



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR
CIVILISZTIKAI INTÉZET

OPUSCULA CIVILIA

Dúl János

*A vagyonkezelési szerződés,
kitekintéssel a közutakkal kapcsolatos
vagyonkezelésre*



Dúl János¹

A vagyonekezelési szerződés, kitekintéssel a közutakkal kapcsolatos vagyonekezelésre²

Bevezetés

A tanulmány célja a vagyonekezelési szerződésről egy rövid, átfogó kép vázolása, a szerződés egyes sajátosságainak ismertetése, majd ezt követően kibontásra kerülnek a közutakkal összefüggésbe hozható vagyonekezelési szerződéssel kapcsolatos kérdések.

1. A vagyonekezelés fogalma

A vagyonekezelési szerződés mibenlétének, jogi megítélésének kérdésénél először arra a kérdésre kell választ találni, mit jelent maga a vagyonekezelés, mint fogalom, mint jogintézmény.

A magyar jogban elsősorban a közjogban jelent meg a kifejezés, az állami és önkormányzati vagyonekezelésével összefüggésben. A vagyonekezelés komplex feladat, ami nagymértékben függ a kezelt vagyone jellegétől, összetételétől, a vagyonekezelési jogviszony tartalmától (különösen a vagyonekezelő jogaitól és kötelezettségeitől). A magyar jogtudomány keveset foglalkozott a vagyonekezelés fogalmi hátterének megalkotásával, kidolgozásával, holott az állami, önkormányzati szférára vonatkozóan egészen pontosan kidolgozott mechanizmusok vannak, egzakt szabályok találhatóak a nemzeti vagyonekról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben (Nvt.). Az itt megtalálható jogi technikák közös eleme, hogy a vagyonekezelő több-kevesebb önállósággal gyakorolja a kezelt vagyone feletti tulajdonjoghoz kapcsolódó egyes részjogosítványokat.³ Ilyen önállóságot befolyásoló tényezőként kell megemlíteni azt, miszerint például a vagyonekezelő nem idegenítheti el a vagyonekezelés tárgyát, és azt csak rendkívül korlátozott mértékben terhelheti meg.⁴ A vagyonekezelő jogai és kötelezettségei egyértelműen nem egyenlők a tulajdonosi joggyakorlással, elegendő csupán a joggyakorlás irányát megvizsgálni: míg a tulajdonos a saját javára gyakorolja az őt megillető

¹ Tudományos segédmunkatárs. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet.

² A II. Magyar Közlekedési Konferencián (43. Ütögyi Napok, IX. Nemzeti Közlekedési Napok; szervező Közlekedéstudományi Egyesület) elhangzott előadás szerkesztett változata.

³ B. Szabó Gábor – Illés István – Kolozs Borbála – Menyhei Ákos – Sándor István: A bizalmi vagyonekezelés. Második, bővített és aktualizált kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 19-22.

⁴ Vö. Nvt. 11. § (8) bek. a) pont



jogokat, addig a vagyongekezelő soha nem a saját javára, hanem valaki más érdekében gyakorolja ezeket a jogokat.⁵

A vagyongekezelés és a vagyongekezelési szerződés fogalmának megadására több megközelítés adódik, ezek közül a leglakonikusabb az, miszerint a vagyongekezelési szerződés a tulajdonos és a vagyongekezelő között a vagyongekezelési tevékenység ellátására létrejött kötelmi jogviszony.⁶ Kiindulópontnak kiváló, ez azonban nem visz minket közelebb a jogintézmény tartalmához, erre további definíciók alkalmasnak mutatkoznak:

a) A vagyongekezelés egy adott dolog, dolgok csoportja vagy egyéb jogok (az ún. kezelt vagyon) felett, a tulajdonjogból fakadó egy vagy több részjogosítvány (a birtoklás, a használat, a hasznok szedésének, a rendelkezés jogának) gyakorlását jelenti a vagyongekezelőtől különböző személy javára.⁷ Ez a megközelítés azonban a nemzeti vagyon vonatkozásában nem állhatja meg a helyét a jelenlegi jogszabályi környezetben: megelőlegezve a későbbieket, a rendelkezés joga a maga teljes egészében nem illeti meg a vagyongekezelőt.

