

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2015 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS SZEREPLŐINEK BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉGE

Az elmúlt tizennyolc évben hatvanhat települési önkormányzattal szemben hetven adósságrendezési eljárás indult Magyarországon. Számos ok vezethet adósságrendezéshez; van azonban egy, amely miatt nem indult még eljárás: a bűncselekmény. A tanulmány az önkormányzati adósságrendezési eljárás egyes „főszereplőinek” (polgármester és jegyző) büntetőjogi felelősségét elemzi, rövid ismertetésekben bemutatva az egyes eseteket.

A tanulmány rámutat, hogy két éve már nincs olyan büntetési nem, amely a szektorban elkövetett bűncselekményeket szankcionálhatná, hiszen a hatályos Büntető törvénykönyvbe nem került bele a „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” bűncselekmény. Szükség volna tehát olyan szabályozásra, amely visszatartó erőt jelentene az önkormányzati tisztviselők és köztisztviselők számára.

A „fejlesztési kényszer” ugyanakkor arra sarkallja, arra kényszeríti az önkormányzat vezetőit, hogy a település fejlesztését folyamatosan biztosítsák, és minden tőlük telhetőt megtegyenek annak érdekében, hogy a településen újabb és újabb beruházások valósuljanak meg, ellenkező esetben veszélybe kerül az újraválasztásuk. Ez pedig ismételten eljuttathatja az önkormányzatot a „csőd”-közeli állapothoz, amelynek végső kimeneteleként adósságrendezési eljárást fog kezdeményezni a hitelező, vagy pedig az adósságban már egyre jobban fuldokló önkormányzat önmagával szemben.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Az önkormányzatok adósságrendezési eljárását szabályozó törvény¹ rendelkezései alapján az elmúlt tizennyolc évben hatvanhat önkormányzattal szemben hetven adósságrendezési eljárás indult Magyarországon. Az adósságrendezési eljárások egy megyei, hét városi és ötvennyolc községi önkormányzatot érintettek. A községi önkormányzatok közül négy (Ba-

¹ A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló, 1996. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Har.); az Országgyűlés az 1996. március 26-i ülésnapján fogadta el; 1996. június 11-én lépett hatályba.

konszeg, Nágocs, SÁta, Selyeb) másodszor is eljárás alá került. Jelenleg – 2015 januárjában – négy önkormányzati adósságrendezési eljárás van folyamatban. (1. táblázat)

1. táblázat • A jelenleg folyamatban lévő adósságrendezési eljárások (2011-től)

SSz.	Település	Megye	Eljárás kezdő időpontja
1.	Gelse	Zala	2011.01.05.
2.	Tiszabura	Jász-Nagykun-Szolnok	2011.06.01.
3.	Versend	Baranya	2011.08.29.
4.	Tinnye	Pest	2014.07.01.

FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

Az a tény, hogy 2014-ben csupán egy eljárás indult, mindenekelőtt annak tudható be, hogy a kormány 2011–2014 közötti konszolidációs intézkedései átmenetileg stabilizálták a magyar önkormányzatok pénzügyi helyzetét.

A tanulmány az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntetőjogi felelősségét taglalja, tekintettel arra, hogy sem a Har., sem a Btk. nem nevesít hathatós szankciókat, illetőleg büntetési nemeket az önkormányzati adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatosan, és a tapasztalatok szerint az eljárásoknak közel ötöde valamilyen bűncselekmény elkövetéséhez kapcsolható és/vagy kapcsolódik.

Természetesen nem a bűncselekmények az elsődleges okai az eljárások megindításának. Azonban az adósságrendezési eljárások okai bűncselekményekkel társulva csak tovább súlyosbítják az egyébként is nehéz helyzetben lévő önkormányzatok talpra állását.

Eddigi kutatásaimat alapul véve arra a megállapításra jutottam, hogy az eddigi hetven eljárás közül minden ötödik esetben, tehát tizenhárom esetben² beszélhetünk bűncselekményről, illetőleg bűncselekmény gyanújáról (18,57%), harminchárom esetben nem volt bűncselekmény (47,14%), huszonnégy eljárás (34,28%) esetében pedig nem áll rendelkezésre olyan adat, információ, amelynek alapján valószínűsíthető lenne bűncselekmény elkövetését.

2. AZ ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS SZEREPLŐINEK FELELŐSSÉGE

Az eddig lefolytatott adósságrendezési eljárások során – a sorozatos jogszabálysértő gazdálkodás megállapításain kívül – csak kevés esetben találkozhattunk büntetőjogi felelősség megállapításával. Ez nem véletlen, hiszen az országgyűlési padosorokban nagyon sok polgármesterrel találkozhattunk az elmúlt húsz évben. 2014 októberében azonban ez megváltozott.

A parlament függetlenségének érvényesülnie kell ugyanis a képviselők saját érdekeivel szemben, aminek nagyon fontos eleme az összeférhetetlenség. Korábban is jelentős vitákat

2 Bakonszeg, Biri, Dunafalva, Esztergom, Felsőmocsolád, Gelse, Heves megye, Nágocs, Neszmély, Ópályi, Salomvár, Sóstófalva, Tiszaderzs.

indított el a kérdés, mégis az volt az elfogadott, hogy a kormányban betöltött legfontosabb tisztségek és az országgyűlési képviselőség nem összeférhetetlen.

