolyamat elkerülhetetlen volt, de mégis csak a FIDESZ-KDNP merete felvállalni mindennek a politikai és jogi felelősségét, holott nyilvánvaló volt már 2010 előtt, hogy a rendszerváltás időszakának status quo-in túllépett az idő kereke.

A közjogi reform új alkotmány megalkotásával kezdődött. Az Alaptörvény 2011. április 25-i elfogadás megnyitotta az utat Magyarország közjogi reformja előtt. Az elfogadásra került számos, az államélet egészét átrajzoló törvényt áttekintve, megállapíthatjuk, hogy végre a rendszerváltoztatás mind politikai, mind jogi értelemben megtörténtnek, pontosabban kifejezve véghezvittnek, *'megcsináltak'* tekinthető. Az Alaptörvény definiálja a nemzeti vagyon kategóriáit. Eszerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételé. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.³⁶Ugyancsak sarkalatos törvény határozza meg az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét,

³³ Vtv. 23. § (2)-(3) bekezdés

³⁴ Vtv. 27. § (2) bekezdés

³⁵ Vtv. 25. § (1) bekezdés; pl.: csőd- vagy felszámolási eljárás alatt állnak, köztartozásuk van, korábbi hasznosítási eljárásból meghatározott okból kizárták, meghatározott büntetőjogi jogkövetkezmények alatt áll, stb.

³⁶ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés

valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit is.³⁷

Az Alaptörvénybe emelt szabályozás értelmében nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével. A nemzeti vagyon hasznosítása, illetve elidegenítése kizárólag átlátható szervezet felé történhet. A nemzeti vagyon kezelését az Állami Számvevőszék ellenőrzi.³⁸

A nemzeti vagyonjog esszenciájának Alaptörvénybe emelése teljes mértékben újdonság a magyar jogtörténetben, egyben olyan garanciarendszert emel a nemzeti vagyon védelmében, amely hosszú távra tudja biztosítani a nemzeti vagyonjogra vonatkozó alapvető szabályrendszer állandóságát. Szükség is lehet erre a garanciára, mert e szabályozásnak köszönhetően csak széles körű társadalmi és (ezáltal) politikai konszenzus szükséges az Alaptörvénybe iktatott rendelkezések módosításához.

3.2. A nemzeti vagyonjog törvényi szabályozása. Az Nvtv. eleget téve az Alaptörvény rendelkezéseinek, sarkalatos törvényként, keretjogszabályként szabályozza a nemzeti vagyonjog alapvető szabályait. A törvény legnagyobb újdonsága keretjellemben érvényesül. Szabályozási hatálya alá von minden nemzeti vagyonelemet, függetlenül annak tulajdonosától, kezelőjétől, rendeltetésétől. Az szabályozás szerint minden vagyonjogi kérdés kiindulópontjaként a nemzeti vagyonról szóló törvényt kell meghatározni. Az Nvtv. tervezetéhez csatolt miniszteri indoklás kiemeli, hogy „a törvénytervezet 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.”³⁹

A keretjogszabály jellegből is következik, hogy a Vtv. és az egyes ágazati törvények⁴⁰ továbbra is hatályban maradnak, a nemzeti vagyonjog helyi szintjét pedig az önkormányzatok által az új szabályokhoz igazítandó vagyongazdálkodási rendeletek képezik. Az Nvtv. az alábbiak szerint határozza meg a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemek körét:

- a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
- b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,
- c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető, bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,

³⁷ Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdés

³⁸ Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk (2) bekezdés

³⁹ Fellegi Tamás: T/5161. számú törvényjavaslat a nemzeti vagyonról, Általános Indokolás, forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/05161/05161.pdf>, 2016. szeptember 30.

⁴⁰ Ld. pl.: a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény

- e) Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér,
- f) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység,
- g) állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog, kivéve, ha az állami vagy önkormányzati tulajdon jogszerű létrejötté kétséget kizáró módon nem bizonyítható és a dologra nézve más a tulajdonjogát bizonyítja vagy a kulturális javakra vonatkozó jogszabályokban meghatározott eljárás keretében valószínűsíti,
- h) a régészeti lelet,
- i) a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

A törvény – bár helyesen a nemzeti vagyon körébe sorolja – hatálya nem terjed ki az államháztartás jogi személyek pénzvagonára, követeléseikre és fizetési kötelezettségeikre, a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagonára, valamint a nemzeti vagyon körébe sorolt adatvagyonra.⁴¹ Megjegyzendő, hogy nagyon helyes a jogszabály megalkotása, hiszen az államháztartás rendszerének statikáját az állagvagyon képezi, amelyre az Nvtv. szabályozása kiterjed, míg államháztartás dinamikáját a pénzforgalom jelenti, amelyre viszont az Áht. szabályai alkalmazandók. A nemzeti adatvagyon ugyancsak nem sorolható az állagvagyon kategóriájába.