b) Egy másik fogalom alapján tekinthető a tulajdonos helyett és nevében gyakorolt olyan tevékenységnek, amelynek ellátása a tulajdonos akaratán alapul, és célja a tulajdonos vagyonának egészével vagy e vagyon egy meghatározott részével kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése.⁸ Alapvetően nem a nemzeti vagyon körében, hanem a magánszemélyek vagyonának kezelése tekintetében igaz az, mely szerint nem más, mint meghatározott jogi keretek között a tulajdonosi funkciók gyakorlása, közgazdasági tartalmú döntések meghozatalának sorozata, amelynek a vagyongekezelési tevékenység jellege szerint két alaptípusa különböztethető meg. A pénzügyi vagyongekezelés befektetési típusú tevékenység, és a vagyongekezelési tevékenység során pénz-értékpapír (portfolió)- pénz konverzió ismétlődik, míg operatív vagyongekezelés esetén a vagyongekezelő a rábizott vagyontárgy folyamatos működtetésére és esetlegesen annak gyümölcsöztetésére vállal kötelezettséget.⁹

c) Sárközy Tamás megállapítása szerint a vagyongekezelés közgazdaságilag alapvetően a vagyon állagának megőrzését, az értékcsökkentés megállítását vagy mérséklését, illetve értéknövekedés elérését jelenti. A vagyongekezelő alapvetően a tulajdonos közreműködője:

⁵ Vö. B. Szabó et al. 19-22.

⁶ Németh András – Sík László: A vagyongekezelési szerződések típusai és biztosítékai. In Pénzügyi Szemle 1997/2. 98.

⁷ B. Szabó et al. 21.

⁸ Németh – Sík 97.

⁹ Németh – Sík 98.



sajátos „teljesítési segédnek” tekinthető, ugyanis a tulajdonossal kötött szerződés alapján a vagyongazdálkodó adott vagyontárgy felett teljesen vagy részlegesen a tulajdonosi jogokat gyakorolja.¹⁰

d) Újabb meglátás szerint a vagyongazdálkodói jog a tulajdonosi jogok gyakorlásának és tulajdonosi kötelezettségek teljesítésének meghatározott körben történő átengedése a tulajdonos által a vagyongazdálkodóknak. A tulajdonos célja a vagyonérték megőrzése és annak gyarapítása, a vagyongazdálkodó a tulajdonos szerepében, az ő érdekeit követve jár el.¹¹

e) Csehi Zoltán definíciója szerint az egyik szerződő fél egy másik fél tulajdonát azzal a kötelezettséggel szerzi meg, hogy azt megőrizze, és lehetőleg növelje, és a szerződés megszűnését követően azt az eredeti tulajdonosának visszaadja a vagyon időközi növekményével együtt.¹²

Mindezekből a megközelítésekkel látszik, és alapvetően a vagyongazdálkodásra azt a fogalmat adhatjuk meg, miszerint a vagyongazdálkodás alapvetően a tulajdonjogból fakadó összes vagy egyes részjogosítványoknak a gyakorlása nem a tulajdonos által, de az ő érdekében, a vagyongazdálkodó köteles a vagyongazdálkodásba átadott vagyontárgy értékét és állagát megőrizni.

A vagyongazdálkodási szerződés körülírásánál a nemzeti vagyona vonatkozó vagyongazdálkodási szerződésre szorítkozunk jelen tanulmányunknál, a magánvagyonra irányuló vagyongazdálkodási formációkat e körben nem érintjük.

2. A vagyongazdálkodási szerződés mibenléte

2.1. Alanyok

A Nvt. meghatározza, kinek adható vagyongazdálkodásba a nemzeti vagyon, tehát ki lehet vagyongazdálkodási szerződés egyik alanya:¹³ az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében költségvetési szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek társulásai, az említett önkormányzatok és társulásai fenntartása vagy irányítása alá tartozó intézmény; köztestület; az állam, a költségvetési szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek társulásai, az említett önkormányzatok és társulásai

¹⁰ Sárközy Tamás: Az intézményes privatizáció befejezésének jogi technikájáról és a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezelésének jövőbeli megoldásáról. In *Gazdaság és Jog* 1997/7-8. 17.

¹¹ Szabó Iván – Papik Dénes: Vízválasztó. Bérleti üzemeltetés, vagyongazdálkodás és koncesszió a víziközművek változóvilágában. In *Magyar Jog* 2015/7-8. 434., 436.

¹² Csehi Zoltán: A vagyongazdálkodás formái és intézményei a magyar magánjogban. In Kisfaludi András szerk.: *Tanulmányok a bizalmi vagyongazdálkodás jogi szabályozásának elméleti alapjairól*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 97.

¹³ Nvt. 11. § (1) bek.