A legnagyobb és legtöbb személyt érintő vita leginkább a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselőség tekintetében zajlott le. 1990 és 1994 között a polgármesterek nem lehettek országgyűlési képviselők, 1994-ben azonban az Országgyűlés törvénymódosítással feloldotta az összeférhetlenséget.³ Ennek következtében – az elmúlt közel húsz évben – fokozatosan nőtt az önkormányzatoknál vezető tisztséget betöltő országgyűlési képviselők száma.

2014 októberében jelentős változások következtek be. Az országgyűlési képviselői tisztség minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízással összeférhetetlen lett; valamint a képviselő nem folytathat más kereső foglalkozást, és egyéb tevékenységéért – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – nem fogadhat el díjazást. A fenti rendelkezések alapján tehát számos polgármester, aki országgyűlési képviselői tisztséget is betöltött, dönteni kényszerült, hogy 2014 őszétől – az általános önkormányzati választásokat követően – melyik tisztséget kívánja betölteni.⁴

A fenti rövid kitérőt követően rögzíthető, hogy az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplői közül nem mindenkivel kapcsolatosan tárgyalható és elemezhető a büntetőjogi felelősség kérdése. Ebből kifolyólag jelen tanulmányban csak az eljárás egyes „főszereplőinek” a felelősségét tárgyalom. A polgármester és a jegyző mellett külön kategóriaként ismertetem az „ismeretlen elkövetővel” szemben tett feljelentéseket.

Azt is le kell szögeznem, hogy alapvetően egytértek Deli Erika azon megállapításával, miszerint „[...] az adósságrendezési eljárás nézőpontjából közömbös, hogy kinek a hibájából, milyen okok vezettek az eljárás megindításához. Az előzményekért való felelősség megállapítása nem ennek az eljárásnak a feladata. A törvény elsődleges célja ugyanis a kialakult pénzügyi-gazdasági válsághelyzetből való kilábalás kereteinek a megteremtése, ezért csak a polgármester eljárási kötelezettségeinek elmulasztását szankcionálja.”⁵ Jelen írás azonban nem a Har. rendelkezéseit elemzi, hanem a Har.-ral összefüggésbe hozható bűncselekményeket.

2.1. Az „ismeretlen” elkövető

Felsőmocsolád 25 millió forintos deficit miatt jutott csődbe.⁶ Nem tudni pontosan, mi történt a korábban több száz millió forintból sportcsarnokot építeni szándékozó községben, az viszont tény, hogy ügyükben hűtlen kezelést gyanítva, ismeretlen tettes ellen nyomozott a kaposvári rendőrkapitányság.⁷

3 A helyi önkormányzatokról szóló, 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló, 1994. évi LXIII. törvény 20. §.

4 Vö.: GYIRÁN Zoltán: Voksolási előzetes: jelentős változások az országgyűlési választások szabályozásában. *Jegyző és Közigazgatás*, XV. évfolyam, 6. szám, 2013, 39–41.

5 DELI Erika: Az önkormányzatok adósságrendezése II. *A Munkaadó Lapja*, 21. szám, 1999. szeptember 15., 2.

6 Felsőmocsolád Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2005. augusztus 11-től 2007. január 13-ig tartott, amely vagyonfelosztással fejeződött be.

7 GYENIS Ágnes: Önkormányzatok válaszut előtt; <http://hvg.hu/hvgfriss/2006.48/200648hvgfriss192/print> (2013. november 29-i letöltés).

Gelse Község Önkormányzata az elmúlt évtizedben megjárta a mennyet és a poklot, hiszen egyik napról a másikra mintafaluból az ország legeladósodottabb önkormányzatává vált. A Zala megyei kis faluban ugyanis minden egyes lakosra jelen pillanatban közel kétfélmillió forint önkormányzati adósság jut.

A polgármester 2010 utolsó napján nyújtotta be az adósságrendezési eljárás megindítására irányuló kérelmet a megyei bíróságnak. Az eljárás megindításával egyidejűleg az önkormányzat feljelentést tett ismeretlen tettes ellen sikkasztás és hűtlen kezelés gyanúja miatt. A feljelentés alapján a rendőrség hűtlen kezelés, csalás, sikkasztás, magán- és közokirat-hamisítás bűncselekmények elkövetésének gyanúja, míg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Bűnügyi Igazgatósága jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntett elkövetésének gyanúja miatt kezdett nyomozást az önkormányzat által megpályázott uniós támogatásokkal való visszaélésekkel kapcsolatban.⁸ Ahogy a nyomozásoknak, úgy az adósságrendezési eljárásnak sincs még vége, hiszen immáron ötödik esztendeje tart.

*Esztergomban*⁹ a 2010. évi önkormányzati választásokat követően kezdődtek a pénzügyi gondok, mégpedig akkor, amikor Tétényi Éva független polgármester az októberi átadás-átvétel során kézhez kapta a város 1,4 milliárdos tartozásainak listáját.