A vagyontörvény továbbra is fenntartja a forgalomképtelen, korlátozottan forgalomképes, illetve üzleti (forgalomképes) vagyon kategóriát. Emellett bevezeti – az Alaptörvénnyel egyezően – a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon fogalmát, amely kategória inkább a forgalomképtelen vagyoni körhöz sorolható, semmint a korlátozottan forgalomképeshez. A törvény fogalmi rendszere szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon: az a nemzeti vagyon, amelynek állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt, és a vagyon nem minősül az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolognak.⁴² A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonként meghatározott vagyonelem esetében elidegenítési és -vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével - terhelési tilalom, valamint osztott tulajdon létesítésének tilalma alatt áll.⁴³

A törvényalkotó részletesen kimunkálta, hogy az egyes vagyoni kategóriák milyen korlátozásban 'szenvednek', azaz pontosan körülhatárolt módon vannak az egyes vagyonelemek 'levédve'. Álláspontunk szerint ez a fogalmi körülhatárolás az

⁴¹ Fellegi Tamás: T/5161. számú törvényjavaslat a nemzeti vagyonról, Általános Indokolás, forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/05161/05161.pdf>, 2016. szeptember 30.

⁴² Nvtv. 3. § (1) bekezdés 12. pont

⁴³ Nvtv. 6. § (5) bekezdés

Nvtv. egyik legjelentősebb vívmányának tekinthető. Itt kell megjegyezzük, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szabályozza a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait. Itt utalunk arra, hogy az Mötv. az önkormányzati vagyonhasznosításra, illetve elidegenítésre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazza, amelyeket egyébként az Nvtv. szabályaival együtt kell alkalmazni, illetve értelmezni. A szabályozási szint még a helyi vagyonrendeletekkel egészül ki, így válik teljessé az önkormányzati vagyonra vonatkozó rendelkezések. Az Nvtv. alapvetően tartalmazza a nemzeti vagyon hasznosítására, illetve elidegenítésére vonatkozó szabályokat. Elvi szinten kerül rögzítésre, hogy vagyonjogi ügyletekben csak átlátható szervezetek vehetnek részt, ezzel zárva ki az ún. *offshore* és egyéb ellenőrizhetetlen jogalanyokat a nemzeti vagyon hasznosításából. Összességében rögzíthető, hogy ezen szabályozás messze fölülmúlja a nemzeti vagyonra vonatkozó korábbi rendelkezéseket.

4. Összegzés

Tanulmányunk során áttekintettük, milyen fejlődésen ment keresztül a nemzeti vagyon jogi szabályozása a rendszerváltástól napjainkig. Bár az elmúlt mintegy 25 év nem tekinthető hosszú időnek történelmi léptékben, meggyőződésünk, hogy a vagyonjognak nagyon mozgalmas negyedévszázadot juttatott a Mindenható. Első megállapításunk, hogy a jogszabályok átalakulást tekintve az az érzés támadt bennünk, mintha a rendszerváltás pillanata kissé meglepte volna a vagyonjog alkotásáért felelősöket. Nyilvánvaló, nem egy szigorú vagyonjogi törvény meghozatala volt a legfontosabb a rendszerváltás eufóriájában (s talán nem véletlenül, a törvény elfogadtatásakor sem lett volna egyszerű dolga az első demokratikusan választott kormánynak), de ennek elmaradása felbecsülhetetlen károkat okozhatott a nemzetgazdaságnak. Második megállapításunk, hogy a vagyonjog alapvetően a privatizációra fókuszál, a vagyonvédelem csak indirekt módon jelenik meg, ez is sokszor vezethetett a nemzeti vagyon indokolatlan elvesztéséhez. Nem örvendetes, hogy a privatizációs törvény jelöli elsőként az állami stratégiai cégek körét. Ugyancsak nem tekinthető megfelelőnek, hogy az állam tulajdonában maradó vagyon körét, jogi védelmét törvényi szinten nem rendezik megfelelően. Ez egyrészt az Országgyűlés, mint a nemzet vagyonának letéteményesének döntési jogait csorbította, másrészt a kormány sokszor ellenőrizetlenül, saját fiskális és egyéb érdekei mentén bántott a nemzeti vagyonnal. A nemzeti vagyonjog szempontjából gyökeres fordulatot vett a 2010-es kormányváltást követően megindult magyar közjogi reform. Az új vagyontörvény elfogadásával egy, a nemzeti vagyont globálisan kezelő szabályozás jött létre, amely megfelelő jogi garanciákkal óvja a nemzeti vagyon rendszerét, és megfelelő jogi védelemben részesíti a nemzeti egyes vagyon tárgyait, vagyonelemeit.