fenntartása vagy irányítása alá tartozó intézmény együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet; ennek a gazdálkodó szervezetnek 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében vagyonkezelő lehet: nemzetiségi önkormányzat, helyi vagy nemzetiségi önkormányzati társulás, valamint ezek fenntartása vagy irányítása alá tartozó intézmény; költségvetési szerv; köztestület; az állam, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, helyi vagy nemzetiségi önkormányzati társulás, valamint ezek fenntartása vagy irányítása alá tartozó intézmény együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet; e gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet. Az egyházi jogi személy a tevékenysége ellátásához szükséges nemzeti vagyon tekintetében lehet vagyonkezelő. A vagyonkezelői jog rendkívül széles körű, kvázi tulajdonosi jogkört jelent, ezért emeli ki az indokolás azt, hogy a vagyonkezelői jogot általánosságban részben magántulajdonban álló gazdálkodó szervezetek részére nem célszerű megadni, mert a törvényi rendelkezések lehetővé teszik, hogy egy kisebbségi magántulajdonos is uralni tudjon egy többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetet. Ilyen törvényi rendelkezésnek minősülnek például a különjogos (szavazatelsőbbbségi) részvények kialakítására vonatkozó szabályok.¹⁴ A vagyonkezelői jog tehát kizárólag ezek által a személyek által gyakorolható, kivételesen lehet csak más személy a vagyonkezelő, de ezt a személyt a vagyonkezelői kijelölést tartalmazó törvényben egyedileg, név szerint meg kell határozni, általános jellegű kijelölés nem lehetséges, de még így is csak a már körülírt személyi körből lehet ilyen módon választani.¹⁵ A vagyonkezelői jog a vagyonkezelési szerződéssel, versenyeztetés nélkül jön létre, kivételes csupán a törvényi kijelölés, abban azonban nincs különbség, hogy törvényi kijelölést követően is vagyonkezelési szerződést kell kötni.¹⁶

A vagyonkezelési szerződés másik alanya a tulajdonosi joggyakorló: az, aki a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult.¹⁷

2.2. A vagyonkezelési szerződés tárgya

¹⁴ Ptk. 3:230-3:235. §, 3:240. §

¹⁵ Nvt. 11. § (5) bek.

¹⁶ Vö. Nvt. 11. § (1) bek., 11. § (3) bek., 11. § (5) bek.

¹⁷ Nvt. 3. § (1) bek. 17. pont



A vagyonezelési szerződés közvetlen tárgya a vagyonezelés, közvetett tárgya pedig az Nvt.-ben meghatározott vagyontárgy, aminek szabályozási alapja az Alaptörvényben található: az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyone elidegenítésének korlátaait és feltételeit a közérdek szolgálatának, a közös szükségletek kielégítésének és a természeti erőforrások megóvásának, valamint a jövő nemzedékek szükségletei figyelembevételének céljaira tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.¹⁸ A vagyonezelés a vagyontárgy hasznosításával is összefüggésbe kerül, ezért kell figyelembe venni azt a szabályt is, miszerint a nemzeti vagyone átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyone kezelésére vonatkozó tevékenység átlátható.¹⁹ A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyone körébe eső vagyonelemek forgalomképtelen vagyontárgyak,²⁰ a Nvt.-ben meghatározott kivétellel nem idegeníthetőek el, vagyonezelői 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 terhelhetőek meg, biztosítékul nem adhatóak, azokon osztott tulajdon nem létesíthető, fő szabályként azonban hasznosításuk nem koncesszióköteles.²¹ Miután a nemzeti vagyone 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.²² A Nvt. indokolása ki is emeli a hasznosítás módjai közül a vagyonezelést, amely megoldás azért érdekes, mert a vonatkozó címben elválnak a kettő egymástól (A nemzeti vagyone kezelése, hasznosítása). A nemzeti vagyone forgalomképtelenségének dologi jogi áttörését látja az irodalmi álláspont a törvényen alapuló használati jog (szolgálat) intézménye, másrésztől vagyonezelői jog intézményével.²³ A

¹⁸ Alaptörvény 38. cikk (1)-(2) bekezdések

¹⁹ Alaptörvény 38. cikk (4) bek.

²⁰ Vö. Nvt. 1. § (2) bek., 3. § (1) bek. 3. pont

²¹ Papp Tekla - Balog Balázs: A koncessziós szerződés. In: Papp Tekla (szerk.): Atipikus szerződések, Opten Kiadó, Budapest, 2015. 267-268.

²² Nvt. 7. § (1) bek.

²³ Havassy Sándor: A nemzeti vagyoneról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései. In Új Magyar Közigazgatás 2012/11. 47.



forgalomképtelenség azonban alapvetően arra a kérdésre ad választ, hogy nem következhet be a tulajdonos személyében változás, ami a vagyonkezelői joggal nem is valósul meg.