Az adósságrendezési eljárás alapjául szolgáló reorganizációs programot¹⁰ „törvénytelenül tartott testületi ülésen, a város vezetőjét és az ellenzékét kizárva” fogadta el 2011 áprilisában a képviselő-testület. Ezért a kormányhivatal az Alkotmánybírósághoz fordult, amely december 2-án visszamenő hatállyal megsemmisítette a reorganizációs programot. Erre tekintettel a Jobbik feljelentést tett ismeretlen tettes ellen hivatali hatalommal való visszaélés, közokirat-hamisítás, hűtlen kezelés és bűnpártolás büntettének gyanúja miatt az esztergomi rendőrkapitányságon.

2.2. A polgármester

Heves az egyetlen magyar megye, amely adósságrendezési eljárás alatt állt.¹¹ Az eljárás idején a Heves Megyei Önkormányzat feljelentést tett az Országos Rendőr-főkapitányságon hűtlen kezelés gyanúja miatt. A megyegyűlés által létrehozott bizottság elnöke szerint ugyanis hűtlen kezelés gyanúját vetette fel, hogy a megye 2008-ban „köztulajdonból átjátszotta a HospInvest markába” az egri kórházat. Feljelentést tettek amiatt is, hogy a fenntartó megye

8 CSERI Péter: Dobra verhetik Gelse vagyónát. *Népszabadság Online*, 2011. július 12.; http://nol.hu/belfold/dobra_verhetik_gelse_vagyonat-1133391 (2013. augusztus 14-i letöltés).

9 Esztergom Város Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2010. november 25-től 2011. augusztus 1-jéig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

10 A reorganizációs program a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (például hitelfelvétel) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat.

11 Heves Megye Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2011. május 19-től 2012. február 2-ig tartott, amely a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 2. § (3) bekezdése alapján a „törvény erejénél fogva” szűnt meg.

még azt megelőzően kiszervezte az egri kórház gyógyszerellátását, vagyis egy magáncégre bízta ezt a tevékenységet. Azt is kifogásolták, hogy 2010-ben, azt követően, hogy ismét az önkormányzat, illetve a megye által birtokolt nonprofit kft. vette át a kórház működtetését, szerintük az elnök „a közgyűlés tudta és felhatalmazása nélkül, elnöki hatáskörét messze túllépve 160 millió forint összegű támogatást adott egy sebtében összetákolts szerződés alapján a kórházat működtető kft.-nek”. A bizottság már korábban feljelentést tett amiatt, hogy az előző közgyűlés döntése alapján megítélésük szerint indokolatlanul fejlesztettek egy volt kórházi épületet a megyei múzeumi szervezet raktárbázisává.¹²

Nágocson az első adósságrendezési eljárást¹³ „az akkori tanácselnök, későbbi polgármester felelőtlen gazdálkodása okozta, melyhez segítséget nyújtott a belső ellenőrzés, a felügyeleti ellenőrzés teljes hiánya. [...] A sorozatos jogszabálysértéseket, csalást, okirat-hamisítást, hűtlen kezelést a bíróság jogerősen két év nyolc hónapi letöltendő szabadságvesztéssel »díjazta« a volt tanácselnök/polgármester terhére”.¹⁴ Talán erre gondolt 2003-ban Pap Imre, a későbbi nágocsi polgármester, amikor a következőket nyilatkozta: „Csődbe úgy lehet jutni, hogy a település vezetői sorozatos gazdasági baklövéseket követnek el.”¹⁵

Természetesen vannak olyan önkormányzatok, amelyeknél a bűncselekményre már nem derülhet fény. Így például *Dunafalván*¹⁶ a rendőrségen feljelentett volt polgármester halála miatt az eltűnt összegek után már nem nyomoztak.¹⁷

*Bakonszeg*¹⁸ község önkormányzata a Har. hatálybalépését követően – az országban harmadikként – kezdeményezte maga ellen az eljárás lefolytatását. 1995 novemberében az akkori polgármester az önkormányzat terhére és nevében eljárva készfizető kezességet vállalt a Tófürdő Kft. 39 millió forintos világbanki hiteléhez, amely gazdasági társaságnak ő volt az ügyvezetője. Tehát a polgármester szerzett pénzt az önkormányzati tulajdonban lévő, saját maga által vezetett gazdasági társaság részére. A tárggyal kapcsolatban nem született képviselő-testületi döntés, de a jegyzőkönyvben fellelhető a határozat e döntésről. Miután a képviselő-testület tudomására jutott a polgármester ténykedése, a testület büntetőfeljelentést tett hivatalos személy által elkövetett közokirat-hamisítás, csalás, hűtlen kezelés bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt.

12 Hűtlen kezelés miatt feljelentést tesz a Heves Megyei Önkormányzat; http://hvg.hu/itthon/20110524_hutlen_kezeles_feljelentes_heves_megy (2012. október 5-i letöltés).

13 Nágocs Község Önkormányzatának első adósságrendezési eljárása 1996. szeptember 5-től 1998. július 23-ig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

14 JÓKAY Károly – OSVÁTH László – SÓVÁGÓ Gyula – SZMETANA György: Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. IGE Tanácsadó Kft., 2004. május, 22.; www.ige.hu/surface/Osszefogl2004jun4.pdf (2012. október 5-i letöltés).

15 VARGA Attila: Bankóbricket a kazánban. *Magyar Nemzet*, 2010. december 28.; http://mno.hu/migr_1834/bankobrikett_a_kazanban-207652 (2012. október 5-i letöltés).

16 Dunafalva Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2003. március 13-tól 2005. december 29-ig tartott, amely vagyonszeléssel fejeződött be.

17 JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANA i. m. 12.

18 Bakonszeg Község Önkormányzatának első adósságrendezési eljárása 1996. augusztus 22-től 1998. július 23-ig tartott, amely vagyonszeléssel fejeződött be.

Deli Erika fenti állítást megerősítve s egyben azt cáfolva említtem a saját példámat. 2007-ben már kilencedik éve töltöttem be a jegyzői tisztséget *Biri* községben. Az általános iskola és az óvoda vezetésének szakmaiatlansága miatt a szülők a gyerekek jelentős hányadát a környező települések más-más nevelési-oktatási intézményeibe írták be. Ebből kifolyólag az alacsony gyerekszámából adódó szűkös központi normatíva már nem volt elegendő ahhoz, hogy az önkormányzat fenntartsa az intézményeket. Társulni kellett valamelyik környező település önkormányzatával vagy a helyben működő magániskolával.

A beérkező pályázatok közül a képviselő-testület a legkedvezőtlenebbet választotta. Amikor felhívtam erre a polgármester és a települési képviselők figyelmét, fegyelmi eljárást indítottak ellenem („együttműködés hiánya miatt”), egyidejűleg pedig felfüggesztettek jegyzői állásomból. Másfél év múlva – a fegyelmi eljárás sikertelensége miatt – a képviselő-testület visszahelyezett az állásomba. Első teendőim egyike az volt, hogy a pénzügyi ügyintézőtől (aki távollétem alatt ellátta a helyettesítésemet) tudakozódtam az önkormányzat aktuális pénzügyi kondíciójáról. Válasz helyett egy számlákat és felbontatlan borítékokat tartalmazó faládikát rakott elem az asztalra. Kiderült, felfüggesztésemet követően szinte megállt az önkormányzat pénzügyi működése, és 61 millió forintnyi tartozás halmozódott fel. Természetesen azonnal közöltem a tényt a polgármesterrel, és tájékoztattam arról is, hogy köteles tájékoztatni a képviselő-testületet a fennálló helyzetről. Amennyiben a képviselő-testület nem talál kielégítő megoldást a tetemes tartozás rendezésére, el kell indítani az adósságrendezési eljárást.

Az adósságrendezési eljárás 2009. február 24. és 2009. december 10. között zajlott Biriben. Az egyezséggel záruló eljárás végén az önkormányzat minden hitelezőt száz százalékban kifizetett. Ehhez azonban értékesítenünk kellett az időközben funkcióját veszített és fogalomképesse nyilvánított általános iskola és óvoda épületét.

A polgármester az adósságrendezési eljárás megindítását követően azonnal benyújtotta lemondását, megromlott egészségi állapotára hivatkozva. A képviselő-testület 2009 végén azonban feljelentést tett „ismeretlen” személy ellen hűtlen kezelés bűncselekmény elkövetése miatt. A Nyíregyházi Törvényszék 2014 júniusában végül bűnösnek mondta ki a vádlottat hűtlen kezelés büntetésében, amiért halmazati büntetésül tíz hónap – egyévi próbaidőre felfüggesztett – börtönbüntetésre ítélte.¹⁹

Sóstófalva adósságrendezési eljárását az önkormányzat indította 1998 novemberében, a mintegy hatmillió forintos tartozás ügyében.²⁰ A település eladósodását a faluház építéséhez felvett hitel okozta, valamint az, hogy nem tudták kifizetni az építésben részt vevő vállalkozókat. Az ügyben hűtlen kezelés miatt eljárás is indult a polgármester ellen.²¹

Tiszaderzs 2008–2013 között zajlott adósságrendezési eljárás, több mint 51 millió forint hitelezői igény kielégítése okán.²² „Úgy járok a rendőrségre, mintha családtag lennék ott –

19 A Nyíregyházi Törvényszék 3.Bf.815/2013/6. számú, 2014. június 12. napján kelt ítélete, 1–2. oldal

20 Sóstófalva Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 1999. január 21-től 1999. december 30-ig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

21 Néhány tipikus eset leírása; www.ige.hu/magyar/index.php?n=old&kod=23 (2014. május 19-i letöltés).

22 Tiszaderzs Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2008. január 7-től 2013. december 30-ig tartott, amely vagyonszelvényekkel fejeződött be.

panaszolta a polgármester 2009 januárjában –, az ember bemegy mint tanú, kijön mint vádlott. [...] jegyző úr mindenért feljelent. Volt már itt minden: hűtlen kezelés, orvosi titoktartás megsértése, becsületsértés. Tartottak nálam még házkutatást is, jelenleg mintegy kétezer oldalnyi peranyag van.”²³