A felek eltérő megállapodásának hiányában a vagyonkezelői jog a Nvt. folytán kiterjed arra a vagyonelemre is (tartozéokra és alkotórészre is), amely a vagyonkezelői jogviszony fennállása alatt válik a kezelt vagyon részévé.²⁴ Ugyan a törvény a törvényi kijelöléssel összefüggő vagyonkezelésre mondja ki, hogy a vagyonkezelésre vonatkozó részletes szabályokat a tulajdonosi joggyakorlóval megkötött szerződés tartalmazza, de ez az összes vagyonkezelői szerződés alapján létrejövő vagyonkezelői jogra igaz.²⁵ A szerződéses jelleg miatt alkalmazni kell a Polgári Törvénykönyvet is ezekre a szerződésekre, ugyanakkor egyes rendelkezések alkalmazását kizárja a törvény: így törvényi kijelölés esetén a Ptk. jogszabály által megállapított szerződéskötési kötelezettségre irányadó szabályozásának rendelkezése²⁶ a szerződés létrehozása tekintetében nem alkalmazható.²⁷

A vagyonkezelési szerződés irányulhat valamely, az államot megillető jog gyakorlásának átengedésére is, ilyen esetben a dolgok vagyonkezelésének szabályait kell megfelelően alkalmazni.²⁸ A vagyonkezelő – a központi költségvetési szervek kivételével – a vagyonkezelt eszközök értékének megőrzéséről legalább a vagyonkezelt eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni (ezt nevezzük visszapótlási kötelezettségnek).²⁹ A vagyonkezelői jog ugyanazon vagyontárgyra – meghatározott eszmei hányadok szerint – több személyt is megillettehet. Ilyen esetben a vagyontárgy birtoklásának, használatának és a hasznok szedésének szabályait, az egyes vagyonkezelőket megillető jogokat és kötelezettségeket a vagyonkezelési szerződésnek tartalmaznia kell.³⁰

2.3. A szerződés tartalma

A szerződés tartalmát vizsgálva a vagyonkezelőt megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik annak kötelezettségei, beleértve a számviteli törvényről szóló 2000. évi C. törvény (Sztv.) szerinti könyvvézetési és beszámoló-készítési kötelezettséget is, hacsak jogszabály vagy a vagyonkezelési szerződés másként nem rendelkezik, azzal, hogy

²⁴ Nvt. 11. § (6a) bek.

²⁵ Nvt. 11. § (7) bek.

²⁶ Ptk. 6:71. §

²⁷ Nvt. 11. § (7) bek.

²⁸ Ávtv. 27. § (3) bek.

²⁹ Ávtv. 27. § (7) bek.

³⁰ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. az állami vagyonnal való gazdálkodásról 8. § (1) bek.



a) a vagyont nem idegenítheti el, valamint nem terhelheti meg a 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,

b) a vagyont biztosítékkul nem adhatja,

c) a vagynon osztott tulajdont nem létesíthet, (osztott tulajdonnak minősül az olyan tulajdon, amely esetében az épület tulajdonjoga az építkezőt és nem a föld tulajdonosát illeti meg),³¹

d) csak központi költségvetési szervek ruházhatják át a vagyonnevelési szerződésben foglalt jogokat és kötelezettségeket, de az ingatlanokra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket ők sem,³² más személy a vagyonnevelői jogot harmadik személyre nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint

e) polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyonnevelésében lévő nemzeti vagyona vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban nem 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.³³

Kizárólag közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, illetve e feladatok ellátásához szükséges mértékben adható vagyonnevelésbe ingyenesen valamely vagyontárgy,³⁴ amiből az következik, hogy a vagyonnevelő részéről fő szabály szerint díjfizetési kötelezettség áll fenn.

A Nvt. rendelkezéseit bizonyos tekintetben megismételve mondja ki a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 109. § (1) és (2) bekezdése azt, hogy a képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyona a Nvt. rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonnevelői jogot létesíthet, valamint a képviselő-testület kizárólag a Nvt.-ben meghatározott személyekkel köthet vagyonnevelési szerződést. A szerződés tartalmát illetően önkormányzati rendeletben kell meghatározni a vagyonnevelői jog ellenértékét, az ingyenes

³¹ Nvt. 3. § (1) bek. 14. pont, vö. Ptk. 5:18. § (2) bek.

³² Nvt. 11. § (9) bek.

³³ Nvt. 11. § (8) bek.

³⁴ Nvt. 11. § (13) bek.



átengedés, a vagyonkezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait.³⁵ A vagyonkezelő a kezelt vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, közvetlen költségeit, ráfordításait köteles elkülöníteni, köteles túrni a tulajdonosi ellenőrzést.

A nemzeti vagyon egyik alkategóriájával, az állami vagyonnal összefüggésben az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Ávtv.) rendelkezéseit is alkalmazni kell, amely törvény kimondja, hogy a tulajdonosi joggyakorló maga gazdálkodik, vagy szerződés alapján hasznosításra átengedi, illetőleg vagyonkezelésbe, hasznélvezetbe adja az állami vagyont.³⁶ A vagyonkezelő köteles a vagyontárgy állagának megóvásáról, jó karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettségét teljesíteni, valamint a vagyontárgyat jogszabályban vagy szerződésben meghatározott célnak megfelelően használni.³⁷ A vagyonkezelő fő szabály szerint köteles díjat fizetni, illetve jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettségét teljesíteni, valamint a vagyontárgyat jogszabályban vagy szerződésben meghatározott célnak megfelelően használni. Amennyiben a vagyonkezelő ezen kötelezettségeinek nem tesz eleget, a tulajdonosi joggyakorló jogosult a szerződést azonnali hatállyal felmondani.³⁸

Lehetőség van arra szintén az állami vagyonnal összefüggésben, hogy a vagyonkezelő a kezelt vagyon hasznosítását másnak átengedje, ekkor a használó magatartásáért, mint a sajátjáért felel,³⁹ ez tulajdonképpen az al-vagyonkezelés lehetőségének törvényi megfogalmazása.