Fél év múltán aztán a Szolnok Városi Ügyészség vádiratot nyújtott be Tiszaderzs polgármestere ellen, folytatólagosan és üzletszerűen elkövetett sikkasztás büntette és hűtlen kezelés gyanúja miatt. A képviselő-testület ezzel párhuzamosan keresettel fordult a megyei bírósághoz, kezdeményezve a polgármester jogviszonyának megszüntetését és hivatalából való felfüggesztését. A képviselők szerint a polgármester törvénysértő tevékenysége és mulasztásai indokolták a lépést.²⁴

Ópályiban 2008–2009 között zajlott az eljárás, amelynek során a képviselő-testület pénzügyi bizottságának feljelentése alapján, nagyobb vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés gyanújával indult a polgármester és a jegyző ellen eljárás. A nyomozást – a község polgármesterének nyilatkozata szerint – a mátészalkai rendőrkapitányság büncselekmény hiánya miatt lezárta.²⁵

Egy 2008-as cikk²⁶ szerint *Neszmély* polgármesterét sikkasztással gyanúsította a rendőrség, mert a képviselő-testület felhatalmazása nélkül kötött szerződéseket, amelyek fizetéseket lenné tették a borászatáról ismert Duna-parti települést. Először a környezetvédelmi hatóság vetett ki 26 millió forint bírságot Neszmélyre, miután egy cég a polgármester engedélyével veszélyes hulladékot helyezett el a község bezárt szeméttelépén, majd a Bakonyvidéke Takarékszövetkezet kérte számon az önkormányzat készfizető kezességét egy 35 millió forintos kölcsönre. A polgármester az önkormányzat tulajdonában lévő két közhasznú társaság javára kötötte meg a hitelszerződést, de a visszafizetésről nem gondoskodott. A Hilltop Neszmély Zrt. borászati cég többször is kölcsönt adott a két társaságnak az iparüzési adó fejében, így az önkormányzat adóbevétele is megcsappant, és több tíz millió forint adóssága halmozódott fel. A polgármester – egészségi okokra hivatkozva – 2008 áprilisában lemondott.

Egy 2010-es híradás²⁷ szerint a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság az önkormányzat sérelmére elkövetett hűtlen kezelés, csalás, sikkasztás és többrendbeli okirat-hamisítás miatt folytatott nyomozást Neszmélyen.

2.3. A jegyző

„Noha nem gazdasági, pénzügyi szakemberről van szó, mégis fontos [...], hogy a jegyző szerepe meghatározó a csődesetek kialakulása vagy elkerülése szempontjából. Az eseteknél jel-

23 Kovács Péter: *Önkormányzati csőd a gyakorlatban: Tiszaderzs*; http://magyarnarancs.hu/belpol/onkormanyzati_csod_a_gyakorlatban_tiszaderzs_-_arena-70503 (2014. május 20-i letöltés).

24 1992-ben – az ülések elmaradása miatti alkotmányellenes állapotra hivatkozva – az Országgyűlés feloszlatta Tiszaderzs Önkormányzatának Képviselő-testületét, amit akkor is a tanulmányban szereplő polgármester irányított.

25 Bezárták az ópályi művelődési házat; http://static.hvg.hu/gazdasag/20091207_opalyi_muvelodesi_haz_bezart (2014. május 20-i letöltés).

26 Csődbe vitt borfalu; http://hvg.hu/hvgfriss/2008.31/200831_Csodbe_vitt_borfalu/print (2012. október 5-i letöltés).

27 BORSODI Attila: Nyolc település menekül a csődtől. *Magyar Nemzet*, 2010. december 13.; http://mno.hu/migr_1834/nyolc_telepules_menekul_a_csodtol-200237 (2012. október 5-i letöltés).

lemző, hogy a jegyzői feladat ellátásában bekövetkezett zavarok kísérik az eladósodás kialakulását. Ha folyamatosan betöltött a jegyzői pozíció, és ő konzekvensen és határozottan látta volna el törvényességet őrző feladatát, több esetben elkerülhető lett volna, vagy sokkal kisebb lett volna az eladósodás, pusztán a jog korlátozó erejénél fogva²⁸ – állapították meg tanulmányukban a témával foglalkozó szakemberek 2004-ben.

A kivétel azonban ebben az esetben is erősíti a szabályt. S a kivétel Salomvár község. A 2012 áprilisában indult adósságrendezési eljárást azért kezdeményezte a hatszáz lakosú község képviselő-testülete,²⁹ mert a település korábbi jegyzője³⁰ 2002. október 30-án – önmagát az alperes szerződéskötésre felhatalmazott képviselőjének feltüntetve – felhatalmazás nélkül kötött megbízási szerződést a Szeánsz Kft.-vel idősek otthonának tervezési és engedélyeztetési feladataira 14,9 millió forintos nettó megbízási díj fejében, amely eredménytelen pályázat esetén is megillette a céget. Noha a cég elkészítette a tervet, a tervezői díj kifizetése elmaradt. A beruházás sem indulhatott el, mert az önkormányzat nem nyert pályázati forrást a megvalósításhoz.