Kármegelőzési és kárelhárítási kötelezettsége is van a vagyonkezelőnek: állami vagyon esetében a vagyonkezelő köteles a vagyont fenyegető veszélyről és a beállott kárról haladéktalanul értesíteni a tulajdonost – ideértve azt az esetet is, ha őt harmadik személy a jogainak gyakorlásában akadályozza –, köteles továbbá túrni, hogy a tulajdonos a veszély elhárítására, illetőleg a kár következményeinek megszüntetésére a szükséges intézkedéseket tegye. A tulajdonosi joggyakorló ellenőrizheti a használatot, követelheti a rendeltetésellenes vagy szerződésellenes használat megszüntetését, továbbá az ilyen használatból eredő kár megtérítését.⁴⁰ A felek megállapodhatnak abban is, hogy a

³⁵ Möt. 109. § (4) bek.

³⁶ Ávtv. 23. § (1) bek.

³⁷ Ávtv. 27. § (2) bek.

³⁸ Ávtv. 27. § (2a) bek.

³⁹ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 9. § (2) bek.

⁴⁰ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 9. § (5) bek.



vagyongazdálkodó nem díjfizetési, hanem a szerződésben meghatározott más kötelezettséget teljesít, így például valamely előre meghatározott tevékenységet lát el, vagy más ellenszolgáltatást nyújt.⁴¹ A vagyongazdálkodó felelős minden olyan kárért, amely a rendeltetésellenes vagy szerződésellenes használat következménye kivéve, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy adott helyzetben az állami vagyongazdálkodótól elvárható.⁴² Ezzel a vagyongazdálkodók vonatkozásában speciális felelősségi mércét állít fel a jogszabály, amely szubjektív jogalapú a felróhatóság alapul vétele okán, azonban emelt fokozatú, mert az állami vagyongazdálkodó magatartását kell alapul venni a kimentés eredményességéhez.

2.4. A vagyongazdálkodási szerződés megszűnése

A vagyongazdálkodási szerződés megszűnik a szerződésben megállapított idő elteltével, a szerződésben meghatározott körülmény bekövetkeztével, a vagyongazdálkodásba adott vagyontárgy megsemmisülésével vagy az állam tulajdonából való kikerülésével az adott vagyontárgyra vonatkozóan, vagy a vagyongazdálkodó jogutód nélküli megszűnésével (természetes személy halálával), ha a törvényi kijelölés útján létrejött vagyongazdálkodói jog a vonatkozó törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezésével megszűnik.⁴³ A vagyongazdálkodási szerződés közös megegyezéssel, írásban, bármely esetben és időpontban megszüntethető. A felek a határozatlan időre kötött vagyongazdálkodási szerződést írásban felmondással is megszüntethetik (rendes felmondás). Amennyiben a felek ettől eltérően nem állapodtak meg, a felmondási idő kilencven nap. A felmondási idő alatt a feleknek el kell számolniuk egymással.⁴⁴ A vagyongazdálkodási szerződés megszűnése megszünteti az érintett vagyongazdálkodóra vonatkozó vagyongazdálkodói jogot.⁴⁵ A vagyongazdálkodási szerződés megszűnésével a vagyongazdálkodó által a vagyongazdálkodásra, valamint hasznosítására harmadik személlyel kötött szerződésben a vagyongazdálkodó helyébe a tulajdonosi joggyakorló lép.⁴⁶

3. A közutak és létrehozásuk jogi minősítése

A közutak a nemzeti vagyongazdálkodásba tartoznak: az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak az országos közutak és azok műtárgyai, ide nem értve a közút tartozékát képező, az ingatlan-

⁴¹ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 10. § (3) bek.

⁴² 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 9. § (4) bek.

⁴³ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 12. § (1) bek.

⁴⁴ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 12. § (2)-(3) bekezdések

⁴⁵ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 12. § (6) bek.