A peres eljárás során a bíróságok megállapították, hogy a körjegyzőnek nem volt meghatalmazása a képviselő-testülettől arra, hogy szerződést kössön, hamis irattal megtévesztette a szerződő felet. A Zala Megyei Bíróság ennek kapcsán 2009-ben jogerősen el is ítélte a salomvári volt hivatalvezetőt közokirat-hamisítás büntette miatt.

A Zala Megyei Bíróság ítélete³¹ szerint a szerződésben szerepel, hogy annak megkötésére a tárgybani képviselő-testületi határozat szellemében, annak alapján kerül sor. Az erről – az a 39/2002. (VII. 3.) számú határozatról – készült, 2002. július 29-én kelt kivonattal igazolta a körjegyző a szerződéskötést megelőzően a képviselői jogát. A kivonatban az szerepelt, hogy a képviselő-testület az időstthon létesítésének programjába, illetve az ennek alapjául szolgáló Széchenyi terv lakásépítési programjába való bekapcsolódáshoz szükséges pályázati anyag szakmai, műszaki és pénzügyi feltételeinek biztosítása céljából együttműködési megállapodást kötött a céggel, s ennek felelőse a körjegyző.

A körjegyző az önkormányzat köztisztviselője, a Ptk.³² 348. § (1) bekezdése alapján pedig az alkalmazott által munkaviszonyával összefüggésben okozott károkért a munkáltató köteles helytállni.³³ Erre tekintettel az önkormányzatot perelte be a cég, amelynek jogerősen – a már tíz évre számolt kamatokkal növelve – mintegy 30 millió forint kártérítés járt, ezt azonban az évente 120 millió forintból gazdálkodó önkormányzat nem tudta kifizetni.

A büntetőügyben a Zalaegerszegi Városi Bíróság 18.B.844/2008/13. számú elsőfokú ítéletében bűnösnek mondta ki a körjegyzőt a Btk. 275. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti egy rendbeli közokirat-hamisítás büntetében, s ezért megrovásban részesítette.

28 JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANA i. m. 2.

29 Salomvár Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2012. április 23-tól 2013. január 28-ig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

30 A salomvári körjegyzőt 2007-ben Zala Megye Közigazgatásáért díjjal tüntették ki.

31 A Zala Megyei Bíróság 4.G.40.062/2010/10. számú ítélete, Zalaegerszeg, 2010. szeptember 6., 2. oldal.

32 A Magyar Köztársaság Polgári törvénykönyvéről szóló, 1959. évi IV. törvény.

33 A Zala Megyei Bíróság 4.G.40.062/2010/10. számú ítélete, Zalaegerszeg, 2010. szeptember 6., 2. oldal.

3. ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLHATÓ BŰNCSELEKMÉNYEK

Amint az az előbbi rövid esetismertetésekből kitűnik, a tizenhárom eljárásból csupán három esetben (23,07%) történt büntetés kiszabása: Nágocson két év és nyolc hónap letöltendő szabadságvesztésre ítélték a polgármestert, a salomvári körjegyzővel szemben megrovás intézkedést alkalmazott az illetékes bíróság, Biri esetében pedig a Nyíregyházi Törvényszék bűnösnek találta a polgármestert. Az eljárások közül két esetben (15,38%) megszüntetéssel zárult a nyomozás.

A 2. táblázat adatai alapján rögzíthető, hogy a tizenhárom eljárás során egy esetben bűnpártolás,³⁴ négy esetben csalás,³⁵ egy esetben hivatali visszaélés,³⁶ tizenegy esetben hűtlen kezelés,³⁷ egy esetben jogosulatlan gazdasági előny megszerzése,³⁸ hat esetben közokirat-hamisítás,³⁹ egy esetben magánokirat-hamisítás,⁴⁰ három esetben pedig sikkasztás⁴¹ bűncselekmény elkövetése merült fel vagy valósult meg. A szektor sajátosságainak megfelelően tehát találkozhatunk hivatali, vagyon elleni, közbizalom elleni, valamint az igazságszolgáltatás elleni bűncselekménnyel is.

A bűncselekménnyel érintett tizenhárom önkormányzat között található az egyetlen adósságrendezési eljárással érintett megye (Heves), egy város (Esztergom), valamint tizenegy község. A községek közül csupán három 1000 lakos alatti település (Felsőmocsolád, Nágocs, Salomvár), a többi község lakosság száma 1200–3500 fő közötti.

Az ismertetett eljárásokat elemezve látható az is, hogy kilenc alkalommal (69,23%), az esetek több mint kétharmadánál találkozhattunk a polgármesterrel mint elkövetővel, illetőleg gyanúsítottal. A jegyzővel mint hivatalvezetővel szemben „csupán” két esetben (15,38%) indítottak nyomozást, „ismeretlen elkövetővel” szemben pedig három esetben (23,07%).

Az eseteket ismerve azt is általánosíthatjuk, hogy az „ismeretlen elkövetővel” szemben tett feljelentés tulajdonképpen a polgármester ellen irányult, ez alapján pedig rögzíthető, hogy az eljárások több mint 90 százalékát a polgármesterrel szemben indították. Amennyiben azonban csak és kizárólag a polgármesterrel szemben indított büntetőügyeket vizsgáljuk, az látható, hogy a legtöbb esetben, nyolc alkalommal (61,53%) hűtlen kezelés, három-három alkalommal csalás és okirat-hamisítás (23-23%), két esetben (15,38%) pedig sikkasztás szerepelt a gyanúsítások között.