⁴⁶ 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 12. § (6b) bek.



nyilvántartásban várakozóhelyként, pihenőhelyként feltüntetett önálló ingatlant, valamint a közúti közlekedésről szóló törvény szerinti útcsatlakozást,⁴⁷ a helyi közutak és műtárgyaik pedig a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak. Ezeket a rendelkezéseket ismétli meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, ami szerint az úthálózat közutakból és a közforgalom elől el nem zárt magánutakból áll. Az országos közutak az állam tulajdonában, a helyi közutak a települési vagy területi önkormányzatok tulajdonában vannak.⁴⁸ A műtárgyak köre a releváns útigazgatási szabályokból állapítható meg.⁴⁹

Ahogy a közutak a nemzeti vagyonba tartoznak, úgy azok létrehozása is az állam, illetve a helyi önkormányzat privilégiuma: az országos közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége,⁵⁰ úgy a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolandó a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése.⁵¹ Az Nvt. 12. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges jogát, ugyanezen §-ban meghatározottak kivételével koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedje át, e törvények közé tartozik a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény, építési koncesszió esetén pedig a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény.⁵² A koncessziós szerződés megkötése nem eredményez tulajdonosváltást, azaz a koncesszióba vevő se a közút alapjául szolgáló földingatlan, se a megépült közút tekintetében nem szerez tulajdont, a koncesszió-köteles 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,⁵³ tehát az említett követelmény tekintetében is.

⁴⁷ Nvt. 4. § (1) bek. f) pontja

⁴⁸ 1988. évi I. törvény 32. § (1) bek.

⁴⁹ Hoffman István: Az önkormányzati vagyonra vonatkozó általános szabályok a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.) és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben (Nvt.). In Hoffman István (szerk.) – Kecő Gábor – Németh Anita – Szamek Gabriella – Valentényi-Szilágyi Bernadett – Varga Judit: Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 33.

⁵⁰ Nvt. 12. § (1) bek. i) pontja

⁵¹ Nvt. 12. § (2) bek. a) pontja

⁵² Papp - Balog 267-268.; Hoffman István: Kötött vagyongazdálkodási elemek: kizárólagos gazdasági tevékenység, többségi tulajdon birtokában végezhető tevékenységek. In Hoffman István (szerk.) – Kecő Gábor – Németh Anita – Szamek Gabriella – Valentényi-Szilágyi Bernadett – Varga Judit: Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 73.

⁵³ 1991. évi XVI. törvény 17. § (1) bek.



A közutak esetében a jogi minősítés (mármint az ingatlan-nyilvántartás szerinti minősítés) megfelelő, amikor meghatározzuk azt, mi minősül nemzeti vagyonnak. A gyakorlat azonban itt is hozhat eltéréseket: sokszor előforduló példa, hogy a közút funkció a tényleges használat szerint megszűnt és az adott ingatlan már ténylegesen közterületként funkcionál, de ettől jogilag még közútnak minősül. Emiatt célszerű a tényleges használatnak (funkciónak) megfelelő mindenkori állapot átvezetése az ingatlan-nyilvántartáson.⁵⁴

A közutakra vonatkozó szabályozás a bírósági gyakorlatban is adott történeti tényállás mellett helyesen került adaptálásra. A Kúria ítélete szerint az eljáró bíróságok helyesen állapították meg, hogy a perbeli „kivett közút és épület” megnevezésű ingatlan a nemzeti vagyronról szóló törvény 5. § (3) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartozik. Az ilyen jellegű vagyontárgyak a jogszabály 6. § (1) bekezdése szerint nem idegeníthetők el. Az ingatlan tehát forgalomképtelen, így az annak eladására kötött adásvételi szerződés a Ptk. 6:95. §-a szerint a jogszabályba ütközése folytán semmis. A perbeli ingatlan a nyilvántartásnak megfelelően közút volt és így a nemzeti vagyon részét képezte, ennek ellenkezőjét pedig az alperes felhívás ellenére sem tudta bizonyítani. A jogerős ítéletben foglaltaknak megfelelően annak nincsen jelentősége, hogy az ingatlan egyebekben megfelelt-e a közút műszaki jellemzőjének, az alperes által hivatkozott jogszabályoknak, mert ha esetlegesen azoknak nem felelt meg, attól még nem vált forgalomképesé. Forgalomképesé csak a minősítésének esetleges megváltozása esetén válhatott volna az ingatlan. A jogszabályok betartása és betartatása nem okozhat jogbizonytalanságot, azt pedig az ingatlan-nyilvántartásból mindenki tudta, illetve tudhatta, hogy a perbeli ingatlan közútként van nyilvántartva, függetlenül annak fizikai valójától.⁵⁵

3.1. A közutakkal összefüggő vagyonkezelés

A koncessziós szerződés keretében megvalósuló utak kivételével az országos közutak építetője az állam kizárólagos tulajdonában lévő, az országos közúthálózat fejlesztési és építetői feladatainak ellátásáért felelős, részvénytársasági formában működő gazdasági társaság, a NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő zártkörűen működő Részvénytársaság (NIF Zrt.).⁵⁶ A helyi önkormányzat – az országos közút tulajdonosának és vagyonkezelőjének előzetes hozzájárulásával és a közút kezelőjének szakfelügyelete mellett – építetőnek

⁵⁴ Havassy 49.