4. A JOGOSULATLAN GAZDASÁGI ELŐNY MEGSZERZÉSE

A fentiekben említett bűncselekmények többsége a hatályos Büntető törvénykönyvbe is bekerült, kivétel a „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” bűncselekmény. A régi Btk.-ba a

34 A Büntető törvénykönyvről szóló, 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 244. §, a 2013. július 1-jétől hatályos, a Büntető törvénykönyvről szóló, 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: hatályos Btk.) 282. §.

35 Btk. 318. §, a hatályos Btk. 373. §.

36 Btk. 225. §, a hatályos Btk. 305. §.

37 Btk. 319. §, a hatályos Btk. 376. §.

38 Btk. 288. §.

39 Btk. 274. §, a hatályos Btk. 342-343. §.

40 Btk. 276. §.

41 Btk. 317. §, a hatályos Btk. 372. §.

büntető jogszabályok módosításáról szóló, 1993. évi XVII. törvény 65. §-a helyezte be a „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” bűncselekményt, amely az új, azaz a Büntető törvénykönyvről szóló, 2012. évi C. törvényben már nem található meg.

A régi Btk. 288. §-a szerint „aki gazdasági előny megszerzése érdekében a döntésre jogosult szervezet vagy személyt megtéveszti, és ezáltal maga vagy más részére jogtalanul szerzi meg az állam által biztosított gazdasági előnyt, büntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.

A fentiek alapján tehát büntettről rendelkeztek 1993-ban, mégpedig a gazdasági bűncselekmények kategóriájában, amely általában pályázatok, támogatások jogosulatlan megszerzéséhez kötődött. A jogosulatlan gazdasági előny megszerzése bűncselekmény elkövetési magatartása az volt, hogy az elkövető, a tettes valamilyen támogatás elnyeréséhez, megszerzéséhez – a jogosultságot biztosító feltételek hiánya miatt – valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, valótlan tartalmú okiratot használt fel. Tehát úgy szerezte meg a központi, a helyi önkormányzati költségvetésből vagy az állami pénzalapokból jogszabály alapján, illetőleg a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által céljellellyel nyújtott pénzügyi támogatást vagy más gazdasági előnyt, hogy annak érdekében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, avagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel.

Ehhez kapcsolódóan az is bűncselekményt követett el, aki a céljellellyel nyújtott támogatást a jogcímétől eltérően használta fel, és az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget, vagy a pénzügyi támogatás felhasználásával kapcsolatosan előírt elszámolási vagy számadási kötelezettség teljesítésekor valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, illetőleg valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel.

Talán nem véletlenül maradt ki az új Btk.-ből ez a bűncselekményfajta. Ha jól belegondolunk, egy-egy pályázat, beruházás, hosszabb távú fejlesztési elképzelés manapság sem történhet meg kötelezettségvállalás, illetőleg a rendelkezésre álló források, saját erő igazolása nélkül. Ez pedig elég nehéz, hiszen a 2013. január 1-je óta érvényben lévő önkormányzati feladatfinanszírozás egyre kevesebb központi forráshoz juttatja a helyi önkormányzatokat.

A saját forrás biztosítását és igazolását nehezíti továbbá a stabilitási törvény⁴² azon rendelkezése is, miszerint „[...] az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat az Áht.⁴³ szerinti önkormányzati kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet”.

S természetesen az új, 2012. január 1-je óta hatályos önkormányzati törvény is tartalmazza azt a korábbi szabályozást, amely szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért pedig a polgármester felelős.⁴⁴

A „fejlesztési kényszer” azonban arra sarkallja, arra kényszeríti a település vezetőit – polgármestert, jegyzőt, önkormányzati képviselőt egyaránt –, hogy a település fejlesztését folyamatosan biztosítsák, és minden tőlük telhetőt megtegyenek annak érdekében, hogy a településen újabb és újabb (lehetőleg látványos) beruházások valósuljanak meg, ellenkező esetben

42 Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló, 2011. évi CXCV. törvény 10. § (1) bekezdés.

43 Az államháztartásról szóló, 2011. évi CXCV. törvény.

44 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 115. § (1) bekezdés.

veszélybe kerül az újraválasztásuk. Ez pedig ismételten eljuttathatja az önkormányzatot a „csőd”-közeli állapothoz, amelynek végső kimeneteleként adósságrendezési eljárást fog kezdeményezni a hitelező,⁴⁵ vagy pedig az adósságban már egyre jobban fuldokló önkormányzat önmagával szemben.

5. PÉLDA A NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSRA

Az 1996. évi magyar szabályozást megelőzően az Amerikai Egyesült Államok csődtörvényének⁴⁶ 1978-ban megalkotott 9. fejezete szabályozta elsőként az önkormányzatok adósságrendezését.⁴⁷ A magyar szabályozást követően – a 21. század első éveiben – további három állam is megalkotta a saját önkormányzataira vonatkozó „csődtörvényét”: Észtország 2004-ben,⁴⁸ Lettország 2007-ben,⁴⁹ a Dél-afrikai Köztársaság pedig 2003-ban,⁵⁰ amelynek 2012. évi módosítása szabályozta részletesen az önkormányzati pénzügyi kihágások szabályait. A fentiek közül csupán a Dél-afrikai Köztársaság szabályozását emelem ki, hiszen az hasonlít leginkább a magyar a szabályozásra.