⁵⁵ Kúria Pfv. 21.123/2016/6.

⁵⁶ 1988. évi I. törvény 29. § (1) bek.



minősül az országos közutat vagy annak területét érintő autóbuszöböl-építés, útsatlakozás kiépítése, kerékpárút-építés, csapadékelvezető rendszer, parkolósáv és járda, forgalomcsillapító sziget, középsziget kiépítése, valamint az ezekhez kapcsolódó útfelújítási munkák esetében.⁵⁷ Az állam tulajdonába és ellenérték nélkül az építető vagyonkezelésébe kerül az országos közút fejlesztéséhez szükséges megvásárolt vagy kisajátított földrészlet, valamint – ha a NIF Zrt. vagy a közút 33. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontja⁵⁸ szerinti kezelője építetői feladatai ellátása során a helyi közút építetőjeként jár el – a helyi közút létesítésének céljára megvásárolt és kisajátított földrészlet.⁵⁹ Ennek a vagyonkezelői jognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéséről az építető gondoskodik.⁶⁰ Az út forgalomba helyezését követően a NIF Zrt. vagyonkezelői joga a törvény erejénél fogva megszűnik, ugyanis az állami tulajdonban lévő országos közutak vagyonkezelője fő szabály szerint a Magyar Közút Nonprofit Zrt.,⁶¹ amely a vagyonkezelői feladatokat közfeladatként látja el, és köteles az MNV Zrt.-vel vagyonkezelési szerződést kötni.⁶² A NIF Zrt. a vagyonkezelői jogának megszűnését követő hat hónapon belül elszámolási kimutatást készít annak céljából, hogy az érintett eszközöket, ingatlanokat a megszűnés napján nyilvántartott könyv szerinti értéken a könyveiből kivezesse és a tulajdonosi joggyakorló vagy a tulajdonosi joggyakorló döntése alapján az új vagyonkezelő könyveiben azokat nyilvántartásba vegye.⁶³ Ha a NIF Zrt. helyi közút építése során lát el építetői feladatokat a helyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlanokon, a forgalomba helyezett vagy ideiglenesen forgalomba helyezett helyi közutak, és az azokon létrehozott, vagy megszerzett és azokkal egyébként egybeépített egyéb eszközök az ingatlantulajdonos helyi önkormányzat tulajdonaként jönnek létre.⁶⁴ Ez a szabály azonban nem mindig szólt így, ugyanis a törvény azt tartalmazta, hogy „a helyi önkormányzat vagyonkezelésébe kerülnek azok a - NIF Zrt. által a helyi közút és az egyes projektekkel kapcsolatban - létrehozott vagy megszerzett egyéb eszközök, illetve ezeket magukban foglaló, önkormányzati tulajdonban álló egyes földterületek, amelyek ideiglenes vagy ennek hiányában végleges forgalomba helyezése megtörtént. Ahogy az a törvény módosításának

⁵⁷ 1988. évi I. törvény 29. § (11) bek.

⁵⁸ Nem koncessziós szerződés alapján működtetett országos vagy helyi közút tekintetében országos közút vonatkozásában a közlekedésért felelős miniszter (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter) döntése alapján a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam 100%-os részesedéssel rendelkezik.

⁵⁹ 1988. évi I. törvény 29. § (1b) bek.

⁶⁰ 1988. évi I. törvény 29. § (1c) bek.

⁶¹ 1988. évi I. törvény 32. § (6) bek.

⁶² 1988. évi I. törvény 29. § (3) bek.

⁶³ 1988. évi I. törvény 29. § (3e) bek.

⁶⁴ 1988. évi I. törvény 29. § (4a) bek.



indokolásából kiolvasható, a Ptk. alapján az önkormányzatok tulajdonjoga kiterjed az önkormányzati tulajdonban álló egyes földterületekkel tartósan egyesített, vagy a rendeltetésszerű használathoz vagy épségben tartáshoz szükséges dologra is. Mindezekből következik, hogy az önkormányzat nem lehet vagyongazdálkodója az önkormányzati tulajdonban álló egyes földterületeknek, alkotórészeknek és tartozékoknak.” Azaz azért, mert ő ezen utak vonatkozásában tulajdonos, és ugyanazon személynek ugyanazon dolog vonatkozásában nem állhat fenn egyszerre tulajdonjoga és vagyongazdálkodói joga.

A NIF Zrt. törvényből fakadó jogállása vonatkozásában a Kúria megállapította, hogy a magántőke bevonása nélkül megvalósuló országos közutak fejlesztési és építési feladatainak ellátása során törvényi felhatalmazás alapján a Magyar Állam javára és nevében jár el, építettként a Magyar Állam törvényes képviselője. A konkrét ügyel összefüggésben ezért nem köteles a földhivatalnak a tulajdoni lap másolat kiadásáért igazgatási szolgálati díjat fizetni, a Magyar Állam teljes díjmentességére tekintettel.⁶⁵

Egy autót építésének, létezése során több alany különíthető el: a tulajdonos, az építető, a vagyongazdálkodó, de még külön közútkezelő is beléphet az egyes jogviszonyok vonatkozásában.⁶⁶ Ebben a perben a vagyongazdálkodó vitatta, hogy a perbeli közútnak vagyongazdálkodója lenne, ilyen joga az ingatlan-nyilvántartásba be sincs jegyezve. Állította, hogy vagyongazdálkodói szerződést sem kötött, mindezekre is figyelemmel a szükségtelen zavarás ténye a terhére nem állapítható meg. A már ismertettek alapján – változatlan jogszabályi környezet mellett – törvény alapján jött létre a vagyongazdálkodói jogviszony ezért az autót építése és működtetése során fellépett szükségtelen zavarás miatti felelősség alóli mentesülését nem eredményezheti, így pedig a szomszédjogi főszabály alapján - quasi tulajdonosként - felel.⁶⁷ Habár a vagyongazdálkodó jogosítványai valóban eléggé hasonlítanak a tulajdonos jogaira, azonban véleményünk szerint a „quasi tulajdonosnak” minősítés veszélyeket hordozhat magában, még ha a jelző helyesen azt is sugallja, hogy nem valódi tulajdonos, hanem csak arra hasonlít. E körben célszerűbb lett volna akképp megindokolni a szomszédjogi főszabály alkalmazásának minősítését, miszerint a vagyongazdálkodó jogosultságai és kötelezettségei nagyban hasonlítanak a tulajdonoséra, és a kivételként meghatározottak között az ilyen jellegű kártérítések is szerepelnek.

⁶⁵ EBD 2012. K.6.

⁶⁶ Fővárosi Ítéltábla Pf. 20.959/2014/4.

⁶⁷ Fővárosi Ítéltábla Pf. 20.959/2014/4.



4. Összegző gondolatok

A tanulmány célja az állami, önkormányzati vagyonnal ezen belül speciálisan a közutakkal összefüggő vagyonkezelési szerződés jogszabályi alapjainak bemutatása volt. E jogintézménynek mind a közjogi, mind a magánjogi beágyazottsága kellőképpen megalapozott, mindkét rendszer ismerete szükséges az ilyen jogviszonyból fakadó helyzetek elbírálásához, egyes magánjogi fogalmak, illetve rendelkezések nélkül nem lehet összképet alkotni. Ezt támasztotta alá példának okáért az 1988. évi I. törvény azon módosítása, mely szerint az adott jogszabályi hely alkalmazásában az önkormányzat tulajdonába, és nem vagyonkezelésébe megy át a NIF Zrt. által épített út. A vagyonkezelés komplex tevékenység, a nemzeti vagyonnal kapcsolatos kérdéseket a releváns törvények igyekeznek behatóan, átfogóan szabályozni, a nemzeti vagyon kategóriához illeszkedő módon.

A közutakkal kapcsolatos kérdések megválaszolásához meg kell vizsgálni, hogy a közutat forgalomba helyezték-e vagy sem, mert ettől függően a vagyonkezelő személyében ipso iure alanyváltás következik be, ezt a változást pedig mind nyilvántartások szintjén, mind a valóságban megfelelően át kell vezetni. Meglátásunk szerint önmagában a vonatkozó szabályozás letisztult képet mutat, még ha a jogszabályok szerkesztése folytán figyelemmel kell követni a jogszabályokon belüli és az azokon átnyúló hivatkozásokat.

Felhasznált irodalom jegyzéke

- B. Szabó Gábor – Illés István – Kolozs Borbála – Menyhei Ákos – Sándor István: A bizalmi vagyonkezelés. Második, bővített és aktualizált kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018.
- Csehi Zoltán: A vagyonkezelés formái és intézményei a magyar magánjogban. In Kisfaludi András szerk.: Tanulmányok a bizalmi vagyonkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
- Havassy Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései. In Új Magyar Közigazgatás 2012/11.
- Németh András – Sík László: A vagyonkezelési szerződések típusai és biztosítékai. In Pénzügyi Szemle 1997/2.



- Papp Tekla - Balog Balázs: A koncessziós szerződés. In: Papp Tekla (szerk.): Atipikus szerződések, Opten Kiadó, Budapest, 2015.
- Sárközy Tamás: Az intézményes privatizáció befejezésének jogi technikájáról és a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezelésének jövőbeli megoldásáról. In Gazdaság és Jog 1997/7-8.
- Szabó Iván – Papik Dénes: Vízvásztó. Bérleti üzemeltetés, vagyonkezelés és koncesszió a víziközművek változóvilágában. In Magyar Jog 2015/7-8.

2018. december