A törvény az afrikai államban a következők szerint határozza meg a „pénzügyi kötelességszegést”:⁵¹ az önkormányzatnál vagy önkormányzati intézménynél elkövetett bármely visszaélés, hűtlen kezelés, sikkasztás vagy lopás, valamint a törvény 171. és 172. szakaszában meghatározottak. *Amennyiben az állítólagos pénzügyi kötelességszegés* – a törvény 173. szakasza alapján – *bűncselekménynek minősül*, a számvitelért felelős tisztviselő, a tanács vagy az érintett önkormányzat köteles azt bejelenteni a dél-afrikai rendőrségnek. A büntetőeljárást követően adatot kell szolgáltatni a nemzeti kincstárnak a bűncselekménnyel érintett településről, az elkövetőről, az ítéletről, valamint a büntetésről.⁵² A törvény azonban nem tartalmaz további szabályozást.

Az afrikai államhoz hasonlóan a Har. sem tartalmaz semmilyen szabályozást az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntetőjogi felelősségét illetően, azt az önkormányzati törvényben szabályozták a következőképpen: „Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását, akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték.”⁵³ Ez a rendelkezés azonban nem fogja meggátolni az önkormányzat vezetőit, hogy gazdasági vagy más bűncselekményeket kövessenek el, akár szándékosan vagy esetleg akaratlanul.

Az eddigi befejeződött önkormányzati adósságrendezések azt mutatják, hogy a Har. alapvetően megfelelő jogi háttérrel és kerettel biztosít az adósságrendezési eljárások lefolytatására.

45 Az eddigi hetven eljárásból csupán nyolcat (az eljárások 11,42 százaléka) kezdeményeztek hitelezők.

46 United States Bankruptcy Act., 1937.

47 Municipality Bankruptcy (1978. november 6.).

48 JÓKAY Károly: A szubszverén szint deficitfinanszírozása. In: ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve* II. rész, 5. cím, 2. fejezet, 295–296., Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009.

49 Maksátnespējas likums (2007), azaz „Fizetésképtelenségi törvény”.

50 Local Government: Municipal Finance Management Act (Act 56 of 2003).

51 Local Government: Municipal Finance Management Act (Act 56 of 2003) Chapter 1. Interpretation 1. (c).

52 Local Government: Municipal Finance Management Act (Act 56 of 2003) Chapter 2., 9. (1) és (4).

53 Mőtv. 38. § (1) bekezdés b) pont.

hoz, ugyanakkor a felelősség kérdése nem megfelelően szabályozott, illetőleg a büntetőjogi felelősség 2013 óta egyáltalán nem szabályozott.

Véleményem szerint azonban a hathatós prevenció ebben az eljárásban is hatékony eszközzé válhatna abban az esetben, ha a törvény megfelelő keretet biztosítana a büntetőjogi felelősség kérdésének szabályozására. Nevezetesen a Btk. gazdasági bűncselekmények fejezetét ki kellene egészíteni a korábban „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” címet viselő bűncselekménnyel, amelyet tovább lehetne bővíteni a csődbüntett speciális szabályozásával.

2. táblázat • Az önkormányzati adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatba hozható bűncselekmények és gyanúsítottjaik (1996-2014)

Ssz.	Önkormányzat	Adósságrendezési eljárás ideje	Bűncselekmény	Bűncselekmény gyanúsítottja
1.	Bakonszeg I.	1996-1998	csalás, hűtlen kezelés, közokirat hamisítás	polgármester
2.	Biri	2009	hűtlen kezelés	polgármester
3.	Dunafalva	2003-2005	nincs adat	polgármester
4.	Esztergom	2010-2011	bűnpártolás, hivatali visszaélés, hűtlen kezelés, közokirat hamisítás	„ismeretlen elkövető”
5.	Felsőmocsolád	2005-2007	hűtlen kezelés	„ismeretlen elkövető”
6.	Gelse	2011-folyamatban	csalás, hűtlen kezelés, jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, magán- és közokirat hamisítás, sikkasztás	„ismeretlen elkövető”
7.	Heves megye	2011-2012	hűtlen kezelés	polgármester (közgyűlés elnöke)
8.	Nágocs I.	1996-1998	csalás, hűtlen kezelés, okirat-hamisítás	polgármester
9.	Neszmély	2008-2012	Csalás, hűtlen kezelés, okirat-hamisítás, sikkasztás	polgármester
10.	Ópályi	2008-2009	hűtlen kezelés	polgármester, jegyző
11.	Salomvár	2012-2013	közokirat-hamisítás	jegyző
12.	Sóstófalva	1999	hűtlen kezelés	polgármester
13.	Tiszaderzs	2008-2013	hűtlen kezelés, sikkasztás	polgármester

FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS