

---

---

# KOMMENTÁR

a Magyarország helyi önkormányzatairól  
szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez

---

---

Belányi Márta, Hegyesi Nikolett, Heltai Zoltán,  
Horváth Tamás, Tatárvári Bianka Szilvia, Vértesy László



# A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény kommentárja

Szerzők: © dr. Belányi Márta, © dr. Hegyesi Nikolett,  
© dr. Heltai Zoltán, © dr. Horváth Tamás,  
© dr. Tatárvári Bianka Szilvia, © Dr. Vértesy László

Vértesy László

## VI. Fejezet

### A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás, a rádió és televízióadás, valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

All rights reserved, including reproduction, public performance, radio and television broadcasting, and translation rights, also for each chapter.

## **VI. FEJEZET**

### **A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI**

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai közé tartozik a pénzügyi és gazdasági autonómia és annak korlátozása – a túlzott és kezelhetetlenné vált eladósodottság miatt – az adósságkeletkeztető ügyletek, valamint a nemzeti vagyon tekintetében, a kizárólagos gazdasági tevékenységek, a kapcsolat a központi költségvetéssel, továbbá a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás, a belső kontroll rendszer, illetve az adósságrendezés szabályai.

Az önkormányzashoz való jog fontos eleme a pénzügyi és gazdasági autonómia, amelynek fontos összetevője a gazdálkodás, illetve gazdasági, pénzügyi, valamint a helyi igazgatás és a helyi közügyek finanszírozásának szabályozása, biztosítása. Pénzügyi, gazdasági források nélkül ugyanis elképzelhetetlen az öngazgatás. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok gazdasági és pénzügyi autonómiáját biztosító rendelkezéseket fogalmaz meg. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik, e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat, dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A 32. cikk (6) bekezdése pedig egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

A szabályok az európai sztenderdeknek is megfelelnek, mivel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény 9. Cikke a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásait érintően tartalmaz nyolc alapkövetelményt:

- A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül

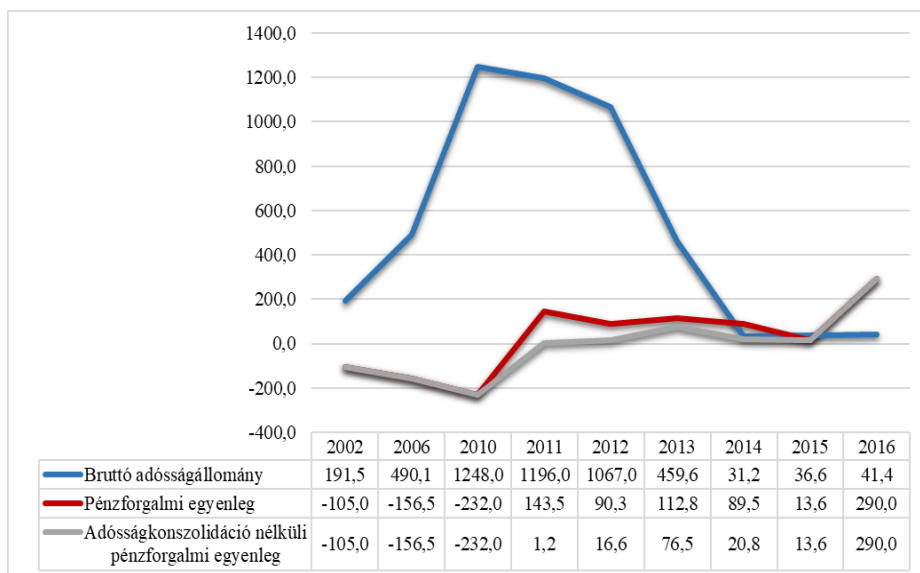
megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.

- A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.
- A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szervezeteknek van hatáskörük.
- Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges - a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.
- A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.
- A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.
- A lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.
- A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjeleníteni.

Az Möt. 125. § (1) bekezdése is arra utal, hogy az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat-és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait. Az Ötv. Szabályaihoz képest az Möt. jelentősen átalakította a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait, amelyre azért volt szükség, mert az önkormányzati túlzott pénzügyi önállóságot számtalan kritika érte, a túlzott eladósodottság kezelhetetlenné vált. A 3177 helyi önkormányzat adósságállomá-

nya a megyei önkormányzatok nélkül 2002–2010 között mintegy ötszörösére emelkedett, amely 2011 év végén 1375 milliárd forint volt, ebből 1196 milliárd forint hiteljogviszonyt megtestesítő adósság. Ebből az adósságállományból a főváros és a fővárosi kerületek 24%-ban, a megyei jogú városok és városok 68%-ban, a nagyközségek és községek 8%-ban részesedtek. Az államadósság egy adott országban az államháztartás központi és önkormányzati alrendszer adósságainak a konszolidált összege. Az államadósságot hazánkban az uniós módszertan alapján a GDP arányában számolják ki. Az államadósság-mutató egy olyan százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányados, amely számlálója az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított (konszolidált) adóssága (államadósság); nevezője pedig az Európai Unió módszertan szerint számított bruttó hazai termék (GDP). Tehát az önkormányzatok adósságai az ún. maastrihti kritériumok, az euró övezetbe történő csatlakozás szempontjából is jelentőséggel bír.

### 1. számú ábra: A helyi önkormányzatok adósságállománya (milliárd forint)



Forrás: A helyi önkormányzatok hitel és kötvényállományának évenkénti alakulása az önkormányzatok beszámolója alapján 2002–2016. Kecskés Ádám: A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja és külső finanszírozási lehetőségei, NGM, 2017.

Az MÖtv. általános indokolásában is szerepel, hogy a jogalkotó általános célul tűzte ki egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítését, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre. Szükséges volt tehát az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének megszilárdítása, biztosabb, új alapokra helyezése, átláthatóbb és egyben kötöttebb finanszírozási rendszer kialakítása, az önkormányzatok adósságállományának hatékony kezelése, valamint mindezek érdekében a gazdálkodás ellenőrzésének szigorítása. A 1990-es években kialakított nagyfokú önállóság ellenére az elmúlt húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgásteret, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai és jelentései alapján az önkormányzatok többsége nem fordított kellő figyelmet a tartozások lejárat szerinti megkülönböztetésére, hitelek átutemezési lehetőségének kihasználására.

Gyakori probléma volt, hogy az önkormányzati beruházások olyan adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásokat eredményeztek, amelyek esetén a visszafizetés jövőbeni fedezetét, annak kockázatait nem kellő körültekintéssel mérték fel. A beruházásokhoz kapcsolódóan létrehozott tárgyi eszközök működtetése, jövőbeni fenntarthatósága is gyakori kockázati tényező volt, mivel ezek állagromlása, a pótlási kötelezettség elhalasztása rejtett adósság felhalmozásához vezethet.<sup>1</sup> A nagymértékű eladósodottság a feladat- és finanszírozási rendszer összehangolatlanságából eredt, ennek eredményeként a működés is sok helyen adósság felvételével volt fenntartható. 2011-ben, az eladósodás csúcán csaknem 1 200 milliárd Ft volt az önkormányzati adósságállomány, a devizahitelek aránya az önkormányzati alrendszerben is magas volt (2011-ben 69,2%), a korábban szokatlan és alig használt kötvényállomány aránya pedig 51,7%-ra duzzadt. A feladat és finanszírozási rendszer átalakításával indokolt volt az önkormányzatoktól elkerülő feladatok arányában az adósságot átvenni.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Holczeitler-Papp-Simon: Önkormányzati Gazdálkodás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 73. o.

<sup>2</sup> Kecskés Ádám: A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja és külső finanszírozási lehetőségei, NGM, 2017.

## 1. számú táblázat: A helyi önkormányzatok adósság-konzolidációjának lépései

Ütem	Érintett önkormányzatok és társulások száma	Konzolidáció összege (Mrd forint)
2011. - megyei önkormányzatok és főváros	20	197,7
2012. - 5 ezer fő alatti önkormányzatok és többcélú kistérségi társulások	1 740	84,7
2013. - 5 ezer fő feletti önkormányzatok részbeni (40-70%) konszolidációja	279	614,4
2014. - minden fennmaradt önkormányzat és társulási adósság konszolidációja	516	472,3
<b>Összesen</b>	<b>2 082</b>	<b>1 369,1</b>

Forrás: Kecskés Ádám: A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja és külső finanszírozási lehetőségei, NGM, 2017.

A gazdasági és pénzügyi autonómia azonban a szükséges és arányos mértékben korlátozható. A hatályos *korlátozások* közül ki kell emelni, hogy az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. A 38. cikk értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az önkormányzati vagyon (tulajdon és vagyonértékű jogok) [Mötv. 106. § (2) bekezdés], valamint az önkormányzati bevételek: saját bevételek, átengedett központi bevételek, állami hozzájárulások, támogatások. A saját bevételek közé tartoznak a helyi adók, a saját tevékenységből, vállalkozásból és vagyonból származó bevétel, az átvett pénzeszközök és a külön törvény szerint az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj [Mötv. 106. § (1) bekezdés]. A

helyi önkormányzatok részére átengedett központi bevételeket, ezek fajtáját (adók, illetékek, bírságok, díjak) és mértékét az Országgyűlés rendszert a mindenkori költségvetési törvényben állapítja meg. Az állami támogatások és hozzájárulások a mindenkori költségvetési törvény helyi önkormányzatok támogatásai fejezetéből a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül jut el az önkormányzatokhoz. A helyi önkormányzatok kiadási struktúrája heterogén, mivel a közel 3200 önkormányzat között jelentős különbségek vannak: méretben és lakosságban (község, város, megyeszékhely, fővárosi kerület, főváros), gazdasági erőben (hátrányos helyzetű térség, eladósodottság, adóerőképesség). Az utóbbi években nem utolsósorban az önkormányzati fejlesztések uniós és hazai támogatási forrásainak növekedésének következtében emelkedő tendenciát mutatnak az önkormányzatok felhalmozási és tőkejellegű kiadásai. Az önkormányzati kiadások további elemei a különböző közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó kiadások, a lakossági juttatások, az államháztartáson kívüli szervezeteknek juttatott transzferek, illetve az egyéb kiadások. Természetesen az önkormányzati költségvetések is előírányoznak tartalékokat, általános és céltartalék képzése itt is kötelező.<sup>3</sup> A gazdálkodás formai-jogi kerete alapvetően a költségvetési rendelet és a zárszámadási rendelet, illetve a vagyongazdálkodási rendelet.

Szintén a fejezet bevezetéséhez tartozik, hogy az államháztartás központi alrendszere is támogatja, finanszírozza a helyi önkormányzati feladatokat. A 36. cikk értelmében az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. Korlátozás, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. A 44. cikk alapján a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja és közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során a Tanács az Országgyűlés elnökének a házsabá-

---

<sup>3</sup> Holczer-Papp-Simon: Önkormányzati Gazdálkodás. Nemzeti Községi Egyletem, 2014. 33. o.



lyi rendelkezésekben meghatározottak szerinti tájékoztatása alapján vizsgálja a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésének (államadósság-szabály) való megfelelését. Az eljárást mindaddig folytatni kell, amíg a Tanács a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását meg nem adja.

Az Nvt. 12. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei a helyi közutak és műtárgyaik, a tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése, a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás, a törzsvagyon részét képező helyi közművek, terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése, továbbá a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése. A helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges jogát kizárólag koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedheti át, amelynek leghosszabb ideje harmincöt év.

A közpénzekkel való felelősségteljes gazdálkodás egyik fontos garanciája, annak és az azokkal való gazdálkodás társadalmi ellenőrizhetősége, nyilvánossága. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Az Info tv. 32. §-a szerint a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az Mötv. VI. fejezete és a helyi önkormányzat rendeletei mellett, az önkormányzati gazdálkodást szabályozó alapvető és legfontosabb jogszabályok:

- Magyarország Alaptörvénye 36-44. cikk A közpénzek,
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról,
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról,

- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról,
- 2000. évi C. törvény a számvitelről szóló,
- 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról,
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról,
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről,
- 4/2013. (II.11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről,
- 126/2015. (V. 27.) Korm. rendelet a helyi önkormányzat által kötött csereügylethez szükséges kormányhivatali jóváhagyás eljárási szabályairól
- 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről

## Az önkormányzati vagyon

---

A nemzeti vagyon egy országnak adott időpontban rendelkezésre álló, a történelem során felhalmozott anyagi javak és természeti erőforrások pénzben kifejezett értékének összessége, levonva belőle a külföldi tartozásokat. Összetételét tekintve a következő módon csoportosítható: termelő vagyon (a munkaeszközök, munkatárgyak, a művelés alatt álló föld stb.); nem termelő vagyon (színházak, iskolák, kórházak, középületek stb.); tartalék- és biztonsági alapok; a lakosság tulajdonában lévő házak telkek és tartós fogyasztási cikkek, a külföldi követelések és tartozások különbözete. A tulajdonosi kör szerint két részre bontható: állami és önkormányzati vagyon. A vagyon alapvetően egy jogalanyt (természetes vagy jogi személy) megillető, pénzben meghatározható jogok és kötelezettségek összessége, amelybe beletartoznak ingatlanok és ingóságok, más dolog módjára hasznosítható javak, illetve jogosultságok, követelések és kötelezettségek is.

A 32. cikk (6) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely (kizárólag) feladataik ellátását szolgálja. A 38. cikk (1) bekezdése ehhez hozzáteszi, hogy – 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 figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg: 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (a továbbiakban Nvt.). A felelős gazdálkodás érdekében rögzítették, hogy a nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. A nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható. Az önkormányzati tulajdon egyik sajátos formája a vállalkozási tőke, így a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. A helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben

meghatározott módon, önállóan és/de (!) felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményeinek megfelelően, az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

A védelem további eszköze az ellenőrzés. Az Nvt. 9. § (2) bekezdése szerint a tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrzi a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását, megállapításairól értesíti a nemzeti vagyon használóját, továbbá, amennyiben megállapításai az Állami Számvevőszék hatáskörét érintik, az Állami Számvevőszéket is. A belső ellenőrzéssel kapcsolatban lásd az Mötv. 119. § és 120. §-ához fűzött magyarázatot.

## [106. §]

Az önkormányzatok működésének egyik meghatározó feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek kötelező feladataik ellátásához. Az Mötv. 106. §-a két fontos területre vonatkozóan tartalmaz keretjellegű szabályozást, egyfelől a saját bevételeket nevesíti, másfelől meghatározza az önkormányzati vagyon fogalmát.

A rendelkezés tételesen felsorolja a saját bevétel elemeit: ezek a helyi adók, a saját tevékenységből, vállalkozásból és vagyonból származó bevétel, az átvett pénzeszközök és a külön törvény szerint az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj. A 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól 2. § (1) bekezdése ezt részletesebben állapítja meg, így az önkormányzat saját bevételének minősül

- a helyi adóból és a települési adóból származó bevétel,
- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel,
- az osztalék, a koncessziós díj és a hozambevétel,
- a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevétel,
- bírság-, pótlék- és díjbevétel, valamint
- a kezesség-, illetve garanciavállalással kapcsolatos megtérülés.

Értelemszerűen a feladatfinanszírozási rendszer keretében kapott támogatások és a települési önkormányzatokat megillető átengedett bevételek nem minősülnek saját bevételnek, azt a mindenkori központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg. Részletesebben lásd az Mötv. 117. § és

118. §-ához fűzött magyarázatot. Ugyanakkor a feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségek fenntartását. A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét a mindenkori költségvetési törvény határozza meg.

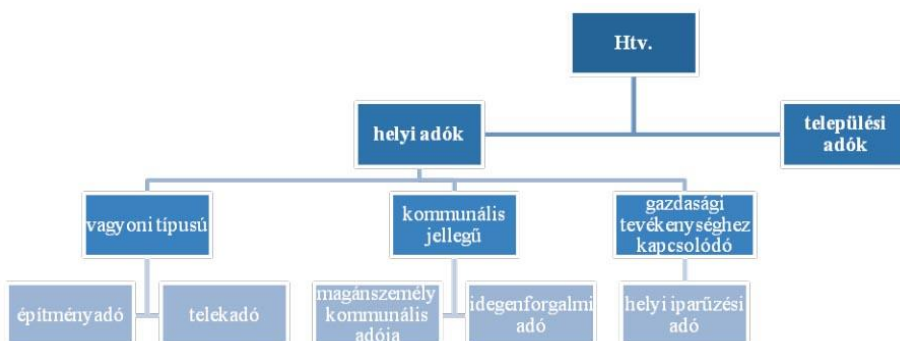
Az önkormányzat saját bevételei közpénznek minősülnek, az önkormányzati vagyon pedig nemzeti vagyonnak. Ennek következtében erre is vonatkozik az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

### ***Helyi adók***

Az 1990. évi C. törvény a helyi adókról (továbbiakban Htv.) kiemeli, hogy a helyi közszolgáltatási feladatoknak a helyi sajátosságokhoz és igényekhez igazítható ellátása – melynek során nélkülözhetetlen a helyi közösségek kezdeményezőkézsége, áldozatvállalása is – elengedhetetlenné teszi az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtését. Az önkormányzati gazdasági önállósulás egyik eszköze a helyi adók rendszere. Ez a települési önkormányzat számára lehetőséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására, s ezzel együtt a helyi adópolitika kialakítására.

A közteherviselés egyik alapelve, hogy az adókat törvényben kell meghatározni, ezt az alapevet származtatja tovább a Htv. úgy, hogy felhatalmazást ad az települési önkormányzatok számára települési adók meghatározására is. A törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat, valamint a megyei önkormányzat képviselő-testülete rendelettel az önkormányzat illetékeségi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint - a megyei önkormányzat kivételével - települési adókat vezethet be. A keretszabályozásnak megfelelően a Htv. nevesít néhány helyi adót, illetve felhatalmazza a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselő-testületét, hogy a törvény rendelkezései szerint további ún. települési adók bevezetéséről is dönthessen. Az önkormányzat így rendeletében az illetékeségi területén szabadon határozhatja meg, hogy a Htv. keretei között mely helyi adókat alkalmazza, valamint milyen települési adókat vezet be.

## 2. számú ábra: A helyi adók rendszere



Forrás: saját szerkesztés

A helyi adók esetében a Htv. egyértelműen meghatározza az adókötelezettségre, az adó alanyára, az adómentességre, az adókötelezettség keletkezésére, változására és megszűnésére, az adófelfüggesztésre, az adó alapjára, az adó mértékére vonatkozó szabályokat. Ezekkel kapcsolatban az önkormányzatnak csak annyi a feladata, hogy rendeletében dönt arról, mely adókat vezeti be, illetve az adómértékeket a törvényi határok között miképp mérlegeli. Az önkormányzat rendeletével vagyoni típusú adók, kommunális jellegű adók, továbbá helyi iparüzési adó bevezetésére jogosult.

**3087/2013. (III. 27.) AB határozat 1.** *Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budaörs Város Önkormányzata által az építményadóról alkotott 11/1991. (VII. 26.) ÖKT. sz. rendelet 6. § (6) bekezdésének 2003. január 1-je és 2011. január 1-je között hatályos rendelkezése alkotmányellenes volt. [40] Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok, mint adóalanyok tekintetében lakcímtől teljesen független törvényi okból keletkezik. Az állandó és nem állandó lakosok tulajdonosi minősége között jogi szempontból nincs különbség, ezért az a tény, hogy az építményadó alanya az adó tárgyát képező ingatlant állandó lakcímeként jelenti-e be, az adóalanyiság szempontjából nem releváns, a tulajdonosok csoportján belül az építményadó szempontjából nem önálló csoportképző tényező (ABH 2008, 525, 535.).*

**KGD 2015. 131. és KGD 2015. 47.** *A fővárosi önkormányzatot terhelő össze települési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § c) pontja szerint helyi sajátosság körében köteles értékelni azt a kö-*

*rülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat - és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje. [1990. évi C. tv. 2. §, 6. §, 17. §, 21. §, 22. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. 13. §, 23. §].*

Az adókiivetéshez a kötelezettségvállalási szabályok is kapcsolódnak. Ugyanis a Gst. 10. § (2) bekezdése értelmében a települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. E rendelkezést nem kell alkalmazni a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletére, amelyhez nincs szükség a Kormány hozzájárulására, illetve amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege megegyezik az adósságot keletkeztető ügylet összegével.

A korlátozások közé tartozik, hogy az önkormányzat az illetékességi területén, szintén rendelettel, kizárólag olyan települési adót, települési adókat vezethet be, amelyet vagy amelyeket más törvény nem tilt. A települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó. Vállalkozó a gazdasági tevékenységet saját nevében és kockázatára haszonszerzés céljából, üzletszerűen végző egyéni vállalkozó, mezőgazdasági őstermelő, a jogi személy és az egyéni cég, egyéb szervezet. Egyszerűbben: csak természetes személy lehet adóalany. A leggyakrabban bevezetett települési adótípusok a termőföldadó, valamint a Gjt. hatálya alá nem tartozó járműadó (vízi járművek adója és a traktoradó) volt. Ezeken kívül előfordult magas építményekre bevezetett adó, település-kép adó, nádas adó, ló és póniló adó, ebadó, giccs adó, stb.<sup>4</sup>

A kapcsolódó alkotmányos rendelkezés az Alaptörvény XXX. cikke, amely szerint teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezésé-

---

<sup>4</sup> Németh Ildikó – Halkóné Dr. Berkó Katalin (2021): A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége 2021. Állami Számvevőszék, 12.

hez. A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5045/2013/6. határozata** *Az érintett Önkormányzat az Ör.1. és az Ör.2. vizsgált rendelkezéseit a Helyi adó tv. 6. § c) pontjában foglaltakkal szemben, a helyi sajátosságok és az adózó teljesítőképességének figyelmen kívül hagyásával alkotta meg. Nem ideértve az adómaximum túllépésének eseteit, formálisan maradt meg az érintett Önkormányzat a Helyi adó tv. adta keretek között akkor, amikor bizonyos körben a törvényi adómaximumot állapította meg a vállalkozói telkek esetében. Valójában ezen rendelkezések megalkotásakor csupán az önkormányzati gazdálkodási szempontok vezérelték és figyelmen kívül hagyták az arányos közteherviselés elvét, illetve a teherbíró képességet.*

A jegyző, valamint a főjegyző az önkormányzati adórendelet, valamint annak módosítása hatályba lépését megelőző hónap ötödik napjáig – a kincstár elektronikus rendszerén keresztül – adatot szolgáltat a kincstár számára. Ennek tartalma a következő: a helyi adónem, a települési adónem bevezetésének napja; az önkormányzat által megállapított adóalap, adómérték, adókedvezmény, adómentesség szövege; a rendelkezések hatálybalépésének napja; az önkormányzat honlapjának címe, valamint legalább egy adóügyi információs telefonszám, elektronikus levélcím, hivatali kapu azonosító, és az adóhatóság levelezési címe (elérhetőségi információk); a helyi adónem, a települési adónem pénzforgalmi jelzőszáma; a határozott időszakra megállapított adómérték, adómentesség, adókedvezmény esetén a határozott időszak lejártának időpontja.

Az önkormányzat adómegállapítási joga a Htv-ben meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki. Az adóalany a magánszemély, a jogi személy, egyéb szervezet és a magánszemélyek jogi személyiséggel nem rendelkező személyi egyesülése. Adómentes valamennyi helyi adó alól az egyesület, az alapítvány, a közszolgáltató szervezet, a köztestület, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár és – kizárólag a helyi iparüzési adó vonatkozásában – a közhasznú szervezetnek minősülő nonprofit gazdasági társaság. Adóalany a külföldi magánszemély és szervezet is feltéve, hogy adómentességét nemzetközi szerződés vagy viszonosság nem biztosítja. Az adókötelezettség az önkormányzat illetékeségi területén a kiterjed az ingatlanulajdonra, ingatlanhoz kapcsolódó va-



gyoni értékű jogra, nem állandó lakosként való tartózkodásra és a törvényben meghatározott gazdasági tevékenység gyakorlására (a továbbiakban együtt: adótárgy).

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5066/2013/4. határozata** *A Helyi adó tv. nem ad mozgásteret, döntési alternatívát az önkormányzatok számára az adóalanyok és az adótárgyak tekintetében. Megalapozatlan az érintett önkormányzat azon védekezése, amely szerint a képviselő-testületnek szabadságában állna a helyben lakók számára a kedvezőbb adóalap-számítás érdekében az adótárgy törvényi fogalmától eltérni.*

Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót határon kívül helyezze, az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza, az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan megállapítsa. Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy az adóalanyt egy meghatározott adótárgy esetében csak egyféle adó fizetésére kötelezheti, és az általa bevezetett adó mértékeként nem állapíthat meg többet az adómaximumnál. A helyi iparüzési adó esetén egy adómérték alkalmazható. A helyi önkormányzat az ügkörébe tartozó adók és illetékek hatékony beszedésének elősegítésére a feltárt és beszedett adóhiányból, valamint a beszedett adó- és illetéktartozásból az önkormányzatokat megillető bevétel terhére rendeletében szabályozhatja az anyagi érdekelttség feltételeit.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5025/2014/4. határozata** *Törvényellenes az, ha az önkormányzati jogalkotó az adókötelezettség fennálltát, fenn nem álltát, mértékét a lakcímnnyilvántartás adataitól teszi függővé, ugyanakkor az önkormányzati adóhatóság ellenőrzési, illetve adóigazgatási eljárása során - az életvitelszerű lakhatás bizonyítékeként - figyelemmel lehet a lakcímnnyilvántartás adataira.*

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5051/2013/4. határozata** *A hivatkozott törvényi rendelkezések értelmében - az önkormányzatok döntésétől függően - a temetőtertek 2012. január 1. és május 14. között lehettek telekadó tárgyai. Az Ör. támadott rendelkezése csak a belterületi telkek vonatkozásában írja elő az adófizetési kötelezettséget, illetve figyelmen kívül hagyja a telekadó alóli törvényi fogalommeghatározásból következő mentesülési szabályokat. Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 2012. október 1. napjáig hatályos 1. § (1) bekezdése részben a Helyi adó tv. 2011. november 1-től hatályos 17. §-ba, illetve a*

2012. május 15-től hatályos 52. § 16. pontjába ütközően törvénysértő volt. **Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5081/2012. határozata** Az adótárgy értékének közel 70%-át kitevő mértékű éves telekadómérték számottevően eloldódott az adóztatott vagyontömeg értékétől. A helyi önkormányzatnak a telekadó kivetését megelőzően mérlegelnie kell az illetékességi területén található telkek értékét és a különböző telkek közötti értékkülönböt.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5019/2013/8. határozata** A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a Kgyr. 19. § (1) bekezdése olyan adókedvezményt intézményesít, amelyre nincs törvényi felhatalmazása, ezért az a Helyi adó tv. 7. § e) pontjába, valamint 39/C. §-ába ütközően jogsértő. A törvénysértő önkormányzati normát pro futuro hatállyal megsemmisítette.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5010/2013/4. határozata** A Hatv.-ben szabályozott telekadó vagyoni típusú adó. A Hatv. 17. §-a szerint adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek. Megállapítható, hogy telekadó esetén az adóztatás és az adó mérték helyi sajátosságokhoz való igazodása az ingatlan sajátosságai alapján differenciálható önkormányzati rendeletben. Az Ör. 3. § (2) bekezdése azonban nem ez alapján, hanem az ingatlan tulajdonosok szándéka alapján (hajlandó-e leadni térítésmentesen közút céljára) differenciál. Ez a megoldás ellentétben áll a Hatv.-ben meghatározott telekadó kivetésének alapvető rendelkezéseivel, az adó szabályozási funkciójával.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5081/2012/4. határozata** Az Ör. 3. § (2) bekezdése szerinti külterületi telkek esetében megállapított adómérték - a Hatv.-beli adómaximum formális megtartása ellenére is - a Hatv. 6. § c) pontjában ütközően törvényellenes. A peres iratokból megállapítható volt, hogy a 300 forint/nm a 2012. évben az alapper felperese esetében a külterületi telek értékének közel 70%-át tette ki. Az Ör. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely arra utalna, hogy az érintett Önkormányzat figyelemmel lett volna akár az egyes külterületi ingatlanok között meglévő különbségekre, akár az egyes adóalanyok teherbíró képességére az adómérték megállapításakor. Az adó ilyen mértéke ezért túllép az adókénti funkción.

Az önkormányzat a beszedett adó összegéről évenként köteles a költségvetési beszámoló részeként a település lakosságát tájékoztatni.

## 1. számú táblázat – A helyi adók

helyi adó	adókötelezettség és adóalany	adó alapja	adó mértéke
<b>építményadó</b>	önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész tulajdonosa	az építmény m <sup>2</sup> -ben számított hasznos alapterülete, vagy az építmény korrigált forgalmi értéke	1100 Ft/m <sup>2</sup> , vagy a korrigált forgalmi érték 3,6%-a,
<b>telekadó</b>	az önkormányzat illetékességi területén lévő telek tulajdonosa	a telek m <sup>2</sup> -ben számított területe, vagy a telek korrigált forgalmi értéke	200 Ft/m <sup>2</sup> , vagy a korrigált forgalmi érték 3%-a
<b>magánszemély kommunális adója</b>	magánszemély, továbbá olyan magánszemély, aki nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik	tulajdonjog vagy bérleti jog	adótárgyanként, illetőleg lakásbérleti jogonként legfeljebb 17 000 Ft
<b>idegenforgalmi adó</b>	a magánszemély, aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt	a megkezdett vendégéjszakák száma, vagy a megkezdett vendégéjszakára eső szállásdíj, ellenérték	személyenként és vendégéjszakánként 300 Ft vagy az adóalap 4%-a
<b>helyi iparűzési adó</b>	a vállalkozó által az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel végzett vállalkozási tevékenység (iparűzési tevékenység).	a nettó árbevétel	az adóalap 2%-a

Forrás: saját szerkesztés

A főváros kettős összetétele miatt a helyi adók tekintetében is sajátosságok jelentkeznek. A főváros esetében az építményadót, a telekadót, a magán-személy kommunális adóját és az idegenforgalmi a kerületi önkormányzat, a helyi iparüzési adót a fővárosi önkormányzat jogosult bevezetni. A kerületi önkormányzat által bevezethető adót a kerületi önkormányzat helyett a fővárosi önkormányzat akkor jogosult rendeletével bevezetni, ha ahhoz minden adóév tekintetében az érintett kerületi önkormányzat képviselőtestülete előzetes beleegyezését adja. A fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a kerületi önkormányzat által bevezethető adó bevezetésére a fővárosi önkormányzat jogosult. Ennek törvényi alapját az Möt. 26. §-a és a 2006. évi CXXXIII. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról teremt meg, amely értelmében helyi adó bevezetésére és működtetésére a törvényben rögzített feladatellátás alapján a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzat is jogosult. Az adókiivetés, bevezetés és működtetés rendjét törvény szabályozza. A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételekből a fővárosi önkormányzatot 54%, a kerületi önkormányzatokat együttesen 46% részesedés illeti meg. A fővárosi önkormányzat az öt megillető 54%-ból a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására az ehhez szükséges összeget köteles a tárgyévben fordítani.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5033/2014/4. határozata** *A fővárosi önkormányzatot terhelő össztelepülési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti "helyi sajátosság" körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közzolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közzolgáltatásnak a kerületi önkormányzat - és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje.*

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5022/2014/4. határozata** *A fővárosi önkormányzatot terhelő össztelepülési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c) pontja szerinti "helyi sajátosság" körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közzolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közzolgáltatásnak a kerületi önkormányzat - és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje.*

Hasonló szabályozás vonatkozik a megyei önkormányzatra is, így a megyei közgyűlés a bevezetendő helyi adóról szóló rendeletének tervezetét - legalább 15 napos határidővel - véleményezésre megküldi a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti és a különleges gazdasági övezetről

szóló kormányrendelet szerint a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatnak minősülő önkormányzatoknak, továbbá a Kormány részére.

Az önkormányzati adóhatóság az adatszolgáltatása teljesítésével egyidejűleg az önkormányzat honlapján közzéteszi az adórendelet szövegét, az adórendelet módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét, valamint a rendszeresített bevallási, bejelentkezési nyomtatványokat, az elérhetőségi információkat, feltéve, hogy az önkormányzat honlapot üzemeltet. Az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adókat és adók módjára behajtandó köztartozásokat kizárólag a kincstár által rendelkezésre bocsátott számítógépes programrendszerrel lehet nyilvántartani. A Magyar Államkincstár ellátja az önkormányzatok hatáskörébe tartozó adókkal, adók módjára behajtandó köztartozásokkal, az iparüzési adóval, a gépjárműadóval kapcsolatos adatszolgáltatás összesítését. Felügyeli az adófeldolgozó programot az önkormányzatok körében, továbbá szakmai tanácsadást nyújt az önkormányzatok adóügyi munkájához.

A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az önkormányzati adóhatóság, a jegyző látja el. A települési adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet.

2021. évtől egyes önkormányzati adóigazgatási hatásköröket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) vette át, illetve a helyi iparüzési adóbevallás és előlegcsökkentésre irányuló nyilatkozattételi kötelezettség teljesítését is a NAV felé kell teljesíteni. A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (Gjt.) 2021. évtől hatályos rendelkezései alapján a belföldi gépjárművek adója esetében az adóhatósági feladatokat már nem az önkormányzati adóhatóság végzi, hanem 2021-től az állami adóhatóság látja el. (2020. július 19-től a településeket nem illeti meg a gépjárműadó 40 %-a.) Szintén 2021-től az adóalanyok főszabály szerint kizárólag az állami adóhatósághoz kötelesek elektronikus úton benyújtani a helyi iparüzési adóbevallásukat, legyen az új bevallás, régi elmaradás, vagy önellenőrzés, illetve bevallás javítás. Fontos, hogy maga az iparüzési adóbevallás feldolgozása, esetleges javítása az önkormányzati adóhatóságnál történik és az adófizetést is az önkormányzat számlájára kell változatlanul megtenni.

***Saját tevékenységből, származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj***

Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország gazdasága – az értékteremtő munka mellett – a vállalkozás szabadságán alapszik. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok számára is adott a lehetőség, hogy törzsvagyonával és üzleti vagyonával gazdálkodjon. A helyi önkormányzat saját bevételei közé tartozik a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj. Ide sorolhatók

- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel,
- az osztalék, a koncessziós díj és a hozambevétel,
- a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevétel,
- a kezesség-, illetve garanciavállalással kapcsolatos megtérülés.

Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése alapján a *helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek* törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. Mivel az önkormányzat a tulajdonos ezért a gazdálkodó szervezet jellegétől (nonprofit, közhasznú) és formájától függően dönthet arról, hogy az éves nyereséget osztalék formájában mire fordítja.

### ***Átvett pénzeszközök***

Az átvett pénzeszközök az államháztartáson kívülről származó olyan források, amelyek ellenében az átadó az ellátandó feladatot meghatározhatja, de ellenszolgáltatást nem kér, az abból létrejött eredmény hasznosítási jogát nem köti ki és átvevőt számadási kötelezettség nem terheli.<sup>5</sup> A helyi önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy együttműködjenek más költségvetési szervekkel, gazdasági társaságokkal, és az ilyen együttműködések keretében működési vagy fejlesztési célra juttatott források tervezhetők pénzeszköz-átvételként. Egyik jelentős tétel, az Egészségbiztosítási Alapból átvett pénzeszköz, támogatásértékű bevétel.

Az átvett pénzeszközökről az Möt. nem rendelkezik, így erre is alkalmazni kell az Möt. 112. § (3) bekezdését, amely szerint az önkormányzati gazdálkodás e törvényben nem szabályozott kérdéseiben az államháztar-

---

<sup>5</sup> in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 368. o.

tásról szóló törvényben és végrehajtási rendeleteiben foglaltakat kell alkalmazni. Az Áht. 6. § bekezdése értelmében működési bevételek - és azok kiemelt előirányzatai – közé tartoznak – azok közgazdasági jellege szerint – a működési célú átvett pénzeszközök is, amelyek az államháztartáson kívülről működési célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származnak. A felhalmozási bevételek - és azok kiemelt előirányzatai – közé sorolandók – azok közgazdasági jellege szerint – a felhalmozási célú átvett pénzeszközök, amelyek az államháztartáson kívülről felhalmozási célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származnak. Ezekre a rovatokon kell elszámolni a működési vagy felhalmozási célból államháztartáson kívüli szervezet felé vállalt garanciák, kezességek alapján az eredeti kötelezett helyett teljesített kifizetések eredeti kötelezett általi megtérítését.

Nem a saját bevételek közé tartozik az *államháztartáson kívüli forrás* átvétele. Az Mötv. 41. § (9) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket rendeletben szabályozza. Ehhez kapcsolódik az Mötv. 112. § (1) bekezdésének egy monda, hogy a helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit – többek között – más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből teremti meg.

### ***Az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj***

Szintén a saját bevételek közé tartozik a mindenkori költségvetési és az ágazati törvények alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj. Ennek következtében ez minden évben változik, változhat.

Az Mötv. szövegezése nem említi a központi adók meghatározott és átengedett részét, ugyanakkor a 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről – a korábbi évekhez hasonlóan – 38-39. § szerint a *települési önkormányzatokat megillető átengedett bevételek* közül, a települési önkormányzatot illeti meg a települési önkormányzat önkormányzati adóhatósága által megállapított gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a.

Szintén a települési önkormányzaté a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – az önkormányzat által beszedett – személyi jövedelemadó 100%-a. Ezen felül a települési önkormányzat átengedett bevételei közé tartoznak a következő *bírságok*:

- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100%-a,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal által a települési önkormányzat területén kiszabott, és abból befolyt környezetvédelmi bírságok összegének 30%-a,
- a közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott közlekedési szabálysze­gésre tekintettel kiszabott - a bírságot kiszabó szervre tekintet nélkül – közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a, ha a behajtást, illetve a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jog­körében eljárva foganatosította és
- a települési önkormányzat területén a közlekedési szabálysze­gések után a közterület-felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság behajtott összegének 100%-a.

A szabálysértési pénz- és helyszíni bírság, valamint a közigazgatási bírság végrehajtását kérő szerv költségminimum megelőlegezésére nem köteles.

A települési önkormányzatokat megillető *díjakat* az ágazati jogszabályok határozzák meg, rendszerezésük emiatt nehézkes. Például a 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról 21/B. § szerint a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díj a települési önkormányzat – a fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a Margitsziget tekintetében a Budapest XIII. kerületi önkormányzat – környezetvédelmi alapjának a bevételét képezi. A települési önkormányzat – a fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a Margitsziget tekintetében a Budapest XIII. kerületi önkormányzat – a talajterhelési díjból származó bevételt a talaj, valamint a felszín alatti víz mennyiségi, minőségi védelmére használhatja fel. Emellett az önkormányzat is megállapíthatja a díjak mértékét. Ilyen például hulladékkezelési közszolgáltatási díj. A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról 35. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait és az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit. A módszertani részletszabályokat a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet a települési hulladékkezelési



közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól tartalmazza.

Az Áht. 83/A. §-a szerint a *belföldi gépjárművek után beszedett adó*nak a települési önkormányzat és a központi költségvetés közötti – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékű – megosztását a kincstár ellenőrzi. (2020. július 19-től a településeket nem illeti meg a gépjárműadó 40 %-a.) A kincstár ellenőrzéséhez a települési önkormányzat a Kormány rendeletében meghatározott adatszolgáltatást teljesít. Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy késedelmes teljesítése esetén az önkormányzati hivatal a Kormány rendeletében meghatározott mértékű bírságot fizet, amelyet a kincstár határozatban szab ki.

### ***Az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei***

Az Mötv. szövegéből következően az *egyéb sajátos bevételek* közé tartozik minden olyan bevétel, amely nem sorolható az előző pontokba, illetve amely szintén nem sorolható az Mötv. 112. §-ában említett más gazdálkodó szervektől átvett bevételek, valamint a központi költségvetési támogatások körébe. Ilyen például, hogy az 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 42/C. § (1) bekezdése alapján az ebtartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat az adott év első napjáig négy hónapos kort betöltött eb után az eb tulajdonosától évente ebrendészeti hozzájárulást szedhet be. Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy az ebrendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg.

Az Mötv. az *intézmény* fogalmát tág értelemben használja, a 41. § (6) bekezdése alapján a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó

szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. Részletesebben lásd az Möt. 41. §-ához fűzött magyarázatot.

Bevételeikkel kapcsolatos alkotmányos korlátozás, hogy Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése szerint a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

### ***Helyi önkormányzati vagyon***

Az önkormányzati tulajdon, vagyon fő rendeltetése, hogy a közszolgáltatásokat biztosítsa. Az Möt. 106. § (2) bekezdése értelmező jelleggel rögzíti, hogy a *helyi önkormányzati vagyon* összetevői a helyi önkormányzat tulajdona és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogok, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. Más megfogalmazásban a helyi önkormányzatot megillető, pénzben meghatározható jogok és kötelezettségek összessége. Ebből következően tágabb kategória, mint a tulajdonjog, illetve mint a tulajdonjog közvetett tárgyát képező dolgok összessége. Ebbe a körbe ugyanis nemcsak ingatlanok és ingóságok, más dolog módjára hasznosítható javak tartoznak, hanem vagyoni értékű jogosultságok (vagyonkezelői jog, földhasználati jog, bérleti jog stb.), követelések és kötelezettségek is. A vagyonba tartozik tehát az önkormányzat minden dologi és kötelmi jogi jogviszonya, amelyből csak a nem vagyoni (pénzben nem kifejezhető) jellegű jogok vannak kizárva. A vagyonon belül szűkebb polgári jogi kategória az *alvagyon*, amely meghatározott célra összefogott vagyontárgyak csoportját jelenti, amire általában speciális jogi szabályozás érvényes.

A Kormány 1102/2013. (III. 7.) Korm. határozata az állami tulajdonú ingatlanok ingyenes önkormányzati tulajdonba adásához szükséges intézkedésekről alapján az állam – a minisztereken keresztül – számos olyan állami tulajdonban lévő vagyonelemet adott át, amelyeket a helyi önkormányzatok hatékonyabban tudnak a helyi közösség érdekében felhasználni, ugyanis az állami vagyon tulajdonjoga ingyenesen átruházható a helyi önkormányzatnak, hogy jogszabályban foglalt feladatainak ellátását elősegítse.

A tulajdon alapvetően dolgokhoz kapcsolódik. Az Nvt. értelmében dolog minden birtokba vehető dolog és a dolog módjára hasznosítható természeti erő. A Ptk. 5:14. § alapján a birtokba vehető testi tárgy (*dolog*) *tulajdonjog* tárgya lehet. A dologra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni

kell a pénzre és az értékpapírokra, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre. A dologra vonatkozó szabályokat az állatokra a természetüknek megfelelő eltéréseket megállapító törvényi rendelkezések figyelembevételével kell alkalmazni. A tulajdonjog kiterjed mindarra, ami a dologgal olyképpen van tartósan egyesítve, hogy az elválasztással a dolog vagy elválasztott része elpusztulna, illetve az elválasztással értéke vagy használhatósága számottevően csökkenne (alkotórész). A tulajdonjog kétség esetén kiterjed arra is, ami nem alkotórész ugyan, de a dolog rendeltetésszerű használatához vagy épségben tartásához rendszerint szükséges vagy azt elősegíti (tartozék). Egyes dolgokra, mint az ingatlanok, épületek – sajátosságukra tekintettel – eltérő szabályok vonatkoznak. Az *ingatlan* tulajdonjogával felhagyni nem lehet. Az ingatlanon fennálló tulajdonjog a föld feletti légi térre és a föld alatti földtestre az ingatlan hasznosítási lehetőségeinek határáig terjed. Az ingatlanon fennálló tulajdonjog a föld méhének kincseire és a természeti erőforrásokra nem terjed ki. Az *épület* tulajdonjoga – ha az épület és a föld tulajdonosa eltérően nem állapodnak meg – a földtulajdonost illeti meg. Az ingatlan tulajdonosa rendelkezhet úgy, hogy a földet és a rajta álló épületet önálló ingatlanokként jegyezzék be az ingatlan-nyilvántartásba.

A *vagyoni értékű jogok* a pénzben kifejezhető értékkel bíró jogok. A Htv. értelmező rendelkezése alapján vagyoni értékű jog: a kezelői jog, a vagyongazdálkodási jog, a tartós földhasználat, a haszonélvezet, a használat joga – ideértve a külföldiek ingatlanhasználati jogát is -, a földhasználat és a lakásbérlet. Jellemzői, hogy nem tulajdonjogok, de az önkormányzat mintegy tulajdonosként viselkedik, tartósak, illetve a gyakorlásukért járó ellenérték megfizetése előre, és nem a későbbi folyamatos működés során történik. Ilyenek különösen a bérleti jog, a használati jog, a vagyongazdálkodási jog, a szellemi termékek felhasználási joga, a koncessziós jog, a televízió és rádió frekvenciák joga, szerencsejátékok joga, a tartós földhasználat, haszonélvezeti, jog, telki szolgálat, üdülőhasználati jog stb. A *vagyoni értékű kötelezettségek* a vagyoni értékű jogok ellentéte, ebben az esetben ugyanis az önkormányzat a kötelezett (kötvény-visszafizetés).

A nemzeti vagyonról szóló törvény meghatározza a vagyongazdálkodás alapelveit. Az Nvt. 7. § (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam,

az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi, helyi közösségi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állandóságának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása. Az alapelvek közé tartozik továbbá a hosszú távú, átlátható és felelős gazdálkodás, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával. Ehhez kapcsolódik a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése. Megóvásának egyik legnagyobb problémája, hogy a nemzeti vagyon jelenleg tételesen nincs összeírva, 1972-ben készült az utolsó átfogó felmérés, és az 1988-as statisztikai évkönyvben szerepelt utoljára egyáltalán az a címszó.

A nemzeti vagyon forgalomképessége mellett a védelem kiterjed annak megterhelésére, illetve az azzal kapcsolatos jogvitákra is, amelyeket – az Alaptörvény mellett – más jogszabályok is biztosítanak. Az Nvt. 5. § (7) bekezdése szerint a korlátozottan forgalomképes vagyon önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül nem szolgálhat, és kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el. A forgalomképtelen vagyonelemek esetében ez teljes mértékben kizárt. Az Áht. 84. §-a bővíti, szigorítja szabályt, így a helyi önkormányzat hitelfelvétele, kötvénykibocsátása fedezetéül az önkormányzati törzsvagyon, a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása és a költségvetési támogatás nem használható fel. Az 1994. évi LXXI. törvény a választottbíráskodásról 4. §-a szerint nincs helye - sem magyarországi, sem Magyarországon kívüli választottbírói hellyel (székhellyel) rendelkező eseti vagy állandó - választottbírói eljárásnak olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbírói eljárás keretében történő rendezését kizárja.

**14/2013. (VI. 17.) AB határozat** 1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a Q) cikk (2) bekezdése alapján alkotmányos követelmény a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. § (3) bekezdése utolsó mondatának (“A nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult e jogviták eldöntésére választottbírói eljárást nem köthet ki.”) a 17. § (1) bekezdésével (“E törvény hatálybalépését megelő-

*zően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket e törvény rendelkezései nem érintik.”) történő együttes értelmezése és alkalmazása. Ez az alkotmányos követelmény vonatkozik a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény által érintett, a magyar állam és egy másik államhoz kötődő jogi személy között 2012. január 1-jén hatályban levő beruházási és vállalkozási természetű megállapodásokra.*

**BDT2008. 1733.** *Önkormányzati tulajdonban álló ingatlanokat érintő per esetén a perfeljegyzés elrendelése előtt vizsgálni kell azt is, hogy az érintett ingatlanok forgalomképesek vagy sem. A forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes ingatlanok esetén a perfeljegyzés elrendelése - még az egyéb feltételek fennállása esetén is - kizárt.*

**BDT2013. 2942. I.** *A törvény erejénél fogva önkormányzati tulajdonba került vagyonon korábban fennállt tanácsai kezelői jog nem vitatható polgári perben azon az alapon, hogy a kezelői jog más állami szervet illetett volna.*

Az Nvt. szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit. A nemzeti vagyon önkormányzatokat is érintő része:

- a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;
- a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog;
- a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;
- a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- a helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog.

*A helyi önkormányzat vagyonát a jogszabály rendelkezése szerint két fő kategóriába lehet sorolni. Ennek megfelelően az lehet törzsvagyon, ezen belül forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes, illetve üzleti vagyon, amely forgalomképes. A törvény a nemzeti vagyont négy alkategóriáját különbözteti meg, ami a helyi önkormányzat vagyona tekintetében*

is leképezhető. A csoportok egyben az önkormányzati vagyon védelmének fő vonalait adják: a kizárólagos önkormányzati tulajdonba tartozó vagyoni kör, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, a korlátozottan forgalomképes vagyon és az önkormányzat üzleti vagyona.

A Nvt. a helyi önkormányzat számára lehetőséget biztosít, hogy a nemzeti, önkormányzati vagyonnal kapcsolatban, a helyi közérdekre tekintettel rendeletet alkothasson. A helyi önkormányzat rendeletével

- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősíthet vagyonelemeket;
- a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek körét;
- a tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében értékesítési értékhatárt határozhat meg, ami felett a vagyon tulajdonjogát átruházni - ha törvény kivételt nem tesz - csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5047/2013. határozata** *Az Nvt. több helyen felhatalmazást ad a helyi önkormányzatnak egyes vagyontárgyak rendeletben történő átsorolására, így pl. rendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak (így forgalomképtelen törzsvagyonnak) minősíthet vagyontárgyakat. Az átminősítésre azonban csak törvényi felhatalmazás alapján, a törvény keretei között van lehetőség. (A törvényességi probléma szerint az önkormányzat egyes törvény szerint forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó vagyontárgyakat üzleti vagyontárgyakként tüntetett fel, míg más esetekben a törvény szerint korlátozottan forgalomképes vagyontárgyakat forgalomképtelenként szerepeltette rendeletében.)*

## 2. számú táblázat – A helyi önkormányzati vagyon rendszere

<b>Törzsvagyon</b>	
<b>forgalomképtelen</b>	<p>közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet a törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a helyi közutak és műtárgyaik,</li> <li>• a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,</li> <li>• a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint</li> <li>• a helyi önkormányzat tulajdonában álló - külön törvény rendelkezése alapján részére átadott - vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.</li> </ul>
	<p>törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít; ilyennek minősített:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• egyes épületek, műemlékek,</li> <li>• gyűjtemények, ingóságok</li> </ul>
<b>korlátozottan forgalomképes</b>	<p>törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű,</li> <li>• a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész,</li> <li>• a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés, továbbá ezek leányvállalataiban fennálló részesedések</li> <li>• a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, a helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés</li> </ul>
<b>Üzleti vagyon</b>	
<p>a nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba</p>	

Forrás: saját szerkesztés

A *törzsvagyon* az önkormányzatiság lényegével van összefüggésben. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a *törzsvagyon*, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását

vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet a törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, valamint törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (együtt: forgalomképtelen törzsvagyon), továbbá amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg. A helyi önkormányzat a rendelete alapján forgalomképtelennek minősülő vagyonából rendeletben köteles megjelölni azokat a tulajdonában álló vagyonelemeket, amelyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonként forgalomképtelen törzsvagyonnak minősít. A korlátozottan forgalomképes eszköz jellemzője, hogy természetéből adódóan forgalomképes, de valamilyen jogi korlátozás miatt csak korlátozottan, feltételekkel vehet részt a piaci forgalomban (például nem terhelhető meg, nem köthető le, nem lehet követelés biztosítéka, tartozás fedezete és végrehajtás sem vezethető rá).<sup>6</sup> A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon minősítés a nemzeti vagyon tekintetében addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. A gazdasági társaságban fennálló önkormányzati tulajdonban álló társasági részesedés vagy annak egy része az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság részére nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként rendelkezésre bocsátható, vagy – ezen társaság részére – más jogcímen történő átruházás útján elidegeníthető.

**BH 2005/409.** *Forgalomképtelen önkormányzati vagyonról képviselő-testületi határozattal rendelkezni nem lehet (1990. évi LXV. törvény 79. §).*

**BH 2005/446.** *Törvénysértő az önkormányzat törzsvagyonához tartozó, forgalomképtelen ingatlan cseréjéhez hozzájáruló képviselő-testületi határozat (1990. évi LXV. tv. 79. §, 99. §; 1952. évi III. törvény 324. §).*

**EBH 2002/823.** *A közterület önkormányzati tulajdon, forgalomképtelen, az arra kötött adásvételi szerződés alapján tulajdonjog akkor sem jegyezhető be az ingatlan-nyilvántartásba, ha az nem a közút része (1972. évi 31. tvr. 15. §, 17. §, 1959. évi IV. tv. 200. §, 1964. évi III. tv. 17. §, 1997. évi LXXVIII. tv. 27. §, 1990. évi LXV. tv. 79. §)*

**EBH 2008. 1861.** *A forgalomképtelen ingatlan felszínén, felszíne alatti vagy feletti részén emelt épület tulajdonjogát kizárólag a földtulajdonos*

---

<sup>6</sup> in 15/2010. Számveteli kérdés Minősíthetők-e önkormányzati forgalomképtelen törzsvagyonnak az immateriális javak körébe tartozó eszközök?



szerezheti meg; következésképpen forgalomképtelen ingatlan esetén osztott tulajdon keletkezése kizárt [1959. évi IV. törvény 97. §; 1990. évi LXV. törvény 78. §, 79. §].

**BDT 2008/1733.** *Önkormányzati tulajdonban álló ingatlanokat érintő per esetén a perfeljegyzés elrendelése előtt vizsgálni kell azt is, hogy az érintett ingatlanok forgalomképesek vagy sem. A forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes ingatlanok esetén a perfeljegyzés elrendelése - még az egyéb feltételek fennállása esetén is - kizárt.*

**KGD 2008/107.** *Az önkormányzati törzsvagyponhoz tartozó ingatlanok elidegenítéséről, átminősítéséről az önkormányzat határozati formában nem rendelkezhet (1990. évi LXV. tv. 79. §; 1959. évi IV. tv. 114., 173. §; 1997. évi LXXVIII. tv. 12-13. §).*

**BH 2005/409.** *Forgalomképtelen önkormányzati vagyponról képviselő-testületi határozattal rendelkezni nem lehet (1990. évi LXV. törvény 79. §).*

**15/2010. Számviteli kérdés** *Minősíthetők-e önkormányzati forgalomképtelen törzsvagyponnak az immateriális javak körébe tartozó eszközök? A számviteli törvény előírásai szerint az immateriális javak közé olyan értékkel bíró, nem tárgyasult eszközök sorolhatók, amelyek jellemzője, hogy nem anyagi jellegük ellenére általában forgalomképesek, vagyoni értéket testesítenek meg. Az önkormányzatoknak lehetőségük van rá, hogy a törzsvagypon körébe tartozónak minősítsenek ilyen nem tárgyasult eszközöket (különösen vagyoni értékű jogokat, szoftvereket, egyéb szellemi terméket, például településrendezési terveket), de erre csak nagyon indokolt esetben kerülhet sor és a gyakorlatban nem jellemző.*

Az üzleti vagypon a nemzeti vagypon azon része, amely nem tartozik az állami vagypon esetén a kincstári vagyponba, az önkormányzati vagypon esetén a törzsvagyponba. A helyi önkormányzat üzleti, vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti, és erre is vonatkozik, hogy rendeltetése a helyi közszolgáltatásokat biztosítsa. A helyi önkormányzat vállalkozási tevékenységet is folytathat, erre a célra gazdálkodó szervezet is alapíthat. Ezzel kapcsolatban korlátozás, hogy csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét, és amelynek szervezete átlátható. Részletesebben lásd az Mötv. 41. §-ához fűzött magyarázatot.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5047/2013/3. határozata** *Az Ör. 4. melléklete az "Üzleti vagyont" határozza meg. A 4. melléklet 28. sor a 0238/2 helyrajzi számú, a 29. sor pedig a 0241 helyrajzi számú "saját utat" jelöli. A Vagyontörvény 5. § (3) bekezdés a) pontja kimondja, hogy*

*a helyi közutak és műtárgyaik a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak, így azok forgalomképtelen törzsvagyonnak minősülnek. A kizárólagos tulajdonban álló nemzeti vagyont érintően a Vagyontörvény 3. § (1) bekezdés 3. pontja és a 6. § (1) bekezdése nem teszi lehetővé az elidegenítést, így az Ör. 4. mellékletében szerepeltetett saját út nem sorolható az üzleti vagyon körébe, elvi értékesítésének jogszabályi alapját a rendelet nem adhatja meg.*

Az önkormányzati tulajdonnal és vagyonnal kapcsolatban az *adósságrendezési* szabályok is tartalmaznak korlátokat. Az Mötv. 123. § (1) bekezdése szerint az adósságrendezésbe nem vonható be a helyi önkormányzat használatába, vagyonkezelésébe adott, nem az önkormányzat tulajdonát képező vagyon, továbbá hazai vagy uniós forrásból nyújtott fejlesztési támogatásból származó bevételek. Részletesebben lásd az Mötv. 123. §-ához fűzött magyarázatot.

A jegyző felelőssége a hiteles vagyonyilvántartás (*vagyonkataszter*) folyamatos vezetése, amely a helyi önkormányzat teljes vagyonát tartalmazza: ingatlanok és ingóságok, más dolog módjára hasznosítható javak, illetve jogosultságok, követelések és kötelezettségek is. Részletesebben lásd az Mötv. 110. §-ához fűzött magyarázatot.

## [107. §]

Az önkormányzati tulajdon tekintetében a *tulajdonosi jogokat* (birtoklás, használat, hasznok szedése, rendelkezés) a település lakossága nevében a *képviselő-testület gyakorolja*. Ezt a jogát azonban az önkormányzat szerveire átruházhatja. Ennek megfelelően a polgármester az önkormányzat képviselőségében akkor köthet az önkormányzat tulajdonában álló ingatlan átruházására irányuló szerződést, ha a képviselő-testület akár a szervezeti-működési szabályzatában, akár eseti testületi határozatában a tulajdonosi jogok gyakorlását a polgármesterre átruházta vagy a megkötött szerződést utólag jóváhagyta.

**EBH 2009/2055.** *Az önkormányzati vagyon felett a tulajdonosi jogok gyakorlásáról a képviselő testület rendelkezik. E rendelkezési jogok körében felhatalmazást adhat a polgármesternek a Szervezeti és Működési Szabályzatban arra, hogy az milyen jogokat, milyen vagyoni körben gyakorolhat [1959. évi IV. törvény 29. § (3) bekezdés, 221. §; 1990. évi LXV. törvény 9. §, 18. §, 80. §].*

**EBH 2002/823.** *A közterület önkormányzati tulajdon, forgalomképtelen, az arra kötött adásvételi szerződés alapján tulajdonjog akkor sem jegyezhető be az ingatlan-nyilvántartásba, ha az nem a közút része (1972. évi 31. tvr. 15. §, 17. §, 1959. évi IV. tv. 200. §, 1964. évi III. tv. 17. §, 1997. évi LXXVIII. tv. 27. §, 1990. évi LXV. tv. 79. §)*

**EBH 2008/1861.** *A forgalomképtelen ingatlan felszínén, felszíne alatti vagy feletti részén emelt épület tulajdonjogát kizárólag a földtulajdonos szerezheti meg; következésképpen forgalomképtelen ingatlan esetén osztott tulajdon keletkezése kizárt [1959. évi IV. törvény 97. §; 1990. évi LXV. törvény 78. §, 79. §].*

**BH 2009/302.** *Az önkormányzati vagyon felett a tulajdonosi jogok gyakorlásáról a képviselő testület rendelkezik. E rendelkezési jogok körében felhatalmazást adhat a polgármesternek a Szervezeti és Működési Szabályzatban arra, hogy az milyen jogokat, milyen vagyoni körben gyakorolhat [1959. évi IV. törvény 29. § (3) bekezdés, 221. §; 1990. évi LXV. törvény 9. §, 18. §, 80. §].*

**BH 2009/183.** *I. A polgármester az önkormányzat képviseletében akkor köthet az önkormányzat tulajdonában álló ingatlan átruházására irányuló szerződést, ha a képviselő-testület akár a szervezeti-működési szabályzatában, akár eseti testületi határozatában a tulajdonosi jogok gyakorlását a polgármesterre átruházta vagy a megkötött szerződést utólag jóváhagyta (1990. évi LXV. törvény 9. §, 18. §, 80. §; 1959. évi IV. törvény 221. §).*

Az önkormányzati tulajdon, vagyon fő rendeltetése, hogy a közszolgáltatásokat biztosítsa. Az Nvt. 9. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a vagyongazdálkodásának az Alaptörvényben, valamint a vagyongazdálkodási alapelvekben meghatározottak céljából közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni. Az önkormányzati gyakorlatban a képviselőtestület gyakran vagyongazdálkodási rendeletet is alkot.

**KGD 2008/107.** *Az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó ingatlanok elidegenítéséről, átminősítéséről az önkormányzat határozati formában nem rendelkezhet (1990. évi LXV. tv. 79. §; 1959. évi IV. tv. 114., 173. §; 1997. évi LXXVIII. tv. 12-13. §).*

**BH 2005/409.** *Forgalomképtelen önkormányzati vagyonról képviselő-testületi határozattal rendelkezni nem lehet (1990. évi LXV. törvény 79. §).*

**BH 2005/446.** *Törvénytörtő az önkormányzat törzsvagyonához tartozó, forgalomképtelen ingatlan cseréjéhez hozzájáruló képviselő-testületi határozat (1990. évi LXV. tv. 79. §, 99. §; 1952. évi III. törvény 324. §).*

A tulajdonjog és tartalma alapvetően magánjogi kategória. A Polgári törvénykönyv Ötödik könyve a dologi jogi szabályokat tartalmazza. A Ptk. 5:13. §-a szerint a tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg. A tulajdonosnak joga van minden jogosulatlan behatás kizárására. A tulajdonost – az ún. tulajdonosi triász szerint – megilleti különösen a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga:

- A tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem [Ptk. 5:21. §].
- A tulajdonos jogosult a dolgot használni és a dolog hasznait szedni; viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni [Ptk. 5:22. §].
- A tulajdonost megilleti az a jog, hogy a dolog birtokát, használatát vagy hasznai szedésének jogát másnak átengedje, azt biztosítékul adja vagy más módon megterhelje, továbbá hogy a tulajdonjogát másra átruházza vagy azzal felhagyjon [Ptk. 5:30. §]. Tulajdonjog tárgyára vonatkozó jog biztosítása érdekében a tulajdonos harmadik személlyel szemben hatályosan a tulajdonjog tárgyára elidegenítési és terhelési tilalmat vagy elidegenítési tilalmat alapíthat [Ptk. 5:31. §].

*A birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének jogával kapcsolatban részletesebben lásd az Mőtv. 108. §-ához fűzött magyarázatot.*

*A rendelkezési jog gyakorlása az önkormányzati vagyonelemek eltérő mértékű forgalomképessége miatt különösen fontos kérdés, ezért ezek esetében figyelemmel kell lenni, hogy az önkormányzati törzsvagyonba tartozik-e, ezen belül is, hogy forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes-e, így ezekkel kapcsolatban a tulajdon-átruházás, megterhelés nem vagy csak korlátozottan értelmezhető. A – bírói gyakorlat szerint is, a – velük való rendelkezés alapvetően érvénytelen, semmis.*

**BH 2005/409.** *Forgalomképtelen önkormányzati vagyonról képviselő-testületi határozattal rendelkezni nem lehet (1990. évi LXV. törvény 79. §).*

**BH 2005/446.** *Törvénysértő az önkormányzat törzsvagyonához tartozó, forgalomképtelen ingatlan cseréjéhez hozzájáruló képviselő-testületi határozat (1990. évi LXV. tv. 79. §, 99. §; 1952. évi III. törvény 324. §).*

**EBH 2002/823.** *A közterület önkormányzati tulajdon, forgalomképtelen,*

*az arra kötött adásvételi szerződés alapján tulajdonjog akkor sem jegyezhető be az ingatlan-nyilvántartásba, ha az nem a közút része (1972. évi 31. tvr. 15. §, 17. §, 1959. évi IV. tv. 200. §, 1964. évi III. tv. 17. §, 1997. évi LXXVIII. tv. 27. §, 1990. évi LXV. tv. 79. §)*

**EBH 2008/1861.** *A forgalomképtelen ingatlan felszínén, felszíne alatti vagy feletti részén emelt épület tulajdonjogát kizárólag a földtulajdonos szerezheti meg; következésképpen forgalomképtelen ingatlan esetén osztott tulajdon keletkezése kizárt [1959. évi IV. törvény 97. §; 1990. évi LXV. törvény 78. §, 79. §].*

**BH 1996/394.** *Nem hatósági jogkörben, hanem tulajdonosi jogkörben jár el az önkormányzat, amikor határozatával elfogadja egy gazdasági társaság alapító okiratát, és dönt annak vagyonáról [1957. évi IV. tv. 3. § (3) bek., 1990. évi LXV. tv. 11. § (3) bek., 80. §, 99. § (1)-(2) bek., Pp. 324. § (2) bek., 327. § (1) bek.].*

A tulajdon jogi igények nem évülnek el. A tulajdonos követelheti a jogellenes beavatkozás vagy behatás megszüntetését és a jogalap nélküli birtoktól a dolog kiadását. Olyan tulajdonos dolog kiadása iránti igényével szemben, aki a dolog tulajdonjogát tényleges átadás nélkül, a dolog kiadása iránti követelés átengedése útján szerezte meg, a dolog birtokosát mindazok a kifogások megilletik, amelyek a dolog kiadása iránti követelést átruházó tulajdonosnak a dolog kiadására irányuló követelésével szemben is megillették volna. A tulajdonos a birtokvédelem szabályai szerint önhatalommal is kizárhat vagy elháríthat minden olyan jogellenes beavatkozást vagy behatást, amely tulajdonjogának gyakorlását akadályozza, korlátozza vagy lehetetlenné teszi. Ha az ingatlantulajdonos a tulajdonjogot ingatlan-nyilvántartáson kívül szerezte, igényt tarthat arra, hogy tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezzék.

**BH 2011/249.** *Az egykori tanács szerveinek kezelésében lévő állami ingatlanok a vonatkozó törvény hatálybalépésének napján ex-lege önkormányzati tulajdonba kerültek; az önkormányzat tulajdonjog bejegyzése iránti kérelme nem tekinthető az ingatlannal való rendelkezésnek, ezért e kérelemmel az elbirtoklás nem szakad meg [1959. évi IV. törvény 112. § és 124. § (1) bekezdés b) pontja, 1990. évi LXV. törvény 13. és 107. § (2) bekezdés].*

Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerint a nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott

kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Az Nvt. 6. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon alapvetően nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog, vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Ezen tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.

Az Nvt. 13. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti *nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni* – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet. A vonatkozó törvény, mindig az adott évi központi költségvetési törvény. A 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről 5. § (6) bekezdése szerint a nemzeti vagyon tulajdonjogának átruházása tekintetében meghatározott értékhatár a 2015. évben 25,0 millió forint egyedi bruttó forgalmi érték. Az Mötv. 108/A. §-a meghatározza azokat az eseteket, amikor a versenyeztetés mellőzhető.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5083/2012/4. határozata** *Összességében tehát a régi Áht. 108. § (1) bekezdésének szövegtörténetéből egyértelműen megállapítható az, hogy az érintett Önkormányzat jogalkotási jogköre nem terjedt ki a régi Áht. 108. §-ában a versenyeztetési kötelezettség alóli, az elidegeníteni kívánt vagyon értékétől teljességgel független, további kivételek megfogalmazására.*

Az önkormányzati vagyon megóvása érdekében az ingyenes vagyonátruházásra még szigorúbb szabályok vonatkoznak. A nemzeti vagyon tulajdonjogát *ingyenesen átruházni* csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet. A nemzeti vagyonba tartozó leselejtezett tárgyi esz- közt – amennyiben az a közfeladat ellátásához nem szükséges – a tulajdonosi joggyakorló ingyenesen átruházhatja. A nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházása esetén a tulajdonjogot megszerző fél – az állam kivételével – a nemzeti vagyoni körből ingyenesen tulajdonba adott ingatlant a tulajdonjog megszerzésétől számított 15 évig nem idegenítheti el

(elidegenítési tilalom), és a juttatás céljának megfelelően köteles hasznosítani, valamint állagát megóvni, továbbá az átruházott vagyon hasznosításáról évente beszámol a vagyont átadó szervezet felé. Az ingyenesen átruházott nemzeti vagyon felett az átruházás időpontjában tulajdonosi jogokat gyakorló személy az átruházást követően, az elidegenítési tilalom hatálya alatt – a tulajdonjogot megszerző fél kezdeményezésére – egyedi döntéssel hozzájárulhat az átruházott vagyon fejlesztését, korszerűsítését, felújítását szolgáló hitelfelvétel vagy állami, valamint európai uniós támogatás érdekében történő megterheléséhez, továbbá ezen teherrel biztosított igény kielégítése érdekében történő elidegenítéséhez.

Amennyiben törvény a *helyi önkormányzat feladatát* más helyi önkormányzat feladataként vagy állami feladatként, illetve állami feladatot helyi önkormányzat feladataként állapít meg, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati, illetve állami vagyonnak a feladatot átvevő részére történő tulajdonba adása nyilvántartási értéken való átvezetéssel, ingyenesen történik. Ez a rendelkezés arra az esetre is vonatkozik, ha az állam vagy az önkormányzat a közfeladat részét képező feladatot ad át, és ennek a feladatnak az ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges vagyonelem tulajdonjoga kerül ingyenesen átruházásra.

Helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén az államot minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg. E sarkalatos törvényi rendelkezések az önkormányzati vagyon védelmét hivatott szolgálni a nemzeti vagyon körén belül, miszerint az önkormányzati ingatlanoknak a nemzeti vagyoni körből történő kikerülése esetére mintegy utolsó vagyonvédelmi szűrőként állami elővásárlási jogot biztosít.<sup>7</sup> Az állam nevében az elővásárlási jog gyakorolására a 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról 17. § (1) bekezdése szerint általános jelleggel a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt. jogosult, mert az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a Magyar Államot az MNV Zrt. képviseli. Amennyiben az MNV Zrt. 30 napon belül nem nyilatkozik, a mulasztása jogvesztő, az önkormányzat folytathatja a megkezdett értékesítést. A 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról 25. §-a szerint a 1994. évi LV. törvény termőföldről alapján az államot megillető elővásárlási jogot a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlását a Nemzeti Föld-

---

<sup>7</sup> in Önkormányzati Hírlevél 2012. évi 1. szám, Belügyminisztérium, 2012. 62. o.

alapkezelő Szervezet gyakorolja. Az NFA a közlés napját követő 15 munkanapon belül az ajánlatot elfogadó, illetve az elővásárlási jogáról lemondó jognyilatkozatot tehet. A 2003. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről 6. § (2) bekezdése alapján a Magyar Államot -termőföld esetében a termőföldről törvényben megjelölt más jogosultakat megelőzően -elővásárlási jog illeti meg a nyomvonalon található földrészletekre. Az elővásárlási jogot a Magyar Állam nevében az építető (a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. vagy a koncessziós társaság) gyakorolja.

Az elővásárlási jogosultság az államot, illetve a fentiekben feljogosított szervezetet, osztott tulajdon esetén az épület tulajdonosának a földre, illetve a föld tulajdonosának az épületre fennálló elővásárlási jogát megelőzően illeti meg. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 49. §-a szerint a volt állami (tanácsi) és *önkormányzati bérlakások* esetében az állam elővásárlási joga a lakásban élő bérlő, bérlőtárs, társbérlő, azok hozzájárulásával az egyenes ági rokonok, valamint örökbe fogadott gyermekek elővásárlási jogát követi, kivéve a kulturális örökség védelméről szóló törvényben megjelölt hatóság által gyakorolt elővásárlási jogot. E rendelkezését nem kell alkalmazni kisebb értékű ingatlanok értékesítése esetén.

**BH 2013/71.** *A helyi önkormányzat a műemléknek minősülő ingatlanon - törvény alapján fennálló - elővásárlási joga gyakorlására nem jelölhet ki más személyt [1959. évi IV. törvény 373. § (4) bekezdés, 685. § c) pont, 2001. évi LXIV. törvény 86. § (2), (4) bekezdés, 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdés, 9. § (2) bekezdés].*

**BH 1993/393.** *Az önkormányzat tulajdonában álló föld alapítványba utalásához a képviselő-testület határozata szükséges [Ptk. 74/B. § (1) bek. c) p., 1990. évi LXV. tv. 9. § (1) bek., 10. § d) p., 80. § (1) bek., 88. § a) p.]*

**KGD 1993/82.** *Az önkormányzat tulajdonában álló föld alapítványba utalásához a képviselő-testület határozata szükséges [1959. évi IV. törvény 74/B. § (1) bek. c) pont és 1990. évi LXV. törvény 80. § (1) bek.].*

Az Nvt. értelmében a törvény erejénél fogva *semmis* a fenti szabályokba ütköző szerződés, más jogügylet vagy rendelkezés (például az elővásárlási sorrend be nem tartása).

Az *önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok* tekintetében a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben



felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. A helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, és öröklés vagy törvény rendelkezése alapján, valamint a követelés fejében szerzett részesedés kivételével nem szerezhethet részesedést olyan gazdasági társaságban, amely vagy amelynek valamely – nem természetes személy – tagja nem *átlátható*. Amennyiben a helyi önkormányzat által alapított vagy részesedésével működő gazdasági társaság, vagy annak valamely tagja a helyi önkormányzat általi alapítást vagy részesedésszerzést követően válik nem átláthatóvá, a helyi önkormányzati tulajdonos kezdeményezi a társasági szerződés felülvizsgálatát és a gazdasági társaság tulajdonosi szerkezetének e törvény átlátható szervezetre vonatkozó előírásainak megfelelő átalakítását. A 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság azon közfeladat végzésére, amelynek ellátására létrehozták – az állami vagyionról szóló törvény szerinti tulajdonosi joggyakorló társaságok kivételével – gazdasági társaságot nem alapíthat. Ahhoz a gazdasági társaságban történő *tőkeemelés*hez, amely az állam vagy az önkormányzat tulajdoni részarányának csökkenését eredményezi olyan gazdasági társaságban, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együttesen több mint 50%-os tulajdoni részaránnyal rendelkezik, a tulajdonosi joggyakorló előzetes hozzájárulásán kívül

- a 2 milliárd forint feletti saját tőkével rendelkező gazdasági társaság esetén az önkormányzati részesedés tekintetében a helyi önkormányzat képviselő-testületének minősített többségű,
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdasági társaság esetén az önkormányzati részesedés tekintetében a helyi önkormányzat képviselő-testületének minősített többségű,
- az 500 millió és 2 milliárd forint közötti saját tőkével rendelkező gazdasági társaság esetén az önkormányzati részesedés tekintetében a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyszerű többségű jóváhagyó

határozata szükséges. Saját tőke alatt a tőkeemelést megelőző évre vonatkozóan elfogadott éves beszámolóban kimutatott saját tőke összegét kell érteni.

A hozzájárulást nem kell alkalmazni abban az esetben, ha az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együttesen 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság részesedésszerzésével valósul meg a tőkeemelés.

Nemzeti vagyion tulajdonjogát átruházni természetes személy vagy átlátható szervezet részére lehet. Az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdése szerint

a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható. Az Nvt. értelmében *átlátható szervezet*:

- az állam, a költségvetési szerv, a köztestület, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, az egyházi jogi személy, az olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezik, a nemzetközi szervezet, a külföldi állam, a külföldi helyhatóság, a külföldi állami vagy helyhatósági szerv és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam szabályozott piacára bevezetett nyilvánosan működő részvénytársaság,
- az olyan belföldi vagy külföldi jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, amely tulajdonosi szerkezete és tényleges tulajdonosa megismerhető, továbbá az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térség államában, a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van, valamint nem minősül ellenőrzött külföldi társaságnak, továbbá a gazdálkodó szervezetben közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet tekintetében is az előbbi feltételek fennállnak;
- az a civil szervezet és a vízitársulat, amely vezető tisztségviselői megismerhetők, a civil szervezet és a vízitársulat, valamint ezek vezető tisztségviselői nem átlátható szervezetben nem rendelkeznek 25%-ot meghaladó részesedéssel, továbbá székhelye az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térség államban, a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban van, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van.

## [108. §]

A helyi önkormányzat vagyongazdálkodására az Mötv. és az Nvt. az irányadó. Így a kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, hasz-

nálata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak e törvényekben szabályozott módon engedhető át másnak.

Az Nvt. 6. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon alapvetően nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékJog, vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékJog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. E tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll. Az Mötvtv azonban mégis kivételesen lehetővé teszi, így a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjoga *ingyenesen átruházható*:

- az állam vagy más helyi önkormányzat javára jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásának elősegítése érdekében;
- egyház, egyházi jogi személy részére hitéleti feladatai elősegítése vagy az általa végzett állami, önkormányzati - így különösen oktatási, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális - feladatok ellátásának elősegítése érdekében vagy
- közhasznú szervezet javára, az általa átvállalt állami, önkormányzati feladat ellátásának elősegítése érdekében, valamint a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése érdekében.

Az ésszerű gazdálkodás követelményének megfelelően az ingyenes vagyontáadás nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak ellátását. Az egyértelműség érdekében a jogalkotó példálózó felsorlással körül is írja a tilalom alatt állókat, azaz olyan vagyonelemeket, amely valamely kötelező önkormányzati feladat ellátásához, a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott önkormányzati köznevelési feladathoz vagy ezek finanszírozási forrásának biztosításához, vagy az önkormányzati költségvetési bevételi előirányzatok teljesítéséhez szükséges.

Az ingyenes vagyontáadásra vonatkozó határozat kötelező tartalmi eleme annak a jogszabályban meghatározott feladat vagy egyházi hitéleti feladat egyértelmű megjelölése, amelynek ellátását az a vagyonelem átadás elősegíti. A gazdálkodási autonómia körében és közös sikeres együttműködések

érdekében a helyi önkormányzatok egymás között is átadhatnak ingyenesen vagyonelemeket. Ebben az esetben is érvényesül az előbbi tartalmi követelmény: a vagyont átvevő önkormányzat képviselő-testületének a nemzeti vagyon ingyenes átvételére vonatkozó határozatában egyértelműen meg kell jelölnie a jogszabályban meghatározott közfeladatot.

A vagyongazdálkodás elemeit folytatva, az Nvt. értelmező rendelkezései definiálják a hasznosítás, működtetés és a nemzeti vagyon használója fogalmát. A *hasznosítás* a tulajdonosi joggyakorló vagy a nemzeti vagyon használója által a nemzeti vagyon birtoklásának, használatának, hasznok szedése jogának bármely - a tulajdonjog átruházását nem eredményező - jogcímen történő átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást, valamint a haszonélvezeti jog alapítását. A *működtetés* a nemzeti vagyon birtoklásából, használatából, hasznai szedéséből, a nemzeti vagyon fenntartásából és üzemeltetéséből álló tevékenységek együttese, amely – jogszabály vagy szerződés alapján – a nemzeti vagyon felújítására, fejlesztésére, a birtoklásának, használatának, hasznai szedése jogának továbbengedésére is kiterjedhet. A *nemzeti vagyon használója* az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely állami vagyon tekintetében törvény vagy szerződés alapján, a helyi önkormányzat vagyona tekintetében törvény, a helyi önkormányzat rendelete vagy szerződés alapján bármely jogcímen nemzeti vagyont birtokol, használ, szedi annak hasznait, kivéve a tulajdonosi joggyakorló.

**KGD 2015. 183.** *Az önkormányzat a törzsvagyonaiba tartozó vagyonelemekkel a nemzeti vagyonra vonatkozó törvényi korlátok között gazdálkodhat, ezért jogszerűen nem alakíthatja a törzsvagyonaiba tartozó ingatlant társasházzá. [2011. évi CXCVI. tv. 5. § (1), (2) bek., 15. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. 108. §, 109. §, 110. §; 2003. évi CXXXIII. tv. 5. §]*

Az Nvt. 11. § (10) bekezdése szerint a nemzeti vagyon hasznosításra irányuló szerződés *időtartama* határozatlan vagy határozott idejű. A törvényi felső határ a legfeljebb 15 év, amely időszak egy alkalommal legfeljebb 5 évvel meghosszabbító abban az esetben, ha a hasznosításra jogosult valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítette. A korlátozás nem vonatkozik az állammal, költségvetési szervvel, önkormányzattal vagy önkormányzati társulással kötött szerződésre.

A nemzeti vagyon hasznosításához kötelezettségek is kapcsolódnak. A hasznosításra vonatkozó szerződés kizárólag olyan természetes személlyel

vagy szervezettel köthető, amely az átengedett nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződésben *vállalja*, hogy

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

A nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása alapvetően *ellenérték* fejében engedhető át. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyont hasznosítani – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet. Mellőzhető a versenyeztetés abban az esetben, ha a hasznosítás

- államháztartási körbe tartozó szervezet,
- jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet, vagy
- államháztartási körbe tartozó szervezet vagyonkezelésében lévő, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakások tekintetében a vagyonkezelő szervezettel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személyek

javára történik.

A versenyeztetési rendelkezést nem kell alkalmazni, amennyiben természetes személy vagy 100%-ban magántulajdonban álló gazdálkodó szervezet a nemzeti vagyon használója, és a használatában álló nemzeti vagyont hasznosítja.

A nemzeti vagyon *ingyenesen* kizárólag közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása céljából az ahhoz szükséges mértékben hasznosítható, valamint adható vagyonkezelésbe.

Az Nvt. 11. § (2) bekezdése szerint a *haszonélvezeti jogot* alapító szerződés a Nvt.-ben foglalt korlátozásokkal, kizárólag meghatározott személyekkel köthető. A haszonélvezeti jogot alapító szerződés versenyztetés nélkül köthető. A haszonélvezeti jogot alapító szerződés a törvény erejénél fogva megszűnik, ha a haszonélvező tulajdonosi szerkezete a törvénytől eltérő módon megváltozik. Részletesebben lásd – mutatis mutandis – az Möt. 109. §-ához fűzött magyarázatot.

A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. Az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdése értelmében a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége *átlátható*. A nemzeti vagyon védelme érdekében, az Nvt. 11. § (12) bekezdése szerint a hasznosításra vonatkozó szerződést a hasznosításba adó kártalanítás nélkül és azonnali hatállyal felmondhatja, ha a nemzeti vagyon hasznosításában részt vevő bármely – a hasznosítóval közvetlen vagy közvetett módon jogviszonyban álló harmadik fél – szervezet a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés megkötését követően beállott körülmény folytán már nem minősül átlátható szervezetnek. Az átlátható szervezet tulajdonosi szerkezetében eltérő változást a nemzeti vagyon hasznosítására a hasznosítóval közvetlenül megkötött szerződésben a hasznosításba adót megillető, valamint a meghatározott személyekkel kötött szerződésekben a hasznosításba adóval közvetlen jogviszonyban álló személyt megillető rendkívüli felmondási okként rögzíteni kell. Az átláthatóság szabályait az Nvt. értelmező rendelkezési tartalmazzák, erre vonatkozóan lásd részletesebben az Möt. 107. §-ához fűzött magyarázatot.

### [108/A. §]

Az Nvt. 13. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti *nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni* – ha törvény kivételt nem tesz – csak *versenyztetés útján*, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet. Az átruházással kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 107. §-ához fűzött magyarázatot.

**EBH 2004/1117.** *Jogszabály által előírt kötelező pályázati eljárás mellőzése a szerződést jogszabályba ütközővé és így semmissé teszi. A pályázati szabályok megsértése viszont önmagában - ha az annak alapján létrejött szerződés tartalma, az abban vállalt feltétel nem ütközik jogszabályba - nem eredményezi a szerződés semmisségét (1959. évi IV. törvény 200. §; 1990. évi LXV. törvény 6. §, 69. §; 1995. évi XLII. törvény 1. §).*

Az Mötv. taxatívén meghatározza azokat az eseteket, amikor a tulajdonátruházás során az Nvt. 13. § (1) bekezdése szerinti kötelező versenyeztetés mellőzhető:

- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon gazdasági társaság részére, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként (apport) történő rendelkezésre bocsátásakor,
- a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése vagy állammal kötött csereügylet esetén és
- a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén.

*Az önkormányzati társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén, ha a cserével érintett önkormányzati vagyon értéke a versenyeztetésre vonatkozó, a mindenkori költségvetési törvényben előírt értékhatárt (2021-ben ez a bruttó forgalmi értékhatár 25 millió forint) meghaladja, az illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal dönt a csereügylet jóváhagyásáról. A kormányhivatal a csereügyletet jóváhagyja, ha az egyes vagyontárgyak értékére és a szerződésben foglalt egyéb vagyoni kötelezettségvállalásra tekintettel az értékarányosság követelménye megvalósul és egyébként az ügylet megkötése az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása vagy gazdasági érdekei szempontjából indokolt. A 126/2015. (V. 27.) Korm. rendeletet a helyi önkormányzat által kötött csereügyletthez szükséges kormányhivatali jóváhagyás eljárási szabályairól a mellőzhető versenyeztetés esetén a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréjének (a továbbiakban: csereügylet) fővárosi vagy megyei kormányhivatal általi jóváhagyására irányuló eljárásban kell alkalmazni. A csereügylet jóváhagyásáról a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes kormányhivatal dönt. Amennyiben a csereügylet helyi önkormányzatok között jön létre, a helyi önkormányzatok képviselő-testületei állapodnak meg arról, hogy a kérelmet melyik helyi önkormányzat székhelye*

szerint illetékes kormányhivatalhoz nyújtják be. A kormányhivatal a csereügylet jóváhagyására vonatkozó kérelem elbírálása során vizsgálja, hogy a csereügylet megfelel-e a fenti feltételeknek: az értékarányosság követelménye megvalósul és az ügylet megkötése az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása vagy gazdasági érdekei szempontjából indokolt [Mötv. 108/A. § (2)]. A csereügylet jóváhagyásról a kormányhivatal egyszerűsített határozatot hoz, és ezzel egyidejűleg a csereszerződés valamennyi példányát záradékkal látja el.

### **[108/B. §]**

Az Nvt. 11. § (16) bekezdése főszabályként rögzíti, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyont hasznosítani - ha törvény kivételt nem tesz - csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet. A Nvt. 11. § (17) bekezdésére utaló szabálya szerint mellőzhető a versenyeztetés abban az esetben, ha a hasznosítás államháztartási körbe tartozó szervezet, jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet vagy államháztartási körbe tartozó szervezet vagyonkezelésében lévő, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakások tekintetében a vagyonkezelő szervezettel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személyek javára történik. Továbbá a versenyeztetés mellőzhető, ha az önkormányzati vagyon használatát biztosító, határozott időre kötendő szerződés tartama a kilencven napot nem haladja meg.

### **[108/C. §]**

A jogalkotó a helyi önkormányzatok számára megkönnyíti az ingóságok tulajdonjogának ingyenes átruházását. Ezek értéke ugyanis rendszerint elmarad a többi vagyonelem összegétől. A felhatalmazó rendelkezés alapján önkormányzati rendeletben a helyi viszonyokhoz igazodóan meghatározható az az értékhatár, amely alatt nem szükséges a 108. §-ban foglaltak alkalmazása. Azonban ebben az esetben is érvényesülnie kell az ésszerű gazdálkodásnak, így az ingyenes vagyonátadás nem veszélyeztetheti az önkormányzati feladatok ellátását.

### **[109. §]**



A *képviselő-testület* a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyona a nemzeti vagyronról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva *vagyonkezelői jogot létesíthet*. Az önkormányzat a kötelező önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódóan vagyonának meghatározott körére, a vagyonhasznosítás egyik formájaként *vagyonkezelői jogot létesíthet*, a nemzeti vagyronról szóló törvényben szabályozott módon. A *vagyonkezelői jog* átadása az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet.

A *képviselő-testület* *vagyonkezelési rendeletében* határozza meg a *vagyonkezelői jog* ellenértékét, az ingyenes átengedés, a *vagyonkezelői jog* gyakorlásának, valamint a *vagyonkezelés* ellenőrzésének részletes szabályait. Az *Mötv. 143. § (4)* bekezdésben felhatalmazást kap a helyi önkormányzat *képviselő-testülete*, hogy *rendeletben* határozza meg azon *vagyonelemeket*, amelyekre a helyi önkormányzat *vagyonkezelői jogot* létesíthet, továbbá a *vagyonkezelői jog* megszerzésének, gyakorlásának, valamint a *vagyonkezelés* ellenőrzésének részletes szabályait. Ez a rendelkezések gyakran a *vagyongazdálkodási rendeletben* szerepelnek.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5042/2013/5. határozata** *Megállapítható tehát, hogy a Mötv. fenti felhatalmazásának megfelelően az önkormányzatoknak - a Vagyontörvénynek a nemzeti vagyont leíró rendelkezéseihez képest - a helyi sajátosságoknak megfelelő szabályokat kell megalkotniuk. Ilyen tartalommal az Ör. nem határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre az érintett önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet. A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 57. §-a és a Mötv. 137. §-a alapján megállapította, hogy Budapest Főváros XIII. kerület Önkormányzata törvényen alapuló jogalkotói kötelezettségét elmulasztotta, mert nem tett eleget a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (4) bekezdés i) pontja első fordulatóban szereplő felhatalmazásnak.*

**KGD 2015. 183.** *Az önkormányzat a törzsvagyonába tartozó vagyonelemekkel a nemzeti vagyona vonatkozó törvényi korlátok között gazdálkodhat, ezért jogszerűen nem alakíthatja a törzsvagyonba tartozó ingatlant társasházzá. [2011. évi CXCVI. tv. 5. § (1), (2) bek., 15. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. 108. §, 109. §, 110. §; 2003. évi CXXXIII. tv. 5. §]*

A vagyonkezelői jog átadása *nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét*. A vagyonkezelői jog létesítése nem keletkeztethet a közfeladat ellátásával összefüggésben központi költségvetési többlettámogatási igényt. A helyi önkormányzat tulajdonában lévő vagyon vagyonkezelésbe adása *illetékmentes*.

**BDT2013. 2942. I.** *A törvény erejénél fogva önkormányzati tulajdonba került vagynon korábban fennállt tanácsai kezelői jog nem vitatható polgári perben azon az alapon, hogy a kezelői jog más állami szervet illetett volna.*

Az Nvt. 11. § (1) bekezdése szerint a vagyonkezelői jog *vagyonkezelési szerződéssel* jön létre, amely a Nvt-ben foglalt korlátozásokkal, kizárólag meghatározott személyekkel köthető és a vagyonkezelői jog kizárólag általuk gyakorolható. A vagyonkezelési szerződés, valamint a haszonélvezeti jogot alapító szerződés versenyeztetés nélkül köthető. *A törvény alapján kijelöléssel létrejött vagyonkezelői jog az adott törvényben meghatározott feltételek teljesülésének, ennek hiányában a törvény hatálybalépésének napján keletkezik.* A kijelölés során rendelkezni kell arról, hogy a vagyonkezelői jog létesítése ingyenesen vagy visszerhesen történik. A vagyonkezelői jog kivételesen törvényben történő kijelöléssel, a törvényben megjelölt személyekkel, vagy a törvényben egyedileg meghatározott jogi személlyel jön létre. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon, és a meghatározott nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, valamint a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége tekintetében a törvényben felsorolt személyeken kívül kijelölés nem alkalmazható. A vagyonkezelésre vonatkozó részletes szabályokat ez esetben is a tulajdonosi joggyakorlóval megkötött vagyonkezelési szerződés tartalmazza. Ha a vagyonkezelő törvényi kijelölése nem egyedileg, hanem az érintett vagyoni kör megjelölésével határozza meg a kijelölt személy vagyonkezelésébe kerülő nemzeti vagyont, az a vagyonkezelő, aki az érintett vagyoni körre vonatkozóan már rendelkezik vagyonkezelési szerződéssel, köteles írásbeli nyilatkozattal bejelenteni a tulajdonosi joggyakorló felé a fennálló vagyonkezelési szerződése hatálya alá került, a nemzeti vagyon körébe tartozó új vagyonelemet.

Az Möt. szabályai mellett a Ptk. is nevesíti a (bizalmi) vagyonkezelői szerződést és rendelkezéseket határoz meg arra vonatkozóan. A 6:310. § szerint a bizalmi vagyonkezelési szerződés alapján a vagyonkezelő a vagyonrendelő által tulajdonába adott dolgok, ráruházott jogok és követelések (együttesen: kezelt vagyon) saját nevében a kedvezményezett javára történő kezelésére, a vagyonrendelő díj fizetésére köteles. A kezelt vagyon

a vagyonkezelő saját vagyonától és az általa kezelt egyéb vagyonoktól elkülönült vagyont képez, amelyet a vagyonkezelő köteles külön nyilvántartani. A felek ettől eltérő rendelkezése semmis. Az önkormányzati gyakorlatban a vagyonrendelő és a kedvezményezett személye a legtöbb esetben egybe esik, azaz mindkettő a helyi önkormányzat. Emellett azonban olyan eset is lehetséges, amikor a kezelt vagyon kedvezményezettje egy önkormányzati tulajdonban álló más jogi személy: intézmény, alapítvány. A szabályozásból érdemes néhány fontosabb rendelkezésre röviden utalni. A vagyonkezelői szerződés tartalma nemcsak a szűk értelemben vett vagyonkezelést jelenti, hanem magában foglalja a vagyonkezelőre átruházott tulajdonjogból, más jogokból és követelésekből fakadó jogosultságok gyakorlását és az azokból fakadó kötelezettségek teljesítését is. A vagyonkezelő a szerződésben foglalt feltételek szerint és korlátok között rendelkezhet a kezelt vagyonba tartozó vagyontárgyakkal. A vagyonkezelő a kezelt vagyonnal felel a vállalt kötelezettségek teljesítéséért. A vagyonkezelő kötelezettségeinek megszegéséért a szerződésszegésért való kártérítési felelősség általános szabályai szerint felel a vagyonrendelővel (vagy a kedvezményezettel) szemben. A vagyonrendelő ellenőrizheti a vagyonkezelőnek a vagyonkezelés körébe eső tevékenységét. Az ellenőrzéssel járó költségek a vagyonrendelőt terhelik. A vagyonkezelő a vagyonrendelő (vagy a kedvezményezett) kérésére köteles tájékoztatást adni a kezelt vagyonról. A formai követelmények közé tartozik, hogy a szerződést írásba kell foglalni, továbbá ha a vagyonrendelő és a vagyonkezelő személye megegyezik, a bizalmi vagyonkezelés a vagyonrendelő közokiratba foglalt visszavonhatatlan egyoldalú nyilatkozatával jön létre.

E tekintetben azonban a két jogszabály egymáshoz való viszonyát úgy kell tekinteni, hogy a Ptk. általános rendelkezésihez képest az Möt. szabályai a különösek. Ebből következően – a *lex specialis derogat lex generalis* alapelvet alkalmazva – az Möt. szabályai felülírják, lerontják a Ptk-ban foglaltakat. Ilyen például a szerződési szabadság korlátozása (csak a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthető ilyen szerződés), a szerződés tartalmának tekintetében pedig önkormányzati rendeltben kell meghatározni meg a vagyonkezelői jog ellenértékét, az ingyenes átengedés, a vagyonkezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait, továbbá egyes esetekben (védett természeti területek és értékek, az erdők, véderdők, a műemlékin gatlanok) a szerződés megkötéséhez miniszteri hozzájárulás is szükséges. Az Möt. szövege a szerződő feleket tulajdonos és vagyonkezelőként nevesíti, nem pedig vagyonrendelő, kedvezményezett és vagyonkezelő. Egyebekben a kötelmi jog, szerződések jogának általános szabályai is

irányadók. A Ptk. által megállapított szerződéskötési kötelezettségre vonatkozó szabályozásának rendelkezése a vagyongazdálkodási szerződés létrehozása tekintetében nem alkalmazható.

A vagyongazdálkodó jogot az *ingatlan-nyilvántartás*ba be kell jegyezni. A vagyongazdálkodási szerződés megkötésének időpontjáig a vagyongazdálkodó jog az ingatlan-nyilvántartásban nem jegyezhető be, és a vagyongazdálkodó jogot a kijelölt személy nem gyakorolhatja.

**BH 2002/68.** *Az érdekeltek egyike által sem támadott államigazgatási határozat alapján az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett gazdálkodó jog alapítása, terjedelme, jogszerűsége utólag - államigazgatási jogorvoslati lehetőség hiányában - nem vitatható [Ptk. 115. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 107. § (7) bek., 1991. évi XXXIII. tv. 1. § (3) bek., 33. § (1) és (2) bek., 9/1969. (II. 9.) Korm. r. 4. § (1) bek. a) pont, 9. § (1) bek., 6/1970. (IV. 8.) ÉVM-MÉM-PM együttes rendelet 34. § (1) bek.].*

**EBH 2001/539.** *Az érdekeltek egyike által sem támadott államigazgatási határozat alapján az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett gazdálkodó jog alapítása, terjedelme, jogszerűsége utólag - államigazgatási jogorvoslati lehetőség hiányában - nem vitatható [Ptk. 115. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 107. § (1) bek., 1991. évi XXXIII. tv. 1. § (3) bek., 33. § (1) és (2) bek., 9/1969. (II. 9.) Korm. rendelet 4. § (1) bek. a) pont, 9. § (1) bek., 6/1970. (V. 8.) ÉVM-MÉM-PM együttes rendelet 34. § (1) bek.].*

**EBH 2008/1927.** *Egy ingatlanon fennálló tulajdonjog és a korábbi vagyongazdálkodó természetben meghatározott gazdálkodó joga, - eltérő megállapodás hiányában - a gazdálkodó törvényen alapuló tulajdonszerzése esetén közös tulajdon keletkezett [1990. évi LXV. törvény 107. § (2) bek.; 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 6. § (1) bek.].*

A vagyongazdálkodási szerződés alanyai a vagyongazdálkodó és a tulajdonos. A képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyongazdálkodási szerződést: természetes személyek, illetve átlátható szervezetek. A vagyongazdálkodó a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében az önkormányzati társulás, a költségvetési szerv vagy önkormányzati intézmény, a köztisztviselő, az állam, a helyi önkormányzat és az előbbi személyek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, valamint az előbbi 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet. Az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdése szerint a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerző-

dés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyion kezelésére vonatkozó tevékenysége *átlátható*. Az átláthatóság szabályait az Nvt. értelmező rendelkezései tartalmazzák, erre vonatkozóan lásd részletesebben az Möt. 107. §-ához fűzött magyarázatot. Kivételesen előfordulhat, hogy több vagyionkezelő együttesen látja el a feladatot.

A *vagyionkezelői szerződés tárgya* az önkormányzati vagyion. Egyes sajátos vagyioni elemekre az Möt. és az Nvt. különös szabályokat állapít meg. Nvt. 8. § (7) bekezdése szerint a gazdasági társaságban fennálló önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés nem lehet vagyionkezelés tárgya. A vagyionkezelői jog önkormányzati *lakóépületre* és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló *helyiségre* kizárólag a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel, vagy annak 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel létesíthető, és kizárólag általuk gyakorolható. A helyi önkormányzat tulajdonában lévő *védett természeti területek és értékek*, az erdők, véderdők, a műemlékingatlanok, védetté nyilvánított *kulturális javak*, valamint történeti (régészeti) emlékek tekintetében az illetékes miniszter, a *védművek* és védelmi létesítmények esetében az illetékes szerv hozzájárulása szükséges a vagyionkezelői jog létesítéséhez. A felek eltérő megállapodásának hiányában a vagyionkezelői jog a törvény erejénél fogva kiterjed arra a vagyionelemre is – ideértve a tartozékot és az alkotórészt is –, amely a vagyionkezelői jogviszony fennállása alatt válik a vagyion részévé. A vagyionkezelőt a törvény erejénél fogva változatlan feltételekkel megilleti a vagyionkezelői jog mindazon vagyionelemre, amely a vagyionkezelésében lévő vagyionból bármely módon – így különösen kitermelés, bontás, megosztás útján – újonnan jön létre, feltéve hogy az újonnan létrejövő vagyionelem és a vagyionkezelő vagyionkezelésében lévő vagyionelem tulajdonosa megegyezik.

A *vagyionkezelői szerződés tartalma* alapvetően a vagyionkezelő és a tulajdonos jogai, illetve kötelezettségei. A vagyionkezelőt megilletik a *tulajdonos jogai*, és terhelik a tulajdonos *kötelezettségei* is. Azonban a tulajdonosi jogai korlátozottak, mert

- a vagyiont nem idegenítheti el, valamint - jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen

okokból alapított szolgálatom, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével - nem terhelheti meg,

- a vagyont biztosítékkul nem adhatja,
- a vagynon osztott tulajdont nem létesíthet,
- a vagyongazdálkodói jogot harmadik személyre – egyes kivételekkel – nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint
- polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyongazdálkodásában lévő nemzeti vagyona vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervezet javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálatomhoz, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.

A vagyongazdálkodó a jogviszony bizalmi jellegéből fakadó fokozott követelményeknek megfelelően, a *tulajdonos önkormányzat érdekeinek elsődleges figyelembevételével* mellett köteles eljárni. A vagyongazdálkodó a kereskedelmi ésszerűség követelményei szerint köteles a kezelt vagyont az előre láthatóan fenyegető kockázatokkal szemben megőrizni.

A vagyongazdálkodó *felelőssége* az önkormányzattal szemben annak megfelelően alakul, hogy a szerződés visszatérő vagy ingyenes volt-e. A vagyongazdálkodó kötelezettségeinek megszegéséért a szerződésszegéséért való kártérítési felelősség általános szabályai szerint felel a tulajdonossal szemben. Ha a vagyongazdálkodó feladatát ellenszolgáltatás nélkül látja el, felelősségére az ingyenes szerződések megszegéséért való kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni. A tulajdonos követelheti annak a vagyoni előnynek a kezelt vagyon részeként való kezelését, amelyhez a vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodásból fakadó kötelezettségeinek megsértésével jut. A vagyongazdálkodó a kezelt vagyonnal felel a vállalt kötelezettségek teljesítéséért. A vagyongazdálkodó saját vagyonával korlátlanul felel a kezelt vagyon terhére vállalt kötelezettségekből eredő követelések teljesítéséért, ha azok a kezelt vagyomból nem elégíthetők ki, és a másik fél nem tudta és nem is kellett, hogy tudja, hogy a vagyongazdálkodó kötelezettségvállalása túlterjed a kezelt vagyon keretein. E tekintetben különösen fontos az önkormányzati vagyonelem forgalomképessége. Ha a tulajdonos több vagyongazdálkodót jelöl ki, a vagyongazdálkodók együttesen járnak el és közösen döntenek. Ha a vagyongazdálkodóknak kötelezettségvállalásaikért saját vagyonukkal is helyt kell

állniuk, közös döntéseikért harmadik személyekkel szemben egyetemlegesen felelnek. A bizalmi vagyonkezelésből fakadó kötelezettségek megsértéséért több vagyonkezelő a tulajdonossal szemben egyetemlegesen felel.

A vagyonkezelő a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni eszközök elszámolt *értékcsökkenésének* megfelelő mértékben köteles gondoskodni és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékot képezni. Ha a vagyonkezelő olyan közzeladatot lát el, amely után bevételének több mint fele az államháztartás valamely alrendszeréből származik, a helyi önkormányzat a vagyonkezelési szerződésben részletezett feltételekkel a bevételekben meg nem térülő elszámolt értékcsökkenésnek megfelelő összeg erejéig elengedheti a vagyonkezelőnek a helyi önkormányzattal szemben fennálló, a kezelt vagyonnal összefüggő hosszú lejáratú kötelezettségét. Ez esetben a vagyonkezelő kötelezettsége a bevételekben megtérülő értékcsökkenés összegéig áll fenn.

A vagyonkezelő a vagyonkezelésébe vett vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, illetve közvetlen költségeit és ráfordításait elkülönítetten köteles *nyilvánartani* oly módon, hogy az a saját vagyonnal folytatott vállalkozási tevékenységéből származó bevételeitől, költségeitől és ráfordításaitól egyértelműen elhatárolható legyen. A vagyonkezelőt terhelő a számvitelről szóló törvény szerinti könyvvezetési és beszámoló-készítési kötelezettség is.

A tulajdonosi jogok érvényesítése és nemzeti vagyon védelme érdekében a vagyonkezelő a tulajdonosi *ellenőrzést* köteles tőlni. Az ellenőrzés érdekében kötelezhető minden közérdekből nyilvános adat, valamint – a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok megtartásával – az önkormányzati vagyonra és vagyonkezelésre vonatkozó adat szolgáltatására és okirat bemutatására. A képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait.

A vagyonkezelés, *vagyonkezelői szerződés megszűnésének* egyes eseteit is rendezi az Möt. A helyi önkormányzat a határozatlan idejű, illetve határozott idejű vagyonkezelési szerződést rendkívüli felmondással akkor szüntetheti meg, ha

- a vagyonkezelő a számára jogszabályban előírt kötelezettségét megsérti, vagy a vagyonkezelési szerződésben előírt kötelezettségét súlyosan megszegi;

- a vagyonkezelő a vele szemben a vagyonkezelési szerződés megkötését megelőzően megindult csőd- vagy felszámolási eljárásról a helyi önkormányzatot nem tájékoztatta, vagy a vagyonkezelővel szemben a vagyonkezelési szerződés hatályának időtartama alatt csőd- vagy felszámolási eljárás indul;
- a vagyonkezelő adó-, illeték-, vám- vagy társadalombiztosítási járulék tartozása több mint hat hónapja lejárt, és ennek megfizetésére halasztást nem kapott.

Az *azonnali felmondás*nak van helye, ha a vagyonkezelő a vagyonkezelésbe adott önkormányzati vagyonnal a vállalt önkormányzati közfeladatot nem látja el, vagy a vagyonkezelésbe adott vagyonban kárt okoz. A *vagyonkezelési szerződésnek a gazdálkodó szervezet tulajdonosi szerkezetében történő tulajdonosváltás* miatti megszűnésének esetére a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározottak az irányadók. Az Nvt. 11. § (12) bekezdése szerint a hasznosításra vonatkozó szerződést a hasznosításba adó kártalanítás nélkül és azonnali hatállyal felmondhatja, ha a nemzeti vagyon hasznosításában részt vevő bármely – a hasznosítóval közvetlen vagy közvetett módon jogviszonyban álló harmadik fél – szervezet a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés megkötését követően beállott körülmény folytán már nem minősül átlátható szervezetnek. Az átlátható szervezet tulajdonosi szerkezetében eltérő változást a nemzeti vagyon hasznosítására a hasznosítóval közvetlenül megkötött szerződésben a hasznosításba adót megillető, valamint a meghatározott személyekkel kötött szerződésekben a hasznosításba adóval közvetlen jogviszonyban álló személyt megillető rendkívüli felmondási okként rögzíteni kell. A vagyonkezelési jogot alapító szerződés a törvény erejénél fogva megszűnik, ha a vagyonkezelő tulajdonosi szerkezete a törvénytől eltérő módon megváltozik.

## [110. §]

Az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében a törvény rögzíti a vagyon nyilvántartására, folyamatos vezetésére vonatkozó kötelezettséget. Az Nvt. 10. § (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megje-



lölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

A jegyző felelőssége a hiteles *vagyonnyilvántartás* (vagyonkataszter) folyamatos vezetése, amely a *helyi önkormányzat teljes vagyonát* tartalmazza: ingatlanok és ingóságok, más dolog módjára hasznosítható javak, illetve jogosultságok, követelések és kötelezettségek is. Az Möt. 106. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. A Htv. értelmező rendelkezése szerint vagyoni értékű jog: a kezelői jog, a vagyonkezelői jog, a tartós földhasználat, a haszonélvezet, a használat joga – ideértve a külföldiek ingatlanhasználati jogát is -, a földhasználat és a lakásbérlet.

*Az önkormányzati ingatlanvagyon* tekintetében az 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről az irányadó. Eszerint az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanvagyonról a rendelet 1-5. számú melléklete szerinti *ingatlanvagyon-katasztert* kell felfektetni és folyamatosan vezetni. A kataszter ingatlan adatlapjának, valamint a földre, az épületre, a közműre és az egyéb építményre vonatkozó betétlapjainak az adatai meg kell hogy egyezzenek a fővárosi és megyei kormányhivatal ingatlanügyi hatóságaként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatal (a továbbiakban járási hivatal) ingatlan-nyilvántartásának azonos tartalmú adataival, illetve a közmű üzemeltetőjének nyilvántartásával. A kataszter elkülönítetten tartalmazza – törzsvagyon és egyéb vagyon szerinti bontásban – az ingatlanra vonatkozó főbb adatokat, továbbá, ha rendelkezésre áll, az ingatlan számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értékét, értékbecslés esetén a becsült értékét.

A kataszter ellenőrizhetőségét biztosítja az ingatlanokról vezetett *kataszteri napló*. A kataszteri napló egyes sorszámmal kezdődően az ingatlan főbb adatait (helyrajzi szám, utcanév, jellegazonosító) tartalmazza.

A vagyon nyilvántartásának vezetése a *jegyző* feladata, aki felelős az abban foglalt adatok hitelességéért is. A jegyző feladata a kataszter és a kataszternapló felfektetése és folyamatos vezetése. Az ingatlan valóságos állapotában, értékében bekövetkezett változást, a bekövetkezéstől számított 90 napon belül a kataszteren át kell vezetni. A változást a helyi önkormányzat költségvetési intézménye, vállalata, egyéb gazdálkodó szerve, va-

lamint a megbízásában eljáró vagyonkezelő 60 napon belül – okirattal igazolva – köteles jelenteni a főjegyzőnek, illetve jegyzőnek. A tulajdonjogban vagy az ingatlan valóságos állapotában bekövetkezett változásnak járási hivatali ingatlan-nyilvántartásban való átvezetéséig az ingatlant a kataszterben elkülönítetten, járási hivatallal rendezendő tételként kell nyilvántartani.

A helyi önkormányzatok az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program alapján a kataszterből adatokat szolgáltatnak – a Magyar Allamkincstár területi szervei útján – a Központi Statisztikai Hivatal, valamint törvényben vagy kormányrendeletben felhatalmazott más állami szerv részére.

Emellett az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról *vagyonkimutatást* kell készíteni. A 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről 30. §-a értelmében a helyi önkormányzat zárszámadáshoz csatolt vagyonkimutatása a helyi önkormányzat és az általa irányított költségvetési szervek eszközeinek és kötelezettségeinek adatait mutatja be. A vagyonkimutatás a vagyont a rendelet 5. melléklet legalább római számmal jelzett eszköz-, illetve forráscsoportonkénti - a tárgyi eszköz és a befektetett pénzügyi eszközcsoporthoz az arab számmal jelzett tételei szerinti - tagolásban, ezen belül forgalomképtelen törzsvagyon, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű törzsvagyon, korlátozottan forgalomképes vagyon és üzleti vagyon bontásban tartalmazza. A vagyonkimutatás a mérlegben szereplő eszközökön és kötelezettségeken kívül tartalmazza a "0"-ra leírt eszközök, a használatban lévő kisértékű immateriális javak, tárgyi eszközök, készletek, a 01-02. számlacsoportban nyilvántartott eszközök, és a kulturális javak és régészeti leletek állományát, továbbá a függő követeléseket és kötelezettségeket, a biztos (jövőbeni) követeléseket. A vagyonkimutatásban szereplő ingatlanvagyon számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értékének és az ingatlan vagyonkataszteri nyilvántartásban szereplő ingatlanvagyon bruttó értékének egyezőségét biztosítani kell.

Amennyiben törvény másképp nem rendelkezik, a helyi önkormányzat *társulásba bevitt vagyonát* a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonnövekmény a társult helyi önkormányzatok közös vagyona. Tehát egyes vagyonelemek tekintetében külön az egyes önkormányzatok jegyzői kötelesek a nyilvántartást vezetni. Az Möt. 93. §-a szerint a társulási megállapodás tartalmazza a társulás vagyonát és a va-

gyonátadás feltételeit, a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendjét. Egyebekben a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A közös tulajdon lényege, hogy egy vagy több dologon fennálló tulajdonjog meghatározott hányadok szerint több személyt is megillet. Közös tulajdon az üzletrészen és értékpapíron is fennállhat. Alapvetően a társulási megállapodás tartalmazza a tulajdoni hányadok részarányát, de kétség esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányada egyenlő. A tulajdonostársak - ha eltérően nem rendelkeznek - szótöbbséggel határoznak a közös tulajdont érintő kérdésekben. Minden tulajdonostársat tulajdoni hányada arányában illeti meg szavazati jog. A tulajdonostársak egyhangú határozata szükséges a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadásokhoz, az egész dolog feletti tulajdonjog átruházásához, az egész dolog megterheléséhez vagy az egész dologra kiterjedő kötelezettségvállaláshoz. Saját tulajdoni hányadával a tulajdonostárs jogosult rendelkezni. A tulajdonostárs tulajdoni hányadára a többi tulajdonostársat harmadik személlyel szemben elővásárlási, előbérleti és előhaszonbérleti jog illeti meg. A közös tulajdon védelmében bármelyik tulajdonostárs önállóan is felléphet.

## [110/A. §]

1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról célja az volt, hogy a rendszerváltozás után a tulajdoni viszonyok átalakítása keretében, az önkormányzatok működéséhez szükséges vagyon biztosítsa. A megszűnt tanács által alapított ingatlankezelő, és a város- (község) gazdálkodási vállalat (a továbbiakban együtt: ingatlankezelő szerv) kezelésében álló lakóépület, valamint vegyes rendeltetésű és nem lakás céljára szolgáló épület, a bennük lévő állami bérlakások és állami tulajdonú nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel (a továbbiakban együtt: épület) – a más állami szerv által kezelt épületrész kivételével – a települési önkormányzat tulajdonába kerültek.

*A fővárosi és megyei kormányhivatal* látja el legtöbb feladatot állami tulajdonban lévő vagyontárgyak átadása tekintetében. Ennek megfelelően az önkormányzat tulajdonába adja

- az ingatlankezelő szerv kezelésében lévő épületet (épületrészt), ha azt egészben vagy részben önkormányzat, illetve önkormányzat intézménye, közüzeme használja;

- az állami tulajdonban lévő műemlékileg védett épületet, építményt és a hozzájuk tartozó állami tulajdonban álló földet, illetőleg ezeknek az ingatlanoknak egy részét;
- azt az állami tulajdonú védett természeti területet, amelyre a tanácsnak, tanács szervének vagy intézményének, illetve közüzemének, költségvetési üzemének a kezelői joga van az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezve;
- azt az ingatlankezelő szerv kezelésében lévő beépítetlen földet, amely nem tartozik az ingatlankezelő szerv saját vagyonához, a törvényben meghatározott kivételekkel a fekvése szerint;
- a kizárólag egy település szükségleteit kielégítő tanácsi közüzem vagyonát, ideértve a közüzem fenntartásában, üzemeltetésében lévő közművek építményeit, létesítményeit, berendezéseit (együtt: közmű);
- a törvényben meghatározott, az állam tulajdonában és a vízügyi igazgatási szerv vagy a vízgazdálkodási társulatok kezelésében álló vizeket, közcélú vízelétesítményeket.

Ha az érintett önkormányzatok másként nem állapodtak meg, az e törvényben foglalt kivételekkel a tanács intézményének ingó vagyona, e törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján annak az önkormányzatnak a tulajdonába kerül, amely az intézményt fenntartó tanács jogutódja.

A fővárosi és megyei kormányhivatal tájékoztatja a főpolgármestert, a polgármestert és a megyei közgyűlés elnökét az önkormányzat tulajdonába átadandó vagyontárgyak köréről és az átadás feltételeiről. Az önkormányzat a vagyon átvételéről, a fővárosi és megyei kormányhivatal tájékoztatásától számított 60 napon belül nyilatkozik. A vagyontárgyak tulajdonjogát visszautasíthatja, vagy hozzájárulhat más önkormányzat tulajdonába való adásához. Visszautasított vagyon nem adható az önkormányzat tulajdonába. Ha az önkormányzat határidőben nem nyilatkozik, a fővárosi és megyei kormányhivatal a vagyont az e törvényben meghatározott önkormányzat tulajdonába adja. A fővárosi és megyei kormányhivatalnak a vagyon önkormányzat tulajdonába adásáról és az önkormányzat tulajdonjogának más önkormányzat, illetve állam részére történő átadásáról, valamint a használati jog átadásáról hozott *hatósági határozata ellen fellebbezésnek nincs helye*. Erre tekintettel határozza meg az Möt., hogy a helyi önkormányzat állammal szemben támasztott – az egyes állami tulajdonban

lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló törvény szerinti – tulajdoni igénye 2014. január 1-jétől *bírószági eljárásban* érvényesíthető.

## Az önkormányzat gazdálkodása

---

Az Alaptörvény N) cikk értelmében Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet a helyi önkormányzatoknak is feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. A közpénzügyi fejezet csak a központi költségvetésről rendelkezik részletesen. A 32. cikk viszont az helyi önkormányzatok gazdasági és pénzügyi autonómiája körében rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik, illetve, hogy dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről, valamint az is a gazdálkodáshoz kapcsolódik, hogy az e célra felhasználható vagyonnal és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat.

Az önkormányzati gazdálkodásra, költségvetésre vonatkozó alapvető szabályokat a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (a továbbiakban Áht.) és az ahhoz szorosan kapcsolódó 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (a továbbiakban Ávr.), illetve a 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (a továbbiakban Gst.) tartalmazza.

A helyi önkormányzatok a költségvetésük alapján gazdálkodnak, finanszírozzák feladatellátásukat. Az önkormányzati költségvetés az állami költségvetéshez a központi költségvetési forrásokon keresztül kapcsolódik.

A törvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. A feladatai ellátásának felteleteit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg.

A törvény szerint a helyi önkormányzatok egységes, állami informatikai rendszerrel összekapcsolható informatikai rendszert működtetnek, amely a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés eszközeként is szolgál.

A gazdálkodási fegyelem biztosítása érdekében a törvény előírja, hogy az önkormányzat nettó finanszírozás keretében biztosított támogatásainak folyósítása felfüggesztésre kerül, amennyiben az önkormányzat nem gondoskodik az adott évi költségvetésének/zárszámadásának elfogadásáról, illetve nem tesz eleget beszámolási és vagyon-nyilvántartási kötelezettségének.

A helyi önkormányzat hosszú távú fejlesztési elképzeléseit fejlesztési tervben (gazdasági programban) rögzíti. A fejlesztési terv a képviselő-testület

megbízásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. A fejlesztési terv a helyi önkormányzat részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják. A helyi önkormányzat fejlesztési terve - a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban - tartalmazza többek között az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának kialakításában elsődleges felelőssége van a képviselő-testületnek.

## [111. §]

### *Államháztartás*

A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az Áht. 2. § szerint az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll.

A központi alrendszerre vonatkozó szabály, hogy az Áht. 14. § (3) bekezdése szerint a központi költségvetésről szóló törvény a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza. A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez kapcsolódóan részletesebben lásd az Möt. 117. § és 118. §-ához fűzött magyarázatot.

Az államháztartás önkormányzati alrendszere összetett, heterogén, ugyanis ide tartoznak

- a helyi önkormányzatok,
- a helyi nemzetiségi önkormányzatok és az országos nemzetiségi önkormányzatok,
- a helyi vagy nemzetiségi önkormányzatok által létrehozott társulások, valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény alapján létrejött területfejlesztési önkormányzati társulások,
- a térségi fejlesztési tanácsok, és
- az ezek által irányított költségvetési szervek.

Ebből is látszik, hogy az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz kizárólag a központi költségvetési támogatásokkal, a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül kapcsolódik. Az ezzel kapcsolatos állami, központi költségvetési tervezési feladatokat az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter közösen végzi.

Az államháztartás hármas összetevője a tervezés, a gazdálkodás és a beszámolás, amelyeket középtávú tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetés végrehajtásának éve megegyezik a naptári évvel. A *tervezés* során biztosítani kell a tervezett bevételek közgazdasági megalapozottságát, és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közfeladatok ellátásához indokoltan szükséges. A *gazdálkodás* során biztosítani kell a bevételek és kiadások tervezés során meghatározott célhoz kötött felhasználását. A *beszámolás* során biztosítani kell, hogy valamennyi bevétel és kiadás teljes összegében, a költségvetési évek között összehasonlítható módon kerüljön számbavételre. Ezek a helyi önkormányzatokra is irányadók.

A helyi önkormányzatok *feladatfinanszírozás* rendszerének pénzügyi forrásait központi költségvetés (a központi alrendszer) biztosítja. Az Áht. 83. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatását, az egyéb költségvetési támogatást, továbbá az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervezetek folyósított támogatást a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint a Kormány rendeletében meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben (nettó finanszírozás), ütemezetten a kincstár folyósítja. Részletesebben lásd az Möt. 117. § és 118. §-ához fűzött magyarázatot.

Az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, *központi kezelést igénylő feladatait* a Magyar Államkincstár és az Államadósság Kezelő Központ Zrt. látja el. A kincstár közreműködik a Kincstári Egységes Számla likviditásának kezelésében az ÁKK Zrt.-vel kötött megállapodás alapján, és előrejelzi a vezetett számlák kiadásai és bevételei összesített egyenlegének alakulását, amelyhez az adósságkezeléssel összefüggő napi adatokat az ÁKK Zrt. bocsátja rendelkezésre.



## **Önkormányzati költségvetés**

A helyi önkormányzat számára a *költségvetés megalkotása* pénzügyi és gazdasági autonómiájához tartozó *jog*, ugyanakkor az Áht-ból eredően azonban *törvényi kötelezettség is*. A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. A költségvetés azért különösen fontos, mert ennek keretében finanszírozza és látja el az önkormányzat a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem vesztélyezettető önként vállalt feladatait.

*Az önkormányzati költségvetési ciklus* – bár eltérő határidőkkel, de a központi költségvetéshez hasonlóan – három részre tagolható: az előkészítés és elfogadás, a végrehajtás, illetve a zárszámadás és ellenőrzés. A költségvetési és zárszámadási kötelezettségek elmulasztáshoz kapcsolódó hátrányos jogkövetkezményekkel kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 111/A. §-ához fűzött magyarázatot.

**KGD 2014. 18.** *A zárszámadási rendelet megalkotása az államháztartási törvényben előírt kötelezettsége az önkormányzatnak. Ennek elmulasztása törvénysértő [2011. évi CXCV. tv. 91. §; 1991. évi XX. tv. 138. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. 46. §, 137. §]*

**KGD 2019. 60.** *Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed ki arra, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettséget mellőzze. [1991. évi XX. tv. 138. § (1) bek.; Alaptörvény 32. Cikk; 2010. évi CXXX. tv. 5. § (4) bek.; 2011. évi CLXXXIX. tv. 42. §, 112. § (1), (2) bek.]*

A költségvetési rendelet *előkészítése* során a jegyző a *költségvetési rendelet-tervezet*et a középtávú tervszámoknak megfelelően állítja össze [Áht. 24. §]. A tervszámok a saját bevételeknek és az adósságot keletkeztető ügyletekből eredő fizetési kötelezettségeknek a költségvetési évet követő három évre várható összege. A tervszámoktól csak a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változása esetén térhet el, az eltérést és annak indokát a költségvetési rendelet-tervezet indokolásában ismertetni kell. A jegyző a költségvetési rendelet-tervezet a költségvetési szervek vezetőivel egyezteteti, annak eredményét írásban rögzíti, majd a rendelettervezet és az egyeztetés eredményét a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint a képviselő-testület bizottságai elé terjeszti. Az Möt. 120. § (1) bekezdése szerint a pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló fél-éves, éves beszámoló tervezeteit. A jegyző által előkészített költségvetési

rendelet-tervezetet a *polgármester* a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő 45. napig nyújtja be a *képviselő-testületnek*. A polgármester a képviselő-testület elé terjeszti a bizottságok által megtárgyalt rendelettervezetet, amelyhez csatolja legalább a pénzügyi bizottság írásos véleményét. A költségvetés előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell – szöveges indokolással (!) együtt – bemutatni:

- a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közgazdasági tagolásban, előirányzat felhasználási tervét,
- a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve,
- a közvetett támogatásokat, így különösen adóelengedéseket, adókedvezményeket tartalmazó kimutatást, és
- a tervszámoknak megfelelően a költségvetési évet követő három év tervezett bevételi előirányzatainak és kiadási előirányzatainak keretszámait főbb csoportokban, és a tervszámoktól történő esetleges eltérés indokait.

Ezek általában a költségvetési rendelt mellékletét képezik.

A költségvetési bevételek és kiadások különbözete a költségvetési többlet vagy a költségvetési hiány, együtt költségvetési egyenleg. Az Möt. szerint a költségvetési rendeletben *működési hiány nem tervezhető*. Az Áht. értelmezése szerint működési hiányon a külső finanszírozású működési célú költségvetési hiányt kell érteni.

Az – Möt. szövegezéséből következik, és ennek megfelelően az – Áht. 23. §-a szerint a helyi önkormányzat költségvetésének formai kerete a *költségvetési rendelet*. Tehát erre is vonatkoznak a rendeletalkotás általános érvényességi szabályai: minősített többség, át nem ruházható hatáskör, nyílt vagy zárt ülés, kihirdetés stb. Mivel költségvetésről és a zárszámadásról is a képviselő-testület rendeletet alkot, ezért ezekre is vonatkozik az Möt. 51. § (2) bekezdése, amely szerint az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. Részletesebben lásd az Möt. 42. § és 51. -ához fűzött magyarázatot. Ezeket egészíti ki az államháztartási törvény tartalmi előírásai. A helyi önkormányzat költségvetése – az Áht. 23. § alapján – *kötelezően tartalmazza*

- a helyi önkormányzat költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait: működési bevételek és működési kiadások, felhalmozási bevételek és felhalmozási kiadások, kiemelt előirányzatok, és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban,
- a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételi előirányzatait és költségvetési kiadási előirányzatait: kiemelt előirányzatok, kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban,
- a költségvetési egyenleg összegét működési bevételek és működési kiadások egyenlege és a felhalmozási bevételek és a felhalmozási kiadások egyenlege szerinti bontásban,
- a költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatokat,
- a költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételi előirányzatokat és finanszírozási kiadási előirányzatokat,
- a költségvetési év azon fejlesztési céljait, amelyek megvalósításához adósságot keletkeztető ügylet megkötése válik vagy válhat szükségessé, az adósságot keletkeztető ügyletek várható együttes összegével együtt,
- az adósságot keletkeztető ügyletekből és az önkormányzati garanciákból és önkormányzati kezességekből fennálló kötelezettségeit az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a garancia, kezesség érvényesíthetőségéig, és
- a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket, így különösen a polgármester önálló forrásfelhasználási hatáskörét, a finanszírozási bevételekkel és a finanszírozási kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket, valamint a szükséges felhatalmazásokat.

A címrendet a testületnek kell megállapítani költségvetési rendeletében. Az egyes címeken belül a központi költségvetéshez hasonlóan elkülönítetten működési és felhalmozási előirányzat-csoportokat, illetve kiemelten terveznek néhány előirányzatot.<sup>8</sup> Szét kell választaniuk a működési és a felhalmozási bevételeket, valamint kiadásokat. A bevételi előirányzatok

---

<sup>8</sup> in Holczer-Papp-Simon: Önkormányzati Gazdálkodás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 34. o.

teljesítési kötelezettséget, a kiadási előirányzatok viszont felhasználási jogosultságot jelentenek a költségvetésben szereplő összegre. A kiadási előirányzat tehát nem jár felhasználási kötelezettséggel. A helyi önkormányzat költségvetési bevételi előirányzatai és költségvetési kiadási előirányzatai között kell megtervezni

- a helyi önkormányzat bevételeit - így különösen a helyi adó bevételeket, a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat, a központi költségvetésből származó egyéb költségvetési támogatásokat -, elkülönítetten az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek bevételeit,
- a helyi önkormányzat költségvetési kiadásait, így különösen a helyi önkormányzat nevében végzett beruházások, felújítások kiadásait beruházásonként, felújításonként; a helyi önkormányzat által a lakosságnak juttatott támogatásokat, szociális, rászorultsági jellegű ellátásokat; az általános és céltartalékot, és elkülönítetten az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek kiadásait, valamint a helyi önkormányzat ilyen projektekhez történő hozzájárulásait.

Külön-külön *elemi költségvetés* készül a helyi önkormányzat, a társulás, valamint az általuk irányított költségvetési szerv részére is, amelyet az Áht. 28/A.§ (4) bekezdése alapján a polgármester, a társulási tanács elnöke hagy jóvá. A közös önkormányzati hivatal esetén polgármester alatt a közös önkormányzati hivatal irányító szervének vezetőjét kell érteni. Ebből következően, ezeknek a szervezeteknek a gazdálkodásukról önálló könyveket kell vezetni és önálló beszámolót kell készíteni. Az Ávr. 11. § (3) bekezdése szerint a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervnél gazdasági vezetőt nem kell megbízni, e rendelet gazdasági vezetőre meghatározott követelményeit az önkormányzati hivatal, a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv vezetőjére kell alkalmazni, kivéve ha az önkormányzati hivatal, illetve a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv állományában van olyan személy, aki megfelel a rendelet gazdasági vezetőre meghatározott követelményeknek és a költségvetési szerv vezetője a pénzügyi-gazdasági feladatok ellátására írásban kijelölte.

A helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek közül az önkormányzati hivatal költségvetési bevételi előirányzatai és költségvetési

kiadási előirányzatai között az önkormányzati hivatal nevében végzett tevékenységekkel kapcsolatos költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat kell megtervezni. A helyi önkormányzatok törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza. A költségvetési rendeletben továbbá elkülönítetten szerepel az évközi többletigény, valamint az elmaradt bevételek pótlására szolgáló általános tartalék és céltartalék. A Gst. 10/C. § szerint az önkormányzat a tárgyévre vonatkozó költségvetési rendeletében, határozatában szerepeltetett adósságkeletkeztetési szándékáról, az adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó fejlesztési céljáról és az ügylet várható értékéről a Kormányt előzetesen tájékoztatja.

A helyi önkormányzat, a társulás, és az általuk irányított költségvetési szerv elemi költségvetését a polgármester, a társulási tanács elnöke hagyja jóvá. A közös önkormányzati hivatal esetén polgármester alatt a közös önkormányzati hivatal irányító szervének vezetőjét kell érteni.

A költségvetési rendelet elfogadásra nyitva álló határidő március 15., ugyanis ezt követően az átmeneti gazdálkodás szabályai érvényesülnek, illetve hátrányos jogkövetkezményeket is lehet alkalmazni a helyi önkormányzattal szemben. Részletesebben lásd az Möt. 111/A. §-ához fűzött magyarázatot.

A költségvetés *végrehajtása* a költségvetési rendeletben meghatározott előirányzatokért felelős szervek feladata. A pénzmozgások az átláthatóság érdekében pénzforgalmi számlákon keresztül történnek. Az államháztartás önkormányzati alrendszerében történő számlavezetés szabályai szerint a települési önkormányzat, valamint a társulás fizetési számláját választása alapján egy belföldi hitelintézet vagy a kincstár vezeti [Áht. 84. §]. A kincstárban fizetési számlát kötelesek vezetni megyei önkormányzatok és a megyei önkormányzatok önkormányzati hivatalai [Áht. 79. § (2)]. Az Möt. 120. § (1) bekezdése szerint a pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonszerzés (vagyonszerzés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat. A helyi önkormányzat és hivatala gazdálkodásának elkülönüléséből következően az önkormányzati hivatal is köteles a helyi önkormányzat által választott számlavezetőnél saját, önálló fizetési számláját megnyitni. Az elkülönülő és átlátható gazdálkodás, valamint az önálló elemi költség-

vetés alapján minden költségvetési szerv részére az önkormányzat által választott számlavezetőnél önálló fizetési számlát (nem alszámlát) kell nyitni. Ez nem a költségvetési szerv gazdálkodási jogkörétől függ, tehát mind a gazdasági szervezettel rendelkező (önállóan működő és gazdálkodó), mind a gazdasági szervezettel nem rendelkező (önállóan működő) költségvetési szerv is köteles az önálló számlanyitásra.

Természetesen a költségvetési évben, a végrehajtás során is lehetőség van az előirányzatok *módosítására, átcsoportosítására* az államháztartás önkormányzati alrendszerében [Áht. 34. §]. A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő bevételek és kiadások módosításáról, a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosításról szintén a képviselő-testület dönt. Ez alól kivétel, hogy

- a helyi önkormányzat költségvetési rendelete a polgármester számára lehetővé teheti a helyi önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítását és a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítást.
- a helyi önkormányzati költségvetési szerv bevételi előirányzatai és kiadási előirányzatai meghatározott esetekben a helyi önkormányzati költségvetési szerv saját hatáskörében módosíthatók, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatók.

A képviselő-testület az ezek szerinti előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás átvezetéseként – az első negyedév kivételével – negyedévenként, a döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-i hatállyal módosítja a költségvetési rendeletét. Ha év közben az Országgyűlés - a helyi önkormányzatot érintő módon – az önkormányzati támogatások fejezetben meghatározott támogatások költségvetési kiadási előirányzatait zárolja, azokat csökkenti, törli, az intézkedés kihirdetését követően haladéktalanul a képviselő-testület elé kell terjeszteni a költségvetési rendelet módosítását.

A *maradványszárolási* szabály szerint az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési szerv esetén az irányító szerv jogosult dönteni a költségvetési szerv maradványának elvonandó és felhasználható összegéről [Áht. 86. § (5) bekezdés].

A költségvetési ciklus lezárása a *zárszámadás*, amely tartalmazza a költségvetés végrehajtásának tényeit, a tervezett és megvalósult bevételek és kiadások összevetését. A képviselő-testület a zárszámadásról is rendeletet

alkot. Az Áht. 91. §-a szerint a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az a képviselő-testület elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen. A zárszámadási rendelet tervezetével együtt a képviselő-testület részére tájékoztatásul be kell nyújtani a kincstár ellenőrzése keretében a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolójával kapcsolatosan elkészített jelentését. A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő dokumentumokat kell bemutatni:

- a költségvetési rendelet(tervezet)hez kapcsolódó mérlegeket, kimutatásokat azzal, hogy az előirányzat felhasználási terven a pénzeszközök változásának bemutatását kell érteni,
- a helyi önkormányzat adósságának állományát lejárata, az adósságot keletkeztető ügyletek, bel- és külföldi irányú kötelezettségek szerinti bontásban,
- a vagyonkimutatást, és
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, a részesedések alakulását.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5060/2013/5. határozata** *A Kúria megállapította, hogy Esztergom Város Önkormányzata nem tett eleget több törvényi rendelkezésből, ezek között az Áht. 91. § (1) bekezdésből eredő szabályozási kötelezettségének, mert a 2012. évi költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. A Kúria ezért felhívta Esztergom Város Önkormányzatának képviselő-testületét, hogy jogalkotási kötelezettségének legkésőbb 2014. február 28-ig tegyen eleget.*

**KGD 2019. 60.** *Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed ki arra, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettséget mellőzze. [1991. évi XX. tv. 138. § (1) bek.; Alaptörvény 32. Cikk; 2010. évi CXXX. tv. 5. § (4) bek.; 2011. évi CLXXXIX. tv. 42. §, 112. § (1), (2) bek.]*

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet 5. §-a szerint a költségvetési év kezdetétől a mérleg fordulónapjáig terjedő idő-

szakról – a könyvek zárását követően bizonylatokkal, szabályszerű könyvvezetéssel, folyamatosan vezetett részletező nyilvántartásokkal, a könyvviteli zárlat során készített főkönyvi kivonattal, valamint leltárral alátámasztott – *éves költségvetési beszámolót* kell készíteni. Az éves költségvetési beszámoló részei:

- a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését a költségvetési számvitellel biztosító költségvetési jelentés, maradvány kimutatás, adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások tervezett összegeiről és teljesítéséről, önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások,
- a vagyoni helyzet és az eredményszemléletű bevételek, költségek, ráfordítások alakulását, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak elkészítését a pénzügyi számvitellel biztosító mérleg, eredménykimutatás, költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás, és kiegészítő melléklet.

A helyi önkormányzatok tekintetében éves költségvetési beszámoló készül a költségvetési szervek elemi költségvetéséről és a mérlegében kimutatható vagyonról költségvetési szervenként, továbbá a helyi önkormányzat és társulás elemi költségvetéséről és a mérlegében kimutatható vagyonról a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat és társulás egészére. A 31. § értelmében az éves költségvetési beszámoló elkészítéséért az éves költségvetési beszámolót készítő szerv vezetője felelős. Az éves költségvetési beszámolót e személy és a gazdasági vezető a hely és a kelet feltüntetésével írja alá. A költségvetési szerv éves költségvetési beszámolóját a költségvetési évet követő év február 28-áig az irányító szerv vezetőjének jóváhagyásra megküldi. A helyi önkormányzat a saját és az irányítása alá tartozó költségvetési szervek éves költségvetési beszámolóját a költségvetési évet követő év április 30-áig a képviselő-testület elé terjeszti.

Az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról *vagyonkimutatást* kell készíteni. Részletesebben lásd az Möt. 110. §-ához fűzött magyarázatot.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szerint a polgármester a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést, valamint a helyi önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített *éves összefoglaló ellenőrzési jelentést* – a tárgyévet követően, a zárszámadási rendeletervezettel egyidejűleg – a képviselő-testület



elé terjeszti jóváhagyásra.

Ehhez a témakörhöz csak utalás szintjén érdemes megemlíteni az MÖtv. 41. § (9) bekezdését, amely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete *az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket* rendeletben szabályozza.

A főváros kétszintű berendezkedése következtében a 2006. évi CXXXIII. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról 2. § szerint a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan illeti meg a fővárosi önkormányzat közgyűlésének rendeletével a fővárosi önkormányzat által kivetett helyi adóból származó korrigált bevétel, valamint ha a kerületi önkormányzat képviselő-testülete előzetes beleegyezését adja ahhoz, hogy az általa kivethető helyi adót a fővárosi önkormányzat közgyűlése vesse ki, a fővárosi önkormányzat közgyűlésének rendelete alapján kivetett helyi adóból származó bevétel és az ahhoz kapcsolódó állami támogatás. A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat az osztottan megillető bevételekből a fővárosi önkormányzatot 54%, a kerületi önkormányzatokat együttesen 46% részesedés illeti meg. A fővárosi önkormányzat az öt megillető 54%-ból a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására az ehhez szükséges összeget köteles a tárgyévben fordítani. E szabály alóli kivétel, hogy mivel a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a kerületi önkormányzat által bevezethető adó bevezetésére a fővárosi önkormányzat jogosult, ezért az ebből származó bevétel kizárólag a fővárosi önkormányzatot illeti meg.

A fővárosi önkormányzat a tárgyévre vonatkozó forrásmegosztási rendeletének tervezetét a kerületi önkormányzatok részére - véleményezés céljából - a tárgyév január 10-éig küldi meg. A véleményezésre a kerületi önkormányzatoknak legalább tizenöt napot kell biztosítani. A fővárosi önkormányzat közgyűlése a forrásmegosztási rendeletet a tárgyév január 31-éig lépteti hatályba. A fővárosi önkormányzat a kerületi önkormányzatokat megillető osztott, tárgyhónapban befolyt bevétel számított hányadát havi rendszerességgel a tárgyhót követő hónap 10. napjáig utalja át. A fővárosi önkormányzat tárgyévre vonatkozó hatályos forrásmegosztási rendeletét az Állami Számvevőszék felülvizsgálja.

## [111/A. §]

Az Mötv. egyes gazdálkodási szabálytalanságokhoz, mulasztásokhoz hátrányos jogkövetkezményeket állapít meg. Ha a helyi önkormányzat

- a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel,
- nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását,
- az államháztartási beszámolási kötelezettségének nem tesz eleget vagy
- a vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget,

a részére járó egyes támogatások folyósítása az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint felfüggesztésre kerül.

A vonatkozó miniszteri indokolás szerint ez a törvényhely az Mötv és az Áht. tartalmi és kodifikációs összhangba hozatalát célozza. Az önkormányzatot megillető támogatások folyósítása akár a költségvetési évet követő évben is – visszamenőleg – az önkormányzati fejezeti tartalék terhére egy összegben megtörténhet. A támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó alapvető rendelkezések így a Mötv-ben szerepelnek továbbra is, viszont a pénzügyi jellegű részletszabályok, így a felfüggesztés idejére, tárgyára (például a normatív finanszírozásra való utalások) vonatkozó előírások az Áht. 83. §-ában található. Ha a helyi önkormányzat a Mötv. 111/A. §-a szerinti valamely kötelezettségének nem tesz eleget, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidő utolsó napját követő hónap első napjától a mulasztás megszüntetéséig a nettó finanszírozás alapján a helyi önkormányzatot megillető támogatás folyósítását felfüggeszti. Ha a helyi önkormányzat a kötelezettségnek a költségvetési évben legkésőbb december 5-éig nem tesz eleget, a költségvetési év során felfüggesztett támogatások összege az adott költségvetési évben nem folyósítható részére. Az előző évről vagy évekről áthúzódóan felfüggesztett támogatások abban az évben folyósíthatók a helyi önkormányzat számára, amelyik évben a kötelezettségét teljesíti [Áht. 83. § (6a) bekezdés].

**KGD 2014. 18.** *A zárszámadási rendelet megalkotása az államháztartási törvényben előírt kötelezettsége az önkormányzatnak. Ennek elmulasztása törvénysértő [2011. évi CXCV. tv. 91. §; 1991. évi XX. tv. 138. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. 46. §, 137. §]*

**KGD 2019. 60.** *Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed ki arra, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi*

*kötelezettséget mellőzze. [1991. évi XX. tv. 138. § (1) bek.; Alaptörvény 32. Cikk; 2010. évi CXXX. tv. 5. § (4) bek.; 2011. évi CLXXXIX. tv. 42. §, 112. § (1), (2) bek.]*

*A jogosulatlanul igénybe vett támogatásokra az Áht. felmondási és visszafizetési jogkövetkezményeket állapít meg [Áht. 60/A. §]. Részletesebben lásd az Möt. 112. §-ához fűzött magyarázatot.*

*Az évközi egyéb államháztartási adatszolgáltatások elmulasztásához pedig nem a támogatások folyósítása felfüggesztésének jogkövetkezménye társul, hanem bírságfizetési kötelezettség kerül megállapításra. A törzs-könyvi bejelentési, adatszolgáltatási vagy nyilatkozattételi kötelezettségét késedelmesen, hibásan, valótlan adattartalommal vagy ugyanabban az eljárásban több alkalommal hiányosan teljesítő szerv ötszázezer forintig terjedő bírsággal sújtható [Áht. 105/B. § (2)]. A bírság kiszabásánál a kincstár mérlegeli az eset összes körülményét, a kötelezettségszegő jogellenes magatartásának súlyát, gyakoriságát. A körülmények mérlegelése alapján a kincstár a kötelezettségszegés súlyához igazodó, arányos bírságot szab ki, vagy indokolt esetben a bírság kiszabását mellőzi. Ha az államháztartási adatszolgáltatás kötelezettje a helyi önkormányzat, és az adatszolgáltatása az adatszolgáltatás tárgyával kapcsolatos lényegesnek minősülő információt nem tartalmaz vagy tévesen mutat be, vagy adatszolgáltatási kötelezettségét neki felróható okból nem vagy késedelmesen teljesíti, az Ávr-ben meghatározott mértékű bírságot fizet, amelyet a kincstár határozatban szab ki [Áht. 108. §]. A bírság mértéke – az elmulasztott adatszolgáltatásonként – legalább ötvenezer, legfeljebb kétmillió forint. A bírság összegének megállapításakor a Kincstár a kötelezettségszegés súlyát és ismétlődő jellegét mérlegeli. Az Áht. 83/A. §-a szerint a *belföldi gépjárművek után beszedett adónak* a települési önkormányzat és a központi költségvetés közötti – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékű – megosztását a kincstár ellenőrzi. (2020. július 19-től a településeket nem illeti meg a gépjárműadó 40 %-a.) A kincstár ellenőrzéséhez a települési önkormányzat a Kormány rendeletében meghatározott adatszolgáltatást teljesít. Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy késedelmes teljesítése esetén az önkormányzati hivatal az Ávr-ben meghatározott mértékű bírságot fizet, amelyet a kincstár határozatban szab ki. A bírság mértéke legfeljebb a tárgyévet megelőző évben az önkormányzati adóhatóság által a belföldi gépjárművek után beszedett gépjárműadó-bevétel 0,5%-ának megfelelő összeg, azonban ha az adatszolgáltatási késedelem a 60 napot meghaladja, akkor a tárgyévet megelőző évben az önkormányzati*

adóhatóság által a belföldi gépjárművek után beszedett gépjárműadó-bevétel 1,5%-ának megfelelő összeg.

A folyamatos gazdasági működés érdekében az Áht. rögzíti az *átmeneti gazdálkodás szabályait*. Ennek célja, hogy amennyiben bármely okból elmarad a következő/adott évre vonatkozó helyi önkormányzati költségvetés elfogadása, a bevételek és a kiadások akkor is biztosítottak legyenek. Az Áht. 25. § értelmében, ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, az átmeneti gazdálkodásról rendeletet alkot, amelyben felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólágosan beszedhessék, kiadásaikat teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik.

Ha a képviselő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályvesztéséig sem alkotta meg, és az átmeneti gazdálkodásról rendeletet sem alkotott, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát veszítette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszedésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. Az így folytatott gazdálkodásról a képviselő-testület részére a polgármester beszámol. A képviselő-testület az új költségvetési rendeletet az így beszedett bevételeket és teljesített kiadásokat az új költségvetési rendeletbe beépítve fogadja el.

Mind a *költségvetési*, mind a *zárszámadási rendeletalkotás kötelezettségének elmulasztásával* kapcsolatban is érdemes utalni arra, hogy az Möt. 137. §-a szerint ebben az esetben a *kormányhivatal* a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. Részletesebben lásd az Möt. 137. §-ához fűzött magyarázatot.

**25/2013. számú közigazgatási elvi határozat** ... *sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig a Möt. nem teszi automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotá-*

sát, hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról törvényt értesítést követően, a Bszi. 52. § szerint állásfoglalásra nyitva álló határidőn belül, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. A Bszi. 60. § utolsó mondata szerint az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Ezen garanciák mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5072/2013/3. határozata** A helyi önkormányzat számára a költségvetés megalkotása autonómiájához tartozó jog, ugyanakkor az Áht.-ból és a Hatásköri tv.-ből eredően törvényi kötelezettség is. A jelen esetben a költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása megállapítható, mivel a képviselőtestület olyan formai hiányosságok mellett alkotta meg a rendeletét, amelynek mentén érvényes normatív aktus nem jöhetett létre. A Kúria Önkormányzati Tanácsa jogkövetkezményként csupán a mulasztás tényét állapította meg, de nem kötelezte az érintett önkormányzatot a 2013. évi költségvetési rendeletének utólagos, határidőhöz kötött megalkotására.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5060/2013/5. határozata** A Kúria megállapította, hogy Esztergom Város Önkormányzata nem tett eleget több törvényi rendelkezésből, ezek között az Áht. 91. § (1) bekezdésből eredő szabályozási kötelezettségének, mert a 2012. évi költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. A Kúria ezért felhívta Esztergom Város Önkormányzatának képviselő-testületét, hogy jogalkotási kötelezettségének legkésőbb 2014. február 28-ig tegyen eleget.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5023/2013/6. határozata** A Kúria az eljárás adatai alapján megállapította, hogy az érintett Önkormányzat 2013. április 30-ig, - az 1992. évi XXXVIII. törvényben foglaltakat, de - az Áht. 91. § (1) bekezdése szerinti határidőt (is) jelentősen túllépve, nem tett eleget ezen törvényi kötelezettségének, és nem alkotta meg a 2011. költségvetési év vonatkozásában a zárszámadási rendeletét. A Kúria Önkormányzati Tanácsának hivatalos tudomása van arról, hogy az érintett Önkormányzat képviselő-testülete 2013. márciusában feloszlott. Ezért 2013. június 9-én időközi választásokat tartottak a településen. A

*helyi választópolgárok új összetételű képviselő-testületet hoztak létre. A település újólag megválasztott polgármestere azt nyilatkozta, hogy a korábbi képviselő-testület nem tudta elfogadni a 2011. évi zárszámadási rendeletet, ezért a 2013. június 13-án megalakuló képviselő-testület tesz eleget ennek e kötelezettségnek. A Kúria megállapította az érintett Önkormányzat terhére a mulasztást és a jogalkotás elkészítéséhez szükséges idő figyelembevételével, 2013. december 31-ig tűzött határidőt a 2011. évi zárszámadási rendelet elfogadására.*

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5009/2013/3. határozata** *A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia. Jelen ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy erre irányuló törvényi felhatalmazások ellenére Foktő Község Önkormányzata nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét. Minderre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa jelen határozatában elrendelte, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője 2013. május 30-ig Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet.*

*A rendeletalkotás elmulasztása – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – alaptörvény-ellenes működést, állapotot eredményezhet. Erre hivatkozva, szélsőséges esetben az Országgyűlés feloszlathatja a képviselő-testületet is.*

**18/2013. (VII. 3.) AB határozat.** *A rendszeres, folyamatos és jogszerű működés keretében működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket.*

**KGD 2019. 60.** *Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed ki arra, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettséget mellőzze. [1991. évi XX. tv. 138. § (1) bek.; Alaptörvény 32. Cikk; 2010. évi CXXX. tv. 5. § (4) bek.; 2011. évi CLXXXIX. tv. 42. §, 112. § (1), (2) bek.]*

## [112. §]

A helyi önkormányzat pénzügyi és gazdasági autonómiát biztosítja, hogy feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. Az önálló gazdálkodás alapja, hogy a helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit három forrásból biztosítja, teremti meg:

- saját bevételeiből: a helyi adók; saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj; átvett pénzeszközök; törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj; az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei,
- más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből,
- központi költségvetési támogatásból.

Az önkormányzati gazdálkodásra az Möt. mellett az államháztartásról szóló törvényben (Áht.) és végrehajtási rendeleteiben (különösen Ávr.) foglaltakat kell alkalmazni.

**BH 1993/464.** *Az önkormányzat képviselő-testületének gazdálkodási jogkörben hozott határozata nem tekinthető államigazgatási hatósági határozatnak, ezért annak felülvizsgálatát az érdekelt fél a bíróság előtt nem kérheti [1990. évi LXV. tv. 11. § (1) és (3) bek., 1957. évi IV. tv. 3. § (3) bek., Pp. 324. § (2) bek. a) pont].*

**KGD 1993/157.** *Az önkormányzat képviselő-testületének gazdálkodási jogkörben hozott határozata nem tekinthető államigazgatási hatósági határozatnak, ezért azt az érdekelt fél a bíróság előtt nem támadhatja meg [1990. évi LXV. törvény 11. § (1) és (3) bek., 1957. évi IV. törvény 3. § (3) bek., 1952. évi III. törvény 324. § (2) bek. a) pont].*

**KGD 1998/213.** *Az önkormányzat képviselő-testületének gazdálkodási jogkörben hozott határozata nem tekinthető államigazgatási hatósági határozatnak, ezért azt az érdekelt fél a bíróság előtt nem támadhatja meg [1990. évi LXV. törvény 11. § (1) és (3) bekezdés, 1957. évi IV. törvény 3. § (3) bekezdés, 1952. évi III. törvény 324. § (2) bekezdés a) pont].*

A saját bevételekkel kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 106. §-ához fűzött magyarázatot.

Az Möt. 41. § (9) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket rendeletben szabályozza.

Az államháztartás a *központi költségvetési támogatások* keretében helyi önkormányzatok általános működését és ágazati feladatait segíti. Az Áht. 14. § (3) bekezdése szerint a központi költségvetésről szóló törvény a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza. Az Áht. 83. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatását, az egyéb költségvetési támogatást, továbbá az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervezetek folyósított támogatást a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint a Kormány rendeletében meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben (a továbbiakban: nettó finanszírozás), ütemezetten a kincstár folyósítja.

A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat alapján a helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladatainak ellátásához igényelhető, feladatmutatók szerint járó *támogatásra való jogosultság feltételeiről és az igénylés lebonyolításának rendjéről* az államháztartásért felelős miniszter tájékoztatót tesz közzé. A helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások igénylésével kapcsolatos szabály, hogy a helyi önkormányzat az általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat a kincstár útján igényli, azok módosítását a kincstár útján kezdeményezi, és azokról a kincstár útján mond le [Áht. 57. §]. A helyi önkormányzat, társult feladatellátás esetében a társulás székhelye szerinti vagy a társulási megállapodásban meghatározott helyi önkormányzat a támogatás folyósításához szükséges, tájékoztatóban meghatározott adatokat a tájékoztatóban meghatározott hatánapig közli a Kincstárral.

A *munkabérek, illetmények és ellátások kifizetése* prioritást élvez. A helyi önkormányzat kérelme alapján, ha a helyi önkormányzat bizonyítja, hogy az általa fizetendő munkabérek, illetmények és ellátások kifizetésének fedezete nem áll rendelkezésére, a kincstár megállapodást köthet a helyi önkormányzattal, hogy az önkormányzat megbízása alapján a kérelmező helyi önkormányzatnak a nettó finanszírozás keretében járó támogatások, egyéb támogatások, illetve önkormányzati befizetések terhére közvetlenül fizesse ki a megállapodásban meghatározott időszakban a helyi önkormányzat által fizetendő munkabéreket, illetményeket és ellátásokat.

A kincstár a rendelkezésére álló adatok alapján, illetve helyszíni ellenőrzés



során *ellenőrzi* a támogatások igénylésének és módosításának megalapozottságát. Az ellenőrzést úgy kell megszervezni, hogy valamennyi helyi önkormányzatnál a támogatás igénybevételének évében legalább egyszer sor kerüljön ellenőrzés lefolytatására. Ha a kincstár az igénylésben meghatározott mutatószámot megalapozatlannak tartja, hivatalból megindított eljárás keretében legkésőbb a költségvetési év október 15-éig kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy a mutatószámon a kincstár által meghatározott változtatásokat a soron következő mutatószám módosításkor vezesse át. Nem kell határozatot hozni, ha a helyi önkormányzat a kincstár álláspontját alátámasztó bizonyítékok ismertetése során az eltérés jogszerűségét igazolja. Ha a helyi önkormányzat a határozatban foglaltaknak nem tesz eleget, a kincstár jogosult az általa meghatározott mutatószámok átvezetésére. A kincstár határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat felülvizsgálata bíróságtól kérhető. A perre a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékes. A keresetlevelet a kincstárnál a felülvizsgálni kért döntés közlésétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni.

A helyi önkormányzat az *éves költségvetési beszámolójában* számol el a számára a költségvetési évben folyósított támogatásokkal. A támogatással való elszámolás az igénylésre jogosult feladata.

A kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés keretében *felülvizsgálja* a támogatások elszámolását, felhasználását. A felülvizsgálatot az Igazgatóság területére vonatkozó munkaterv alapján kell megszervezni és a költségvetési évet követő év december 31-éig kell megkezdeni. A felülvizsgálat során a kincstár az Állami Számvevőszék jelentéseiben foglalt megállapításokat is figyelembe veszi. A felülvizsgálat megszervezése során biztosítani kell, hogy valamennyi helyi önkormányzatnál a felülvizsgálat esetében legalább négyévente helyszíni ellenőrzésre kerüljön sor, amely a Polgári Törvénykönyv szerinti általános elévülési időn belül, a korábban nem vizsgált időszakra és jogcímekekre is kiterjeszthető. A felülvizsgálat végző személyre az Ávr. szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapít meg. A felülvizsgálat kiterjed az éves költségvetési beszámoló alapjául szolgáló dokumentumokra a helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervnél, továbbá - szükség esetén - valamennyi érintett gazdálkodó szervezetnél és más jogi személynél történő ellenőrzésre is. A felülvizsgálat szakmai szabályait, módszereit a kincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítja ki.

*A jogosulatlanul igénybevett támogatásokra az Áht. lemondási és visszafizetési jogkövetkezményeket állapít meg. Ha a helyi önkormányzat a támogatáshoz valótlan adatot szolgáltatott, az igénybe vett támogatást nem a megjelölt célra használta fel, a jogszabályban meghatározott arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, illetve a támogatásra vonatkozó valamely feltételt megszegett (együtt jogosulatlan igénybevétel), akkor a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haladéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni [Áht. 60/A. §]. Jogosulatlan igénybevétel esetén és a visszafizetési kötelezettség késedelmes teljesítése esetén a helyi önkormányzat jogszabályban meghatározott mértékű ügyleti, illetve azon felül késedelmi kamatot fizet. Ha a helyi önkormányzat visszafizetési kötelezettségnek nem tesz eleget, a kincstár - az engedélyezett részletfizetés kivételével - beszédési megbízást nyújt be a kötelezett fizetési számlájára. A helyi önkormányzat kérelme alapján a visszafizetési és kamatfizetési kötelezettségére vonatkozóan – a késedelmi kamat kivételével – a kincstár legfeljebb tizenkét havi részletfizetést engedélyezhet, ha a kérelmező igazolja, hogy kötelező feladatainak ellátását az egyösszegű visszafizetés veszélyeztetné. Ha a helyi önkormányzat a részletfizetést engedélyező határozatban foglalt fizetési kötelezettségének a határozatban foglaltak szerint nem tesz eleget, a visszafizetési és kamatfizetési kötelezettség egy összegben, azonnal esedékessé válik. Ha az így keletkezett egyösszegű fizetési kötelezettséget a kötelezett az esedékessé válást követő tizenöt napon belül nem teljesíti, a kincstár beszédési megbízást nyújt be a kötelezett fizetési számlájával szemben. A helyi önkormányzat kérelme alapján a kincstár által a törvény alapján benyújtott beszédési megbízást a kincstár nem nyújtja be vagy a már benyújtott beszédési megbízást visszavonja, ha a kérelmező igazolja, hogy az általa fizetendő munkabérek, illetmények és ellátások kifizetését a beszédési megbízás érvényesítése veszélyeztetné. Az ügyleti és késedelmi kamat mértékét az Ávr. határozza meg a jegybanki alapkamathoz igazítva.*

Ezzel összhangban az Möt. 118. §-a szerint a támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja, az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni.

Az Nvt. 12. § (2) bekezdése szerint a *helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei* a következők:

- a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése,

- a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése - a földi kiszolgálási tevékenység kivételével - a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt,
- a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás és a menetrend szerinti helyi különcélú személyszállítási szolgáltatás,
- a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése,
- a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,
- a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló - külön törvény rendelkezése alapján részére átadott - vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése.

A helyi önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonában álló vizek, csatornák, tározók tulajdonosaként a helyi önkormányzatot megillető halászati jog nem minősül kizárólagos tevékenységnek.

A helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges jogát kizárólag *koncesszió* útján, az 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról (a továbbiakban: Ktv.) által szabályozott módon engedheti át. A kizárólagos gazdasági tevékenységek közül a helyi önkormányzat a nemzeti vagyon létrehozását és működtetését vagy kizárólag annak működtetését engedheti át a törvény rendelkezései szerint. A helyi önkormányzat a törzsvagyonában lévő víziközmű-létesítmények létrehozásáról és működtetéséről koncessziós szerződés megkötése nélkül úgy is gondoskodhat, hogy olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos részesedéssel rendelkezik, vagy az állam és az önkormányzat együttesen olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos közös részesedéssel rendelkezik – ide nem értve a munkavállalói résztulajdont. A helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges joga koncessziós szerződés megkötése nélkül kizárólag az állam, a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati társulás, költségvetési szerv, önkormányzat intézmény, és az előbbi együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, vagy az előbbi gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére átengedhető és kizárólag általuk gyakorolható.

A koncessziós szerződés megkötésére és meghosszabbítására az önkormányzat *nyilvános pályázatot* köteles kiírni. Az önkormányzat nevében a pályázat kiírására és annak elbírálására a képviselőtestület jogosult. E hatáskörét nem ruházhatja át. A koncessziós szerződés aláírására az önkormányzat nevében a polgármester jogosult. A polgármester a koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásával összefüggésben szükséges hatósági engedély megadásának feltételeit az illetékes államigazgatási szervvel a pályázat kiírása előtt egyeztetni köteles. A nyilvános pályázati felhívást legalább két országos napilapban, illetőleg az önkormányzati pályázatot a helyi napilapban is meg kell hirdetni a pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam kezdő napját legalább harminc nappal megelőzően. A pályázati kiírásnak tartalmaznia kell a pályázat elbírálásának szempontjait, továbbá a koncesszió-köteles tevékenység és az azzal szervesen összefüggő egyéb tevékenységek felsorolását, az átengedésének időtartamát, a gyakorlására meghatározott földrajzi-közigazgatási egységet és jogi, pénzügyi feltételeit, az idő előtti megszűnésének feltételeit, az ellenőrzési jogosítványokat, valamint az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a pályázat által érintett területen milyen más szervezet rendelkezik jogosítvánnyal. A pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam nem lehet kevesebb hatvan napnál. A pályázatok elbírálásáról a döntést hozónak emlékeztetőt kell készítenie.

Az önkormányzat nevében eljáró személy, illetve szerv csak azzal a pályázóval köthet *koncessziós szerződést*, aki a pályázatot megnyerte. A pályázat nyertese az, aki összességében az állam, illetőleg az önkormányzat számára a kiírásnak megfelelő legkedvezőbb ajánlatot tette. Koncessziós szerződés természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. Az átláthatóság szabályait az Nvt. értelmező rendelkezési tartalmazzák, erre vonatkozóan lásd részletesebben az Möt. 107. §-ához fűzött magyarázatot. Semmis a koncessziós szerződésben foglalt azon kikötés, mely szerint az állam, illetőleg az önkormányzat nevében aláíró személy, illetve szerv a hatósági engedély kiadására előzetesen kötelezettséget vállal.

A koncesszió-köteles tevékenység folytatására a koncessziós szerződést aláírónak az aláírástól számított kilencven napon belül saját részvételével belföldi székhelyű gazdasági társaságot (*koncessziós társaság*) kell alapítania. A határidő elmulasztása esetén az állam, illetve az önkormányzat a koncessziós szerződést felmondhatja. A koncessziós társaság a *koncesszió-köteles tevékenységen* kívül kizárólag azzal szervesen összefüggő – az ágazati törvényben, illetőleg az önkormányzat döntésében meghatáro-

zott – tevékenységek gyakorlására jogosult. A koncessziós társaság a koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásának jogát az állam, illetőleg az önkormányzat hozzájárulása nélkül másra nem ruházhatja át, valamint azt más gazdasági társaságba nem pénzbeli hozzájárulásként nem viheti be. A koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásának átengedéséről a felek visszterhes szerződésben rendelkezhetnek.

A koncessziós szerződés *határozott időtartamra* köthető, amelynek leg hosszabb ideje 35 év. Az ágazati törvény megengedheti külön pályázat kiírása nélkül a koncessziós törvény szerinti koncessziós szerződés egy alkalommal – eredeti időtartamának legfeljebb felével – történő meghosszabbítását abban az esetben, ha a koncesszióba vevő és a koncessziós társaság valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítette. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény szerinti építési, illetve szolgáltatási koncesszió a nemzeti vagyon tekintetében határozott időre, legfeljebb 35 évre adható.

A koncessziós szerződés időtartama alatt a koncessziós társaság jogosult az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó egyes *vagyontárgyak* birtoklására, használatára és hasznok szedésére. Ha a koncesszió-köteles tevékenység az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgyhoz kapcsolódik, a koncessziós szerződés megkötése e vagyontárgy tulajdonjogában változást nem eredményez. A koncesszió-köteles tevékenységgel összefüggésben létrejött önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy rendeltetésszerű használatát elősegítő vagyontárgyak (létesítmények) elkészültük (üzembehelyezésük) után – ha a koncessziós szerződés eltérően nem rendelkezett – a koncessziós társaság tulajdonába kerülnek.

**EBH 2008/1927.** *Egy ingatlanon fennálló tulajdonjog és a korábbi vagyonkezelő természetben meghatározott kezelői joga, - eltérő megállapodás hiányában - a kezelő törvényen alapuló tulajdonszerzése esetén közös tulajdont keletkeztet [1990. évi LXV. törvény 107. § (2) bek.; 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 6. § (1) bek.].*

Az önkormányzat a jogosultnak a koncessziós díjjal vagy más módon elmentételezett vagyoni értékű pozícióját (kizárólagosság), annak beleegyezése nélkül a koncessziós szerződés időtartama alatt a szerződésben meghatározott földrajzi-közigazgatási egységen belül számára hátrányos módon csak abban az esetben *változtathatja meg*, ha erre vonatkozóan a felek a koncessziós szerződésben megállapodtak. A kizárólagos gazdasági tevékenység, a koncesszió gyakorlására fennálló jogosultság a törvény erejénél

fogva megszűnik, ha a jog gyakorlójának a törvényben meghatározott tulajdonosi szerkezete, átláthatósága megváltozik.

A koncessziós szerződésben meghatározott időtartam lejártakor vagy a koncessziós szerződésnek más okból történt megszűnése esetén, legkésőbb az azt megállapító jogerős bírósági határozat közlésétől számított harminc napon belül a koncessziós társaság tagjai (részvényesei) kötelesek a *végelszámolást* lefolytatni.

A gazdálkodás további formája, hogy a helyi önkormányzatok egyes pénzeszközeiket (vállalkozói vagyomból származó bevétel) *betétként*, kamat hozadék elérése érdekében pénzügyintézetnél elhelyezhetik, illetve *befektet*hetik. Az államháztartás önkormányzati alrendszerében történő számlavezetés szabályai szerint a települési önkormányzat, valamint a társulás fizetési számláját választása alapján egy belföldi hitelintézet vagy a kincstár vezeti [Áht. 84. §].

A helyi önkormányzat működéséhez és fejlesztéshez viszont elengedhetetlen olykor *külső forrás* bevonása: ez történhet hitel- kölcsönfelvétel, illetve kötvénykibocsátás útján is. Ezek azonban, értelemszerűen adósságot, (vissza)fizetési kötelezettségeket keletkeztetnek. A kötvénykibocsátás valójában a hitelfelvétel értékpapírosított formája. A kötvény ugyanis – a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 12/B. § szerint - olyan névre szóló, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír, amely lejárat nélküli vagy – jogszabály által megszabott keretek között – lejáratral rendelkezik. Az önkormányzati kötvényben a kibocsátó önkormányzat (vagy tág értelemben az általa ellenőrzött gazdálkodó szervezet) arra kötelezi magát, hogy az ott megjelölt pénzüsszegnek az előre meghatározott kamatát vagy egyéb jutalékait, valamint az általa vállalt esetleges egyéb szolgáltatásokat, továbbá a pénzüsszeget a kötvény mindenkori tulajdonosának, illetve jogosultjának (a hitelezőnek) a megjelölt időben és módon megfizeti és teljesíti. A kötvény lejárat után a követelés nem évül el. A banki kölcsönfelvétellel szemben az önkormányzati kötvénykibocsátás előnye, hogy megkötöttségek nélkül, előre egy összegben megkapja az önkormányzat a hitelt, aminek rendszerint kedvezőbb a futamideje, mint a bankhitelnek. Hátránya viszont, hogy a kibocsátáshoz kapcsolódó lebonyolítási költségek megdrágítják ezt a hitelformát és a kötvények elhelyezése, lejegyzése is nehéz. Amíg az önkormányzatok megalakulását követő évtizedben a hitelnek marginális szerepe volt (az önkormányzati bevételi források alig 2-3%-át tette ki), addig a 2010-2011. évek fordulóján a forrásokon belül 10% körüli

ennek részaránya.<sup>9</sup> A növekedés magyarázat, hogy akár a hazai, akár az uniós önkormányzati (fejlesztési) források és támogatások feltétele a meghatározott, jelentős mértékű önrész, amelyet saját forrásból kell biztosítani.

A beruházásokkal és kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban az Möt. 16. §-a szerint, ha a helyi önkormányzat által az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé *vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el*, vagy a határidőben történő *teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll*, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. A Kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt. A Kormány határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett önkormányzat képviselő-testülete a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál kérheti. A bíróság ítélete ellen felülvizsgálatnak és perújításnak helye nincs. A helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tülésére.

A Kormány által kijelölt *miniszter* jogosult bármely önkormányzati beruházás *teljesítésének megvalósulását megismerni* a tervezéstől a beruházás befejezéséig. A miniszter – a személyes adatok kivételével – adatot kérhet be, jogosult a beruházást megvalósító önkormányzat irataiba betekinteni, a beruházás teljes dokumentációját megismerni. Az önkormányzat és a jogszabályban meghatározott állami szervek - annak érdekében, hogy a beruházások megvalósítása figyelemmel kísérhető legyen - a jogszabályban meghatározott adatokat szolgáltatják a miniszter részére.

Sajátos szabályozás vonatozik a tömegközlekedésre, a jogalkotó megkülönbözteti a fővárost és a többi önkormányzatot. Ennek megfelelően a fővárosi önkormányzatnál a helyi közösségi közlekedési feladatellátásának forrása elsőként a külön törvény alapján a fővárosi önkormányzatot osztottan megillető adóbevétel. Más önkormányzatok esetében pedig a helyi iparüzési adó finanszírozza a feladatot. A helyi iparüzési adóbevétel felhasználásával kapcsolatban a jogalkotó további szigorítást állapít meg a feladatfinanszírozási rendszer keretében, így előírja, hogy a helyi iparüzési adóbevételből a tömegközlekedés összegén felüli bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására fordítható. A 2006. évi CXXXIII. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmeg-

---

<sup>9</sup> in Complex CD Jogtár, Magyarázat az 1990. évi LXV. törvényhez a helyi önkormányzatokról. Complex 2013.

osztásról 3. §-a szerint az osztottan megillető bevételekből a fővárosi önkormányzatot 54%, a kerületi önkormányzatokat együttesen 46% részesedés illeti meg. A fővárosi önkormányzat az öt megillető 54%-ból a helyi iparüzési adó részesedésének összegét elsőként a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására köteles fordítani.

A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért *a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel*. Érdemes utalni a Ptk. 3:2. §-ra [Helytállás a jogi személy tartozásaiért], amely értelmében, és azt megfelelően alkalmazva az önkormányzat tartozásaiért, kötelezettségeiért saját vagyonával köteles helytállni, az önkormányzat szervei, illetve az önkormányzat lakosai a tartozásokért nem felelnek. Ehhez kapcsolódik a helytállás az állami kötelezettségekért kérdése, így a Ptk. 3:406. § szerint az államot és az államháztartás – központi – részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli. Az adósságrendezéssel kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 121-124. §-ához fűzött magyarázatot.

A gazdálkodásnak és a forrásbevonásnak azonban vannak *korlátai*. Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Az államháztartás önkormányzati alrendszerének adóssága a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény szerinti térségi fejlesztési tanácsok, az önkormányzati társulások (együtt önkormányzat) által vállalt adósságot keletkeztető ügyletek konszolidált értéke a számbavétel fordulónapján.

A gazdasági stabilitás érdekében a Gst. 10. §-a megismétli, hogy az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet *adósságot keletkeztető ügyletet*. Az Möt. 120. § (1) bekezdése szerint a pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését. A további, végrehajtási rendelkezéseket pedig a 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól tartalmazza. Adósságot keletkeztető ügylet és annak értéke:



- hitel, kölcsön felvétele, átvállalása a folyósítás, átvállalás napjától a végtörlesztés napjáig, és annak aktuális tőketartozása,
- a számviteli törvény szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala a forgalomba hozatal napjától a beváltás napjáig, kamatozó értékpapír esetén annak névértéke, egyéb értékpapír esetén annak vételára,
- váltó kibocsátása a kibocsátás napjától a beváltás napjáig, és annak a váltóval kiváltott kötelezettséggel megegyező, kamatot nem tartalmazó értéke,
- a számviteli törvény szerint pénzügyi lízing lízingbevevői félként történő megkötése a lízing futamideje alatt, és a lízingszerződésben kikötött tőkerész hátralévő összege,
- a visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladói félként történő megkötése – ideértve valódi penziós és óvadéki repóügyleteket is – a visszavásárlásig, és a kikötött visszavásárlási ár,
- a szerződésben kapott, legalább háromszázhatvanöt nap időtartamú halasztott fizetés, részletfizetés, és a még ki nem fizetett ellenérték,
- hitelintézetek által, származékos műveletek különbözeteként az Államadósság Kezelő Központ Zrt-nél elhelyezett fedezeti betétek, és azok összege.

Települési önkormányzat *adósságot keletkeztető ügyletet* csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. E rendelkezést nem kell alkalmazni a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletére, amelyhez nincs szükség a Kormány hozzájárulására, illetve amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege megegyezik az adósságot keletkeztető ügylet összegével. Nincs szükség a Kormány hozzájárulására az önkormányzat

- jogszabályon alapuló, kötelező kezesség-, illetve garanciavállalásához,
- naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügyletéhez, likvidhitelhez,
- olyan adósságot keletkeztető ügylete megkötéséhez, amely a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által megnyert támogatás előfinan-

szírozásának biztosítására szolgál, vagy az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik, vagy fejlesztési célt szolgál és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb a 10 millió forintot,

- olyan kezesség- és garanciavállalásához, amely a fenti pontok szerinti, bármely jogi személy által megkötött ügyletkezhez kapcsolódik.

Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügylet és az ún. likvid hitel esetében, azért nem szükséges a kormányzati hozzájárulás, mert az csak segítséget nyújt ezen bevételek évközi képződésén és a felmerülő kiadások közötti ütemkülönbségnek az áthidalásában is.

Az értékhatárokra vonatkozó rendelkezések esetleges megkerülése ellen, az *egybeszámítási szabály* szerint, az ugyanazon fejlesztési cél megvalósítását szolgáló fejlesztésekhez kapcsolódó ügyletek értékét, illetve az ugyanannak az adósnak nyújtott kezesség- és garanciavállalások értékét össze kell számítani.

Szintén az önkormányzati rendszer gazdasági stabilitást erősíti, hogy annak a *100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságnak* – amely nem minősül a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek – az adósságot keletkeztető ügyletét az önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletének kell tekinteni, amely a Kormány hozzájárulásához kötött. A hozzájárulás iránti kérelmet az adott gazdasági társaságban legnagyobb tulajdoni részesedéssel vagy hányaddal rendelkező önkormányzat nyújtja be. Egyenlő tulajdoni részesedés vagy hányad esetén a kérelmet az érintett önkormányzatok megállapodása szerinti önkormányzat nyújtja be.

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó *tárgyévi összes fizetési kötelezettsége* – egyes kivételekkel – az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Az önkormányzat - uniós jogi aktusból következő vagy nemzetközi szervezettel szemben vállalt kötelezettségből eredő fejlesztés kivételével - nem indíthat új fejlesztést, ha adós-

ságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége eléri vagy meghaladja ezt a mértéket.

Az önkormányzat a tárgyévre vonatkozó költségvetési rendeletében, határozatában szerepeltetett adósságkeletkeztetési szándékáról, az adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó fejlesztési céljáról és az ügylet várható értékéről a Kormányt előzetesen *tájékoztatja*. A tárgyévből várható adósságot keletkeztető ügyleteiről az önkormányzat a költségvetési rendeletének, határozatának elfogadását követően, de legkésőbb március 16-áig a kincstár által üzemeltetett elektronikus rendszerben (ÖNEGM) szereplő adatlapon adatot szolgáltat a kincstár önkormányzat székhelye szerint illetékes területi Igazgatóságának. A adatlap tartalmazza az adósságot keletkeztető ügyleteikre vonatkozó főbb adatokat: a fejlesztés célját, a fejlesztés alapjául szolgáló önkormányzati feladatot, a fejlesztéssel létrejövő kapacitást, a fejlesztés bruttó forrásigényét, az ügylet várható egybeszámított értékét, a már fennálló ügyletekből, kezesség-, illetve garanciavállalásokból eredő, jogosult által, érvényesített fizetési kötelezettségeik értékét, a tárgyévre tervezett saját bevétel összegét, az ügylet típusát, futamidejét, devizanemét, az adósságállomány keletkezésének ütemezését és az ügyletből eredő várható fizetési kötelezettséget. Az Igazgatóság a hiánytalan adatszolgáltatást véleményével együtt március 31-éig elektronikus úton továbbítja a területileg illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak. A fővárosi és megyei kormányhivatal a hiánytalan adatszolgáltatást az Igazgatóság és a saját véleményével együtt elektronikusan továbbítja a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek és az államháztartásért felelős miniszternek. A miniszterek tájékoztatják a Kormányt az általuk előzetesen támogathatónak tartott ügyletekről, azok céljáról és várható értékéről.

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a *Kormány akkor járul hozzá*, ha a következő feltételek együttesen teljesülnek:

- az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,
- az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított, és
- teljesül a helyi adókra vonatkozó és tárgyévi 50 %-os fizetési kötelezettség feltétel.

#### 4. számú táblázat: Engedélyezett önkormányzati adósság a 2014-2016. években

		2014. év	2015. év	2016. év
<b>Kérelmek</b>	Önkormányzatok száma	117	99	72
	Ügyletek száma	150	117	86
	Ügyletek értéke (mrd Ft)	43,9	175,0	29,3
<b>Engedélyezett adósság</b>	Önkormányzatok száma	101	96	65
	Ügyletek száma	132	109	78
	Ügyletek értéke (mrd Ft)	42,9	168,2	23,0
<b>Ebből adósságállományt nem növelő tételek</b> (kezesség és garancia-megújítások)		11,8	4,4	4,1

Forrás: Kecskés Ádám: A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja és külső finanszírozási lehetőségei, NGM, 2017.

A Fővárosi adatoktól megtisztított adósságkeletkeztetés átlagosan évi 5-20 mrd Ft új adósság keletkeztetését mutatja, ami több évben, szakaszosan kerül csak lehívásra. Az önkormányzati alrendszer adósságállományának összegét alapvetően a Fővárosi nagy hitelkeretek lehívása mozgatja.

A Kormány az egyes ügyletekhez *részben is hozzájárulhat* vagy azokat *elutasíthatja*. A Kormány a több fejlesztési cél megvalósítását szolgáló ügyletek esetében a fejlesztési célok vizsgálata alapján fejlesztési célonként hozhat döntést. A Kormány a fejlesztési cél figyelembevételével dönthet úgy is, hogy az annak teljesülését szolgáló ügylethez az önkormányzat által tervezettnél alacsonyabb összegben járul hozzá. A Kormány a hozzájárulást megtagadhatja, ha az ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi.

Az önkormányzat a hozzájárulás iránti *kérelméhez* az adósságot keletkeztető ügylet alátámasztó és a törvényben előírt dokumentumokat mellékeli:

- hitel felvételének szándéka esetén a hitelt folyósító pénzügyi szolgáltató és az önkormányzat közötti hitelszerződés tervezetét,
- kötvény nyilvános kibocsátásának szándéka esetén a Magyar Nemzeti Bank részére jóváhagyásra benyújtandó tájékoztatót, illetve a jóváhagyott engedélyt, kötvény zártkörű kibocsátásának szándéka esetén a befektető és az önkormányzat közötti, a kötvény lejegyzéséről vagy megvásárlásáról szóló megállapodás tervezetét,

- kezesség-, illetve garanciavállalás esetén a kezesi szerződés, illetve a garanciaszerződés és a kezességgel, illetve garanciával biztosított ügyletről szóló szerződés tervezetét és az adósnak az ügylet futamidejének végéig tartó időszakra vonatkozó pénzügyi információit,
- egyéb adósságot keletkeztető ügylet esetén az ügyletet alátámasztó dokumentumokat.

A kérelmet a kincstár által üzemeltetett elektronikus rendszeren keresztül kell benyújtani. A kérelem benyújtására a tárgyév november 20-áig van lehetőség. Rendkívüli esetben, az önkormányzat külön indokolásának elfogadása után a miniszterek december 5-éig engedélyezhetik kérelem benyújtását. A fővárosi és megyei kormányhivatal a kérelem és mellékleteinek a kincstár által üzemeltetett rendszerbe történő benyújtásukat követően megvizsgálja, hogy az ügylet létrehozására vonatkozó önkormányzati döntés, az önkormányzat kérelme és azok mellékletei megfelelnek-e a jogszabályokban előírtaknak, és az ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi-e.

*Az önkormányzati társulás* adósságot keletkeztető ügylethez kapcsolódó kötelezettségeinek teljesítését a társulásban részt vevő önkormányzatok kezességvállalása biztosítja.

Az önkormányzat *működési célra* csak naptári éven belül lejáráó adósságot keletkeztető ügyletet köthet. A Kormány előzetes hozzájárulásával jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségének teljesítésére éven túli futamidejű működési célú hitelt is felvehet fel. Az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre naptári éven túli, működési célú ügyletet köthet. Fejlesztésnek nem minősülő, a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által megnyert pályázat önrészenek és az így megnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló, naptári éven túli működési célú ügyletet köthet.

Az Áht. 84. § korlátozása szerint a helyi önkormányzat hitelfelvétele, kötvénykibocsátása *fedezetéül* az önkormányzati törzsvagyon, a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása és a költségvetési támogatás (például államháztartáson belülről működési célra átvett pénzeszköz) nem használható fel.

Az Áht. 37. § (1) bekezdése szerint *kötelezettséget vállalni* csak *pénzügyi ellenjegyzés* után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban

lehet. A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. A pénzügyi ellenjegyzésre jogosult személyek körét, a pénzügyi ellenjegyző feladatait, összeférhetetlenségének eseteit, képesítési követelményeit az Ávr. 55-56. §-a határozza meg. A kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésére feljogosított személynek a felsőoktatásban szerzett gazdasági szakképzettséggel, vagy legalább középfokú iskolai végzettséggel és emellett pénzügyi-számviteli képesítéssel kell rendelkeznie. A *kötelezettségvállalás vertikális munkaszakaszai*:

- csak a pénzügyi ellenjegyzés után kerülhet sor kötelezettségvállalásra (gazdasági vezető, esetleg jegyző jogosult)
- a teljesítés igazolása során ellenőrizhető okmányok alapján igazolni, ellenőrizni kell a kiadások teljesítésének jogosságát, összecszerúságát, és ha a kötelezettségvállaláshoz ellenszolgáltatás kapcsolódik, annak teljesítését
- kifizetések esetében az érvényesítés ellenőrzi az összecszerúséget, a fedezet meglétét és a teljes megelőző folyamatban a gazdálkodási szabályok (jogszabályi előírások, belső szabályzatok) betartását.
- az utalványozás a pénzügyi kiadások teljesítésének, a bevételek beszedésének elrendelése.

A folyamatos önkormányzati gazdasági és pénzügyi működés érdekében az Möt. 112. § (4) bekezdése értelmében, ha a helyi önkormányzatnál tizenöt napot meghaladóan *nincs kötelezettségvállalásra jogosult személy vagy feladata ellátásában akadályoztatva van*, és ez a helyi önkormányzat gazdálkodását akadályozza, akkor az illetékes kormányhivatal vezető kormány megbízott a helyi önkormányzat polgármesteri hivatala, közös önkormányzati hivatala, illetve megyei önkormányzati hivatala alkalmazásában álló személyek közül a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére fizetési kötelezettség vállalására jogosult személyt jelöl ki. A kormányhivatal vezetője általi kijelölés ex lege megszűnik, ha a kötelezettségvállalásra más személy válik jogosulttá vagy az arra jogosult személy már nincs akadályoztatva. A miniszteri indokolás szerint ugyanis a gyakorlati tapasztalatok alapján egyre többször fordult elő az a helyzet, hogy a helyi önkormányzat nevében történő kötelezettségvállalás a hatályos jogszabályok alapján nem lehetséges, így a helyi önkormányzat számos feladata elláthatatlanná válik, amely az állampolgárok széles körét hátrányo-

san érintheti. Amennyiben 15 napon túl akadályoztatva van vagy nincs kötelezettségvállalásra jogosult személy, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezető kormány megbízott meghatározott feltételek mellett jogosult lesz kötelezettségvállalásra jogosult személyt kijelölni. Ha utóbb az általános szabályok szerint valamely személy kijelölés vagy jogszabály folytán kötelezettségvállalásra válik jogosulttá, a kormány megbízott általi kijelölés ex lege megszűnik.

## 5. számú táblázat – A kötelezettségvállalás és utalványozás

Jogszabály	Szöveg	Hatály
<b>368/2011. (XII.31.) Korm. rend (Ávr.) 52.§</b>	(6) A helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére a polgármester vagy az általa írásban felhatalmazott személy vállalhat kötelezettséget.	2012. január 1.
<b>14/2013. (I.25.) Korm. rend 1.§</b>	Ávr. 52.§ (6a) Ha a helyi önkormányzatnál nincs a (6) bekezdés alapján kötelezettségvállalásra jogosult személy, <b>a képviselő-testület</b> a polgármester és az általa kijelölt személy átmeneti vagy tartós akadályoztatása idejére <b>egyedi határozatában</b> az önkormányzati hivatal alkalmazásában álló személyt jelölhet ki a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére vonatkozó kötelezettségvállalás gyakorlására.	2013. január 26.
<b>74/2013. (III.11.) Korm. rend 27.§</b>	(6a) Ha a helyi önkormányzatnál nincs a (6) bekezdés alapján kötelezettségvállalásra jogosult személy vagy a kötelezettségvállalásra jogosult személy feladata ellátásában akadályoztatva van, <b>a képviselő-testület egyedi határozatában</b> az önkormányzati hivatal alkalmazásában álló személyt jelölhet ki a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére vonatkozó kötelezettségvállalás gyakorlására. A képviselő-testület általi kijelölés megszűnik, ha a kötelezettségvállalásra más személy válik jogosulttá vagy az arra jogosult személy akadályoztatása megszűnik.	2013. március 12.
<b>2013. évi XIV. tv. 1.§ [Mötv. 112.§-t kiegészíti (4) bekezdéssel] –</b>	<b>A kormányhivatal vezetője</b> a helyi önkormányzat polgármesteri hivatala, közös önkormányzati hivatala, illetve megyei önkormányzati hivatala alkalmazásában álló személyek közül a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére fizetési kötelezettség vállalására jogosult személyt <b>jelöl ki</b> , ha a kormányhivatal illetékességi területén működő helyi önkormányzatnál <b>tizenöt napot meghaladóan</b> nincs kötelezettségvállalásra jogosult személy vagy feladata ellátásában akadályoztatva van, és ez a helyi önkormányzat gazdálkodását akadályozza. A kormányhivatal vezetője általi kijelölés megszűnik, ha a kötelezettségvállalásra más személy válik jogosulttá vagy az arra jogosult személy akadályoztatása megszűnik.	2013. május 1.



## [113. §]

Az Alaptörvény N) cikk szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Az elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, de a tiszteletben tartásból következik, hogy helyi szinten a helyi önkormányzatoknak is feladata ez szerveik működésével és a közfeladat-ellátással kapcsolatban.

Az Mötv. ezzel kapcsolatban kiemeli a költségvetési, a költségvetés teljesítési (zárszámadás) és a szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó, a *jogszabályban meghatározott adatokat*.

A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (a továbbiakban Infotv.) 32. §-a szerint a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és –személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. A törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető. Az Infotv. 1. melléklete rögzíti részletesen az ún. Általános közzétételi lista kötelező tartalmi elemét, amelynek három fő része a szervezeti és személyzeti adatok, a tevékenységre és működésre vonatkozó adatok, továbbá a gazdálkodási adatok.

**Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5040/2013/4. határozata** *A kifejtettekből a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy az érintett Önkormányzat a 2013. költségvetési évre vonatkozó önkormányzati rendelet-tervezete szükségtelenül, és a Mötv., az Áht., illetve a Vhr. hivatkozott rendelkezéseivel ellentétesen tartalmazott személyekkel kapcsolatba hozható adatokat. Az ilyen tartalom azon túl, hogy szükségtelen, alkalmat ad arra, hogy az érintett Önkormányzat a költségvetésére,*

*gazdálkodására, a közpénzek felhasználására vonatkozó közérdekű adatokat vonjon el a nyilvánosság elől, működését elrejtse (zárt ülés) a nyilvánosság demokratikus kontrollja elől.*

A 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről 5. §-a szerint a költségvetési év kezdetétől a mérleg fordulónapjáig terjedő időszokról éves költségvetési beszámolót kell készíteni. A helyi önkormányzat a saját és az irányítása alá tartozó költségvetési szervek éves költségvetési beszámolóját a költségvetési évet követő év április 30-áig a képviselő-testület elé terjeszti. Részletesebben lásd az Möt. 111. §-ához fűzött magyarázatot.

Az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról *vagyonkimutatást* kell készíteni. Részletesebben lásd az Möt. 110. §-ához fűzött magyarázatot.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez*. A helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse [Infotv. 26. §]. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. Így valósul meg – a helyi közvetett demokráciában – a társadalmi ellenőrizhetőség és az átlátható gazdálkodás. A gazdasági átláthatóság egyszerűen fogalmazva azt jelenti, hogy a helyi lakosok ismerik, hogy az önkormányzatok és szerveik mit, mire költenek.<sup>10</sup> A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat [Infotv. 27. §].

Az adatok közzététele a jegyző feladata. Az Möt. a közzététel módjára is a helyben szokásos gyakorlatra utal. A közzététel gyakoriságára az évente legalább egy alkalom vonatkozik, mindenféle határidő nélkül. Mivel költségvetésről és a zárszámadásról is a képviselő-testület rendeletet alkot, ezért ezekre is vonatkozik az Möt. 51. § (2) bekezdése, amely szerint az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott

---

<sup>10</sup> in Kovács Árpád: Közpénzügyek. ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 161. o.

– módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.

## [114. §]

A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító olyan informatikai rendszert működtet, amely az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható, valamint a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál.

A helyi önkormányzatok számára kötelező az ún. *önkormányzati ASP rendszer*hez (Application Service Provider, alkalmazás-szolgáltató) történő csatlakozás. Az önkormányzati ASP rendszer a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, elektronikus információs rendszer, amely egyes kötelező feladatainak informatikai támogatására szolgál. A rendszeren belül a szakrendszerei alkalmazások, a “szakrendszerek” biztosítják az adott önkormányzati feladat ellátásának támogatását. Az önkormányzati ASP rendszer *szakrendszerei*: iratkezelő rendszer, önkormányzati települési portál rendszer, az elektronikus ügyintézési portál rendszer, ideértve az elektronikus űrlap-szolgáltatást, gazdálkodási rendszer, ingatlanvagyon-kataszter rendszer, önkormányzati adórendszer, ipar- és kereskedelmi rendszer, hagyatéki leltár rendszer. Az *iratkezelő szakrendszer* az önkormányzati iratkezelési és általános ügyintézési tevékenységeket támogatja, ennek keretében a következő szolgáltatásokat nyújtja: a küldemények átvétele, felbontás, érkeztetés, a szignálás kezelése, előzményezés lehetősége, az iktatás, a kiadmányozás, postázás, expedálás, irattárazás, selejtezés, levéltárba adás, archiválás, belső iratküldések támogatása. Az *önkormányzati települési portál rendszer* részének három portálmegoldás tekinthető: Települési portálok: az önkormányzatok helyi információs, tájékoztató felülete (elsősorban hírközlő, információs, tájékoztató feladatok), Elektronikus Ügyintézési Portál (ELÜGY-Portál) és az ASP tájékoztató honlap (az önkormányzati alkalmazásközpont portálja). Az *elektronikus ügyintézési portál* az önkormányzati ASP rendszert igénybe vevő önkormányzatok, a lakosság és a vállalkozások számára lehetőséget biztosít az önkormányzat által választott szakrendszerei alkalmazásokhoz kialakított, elektronikusan elérhető szolgáltatások igénybevételére: elektronikus ügyintézési szolgáltatások: az ügyindítás, az ügykövetés, az adóegyenleg lekérdezés. A *gazdálkodási*

*rendszer* a települési önkormányzatok és az irányításuk alá tartozó, önálló gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek gazdálkodási tevékenységét támogatja, amelynek négy modulja: Központi Analitikai Számviteli és Pénzügyi Rendszer, Tárgyi eszköz és készletnyilvántartó modul, Költségvetési, tervezési és beszámoló készítő modul és a Vezetői Információs Rendszer. Az *ingatlanvagyon-kataszter rendszerben* végezhető az önkormányzat tulajdonában vagy vagyonkezelésében lévő ingatlanok nyilvántartása. Ennek funkciói a kataszter-kezelés, bruttó érték és becsült érték nyilvántartás, táblázatos és fix riportok, statisztikák készítése, egyeztetés az eszköznyilvántartással. Az *önkormányzati adórendszer* biztosítja a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozó központi és helyi adók, az adók módjára behajtandó köztartozások, díjak, valamint pótlékok, bírságok, továbbá az államigazgatási eljárási illeték nyilvántartását, elszámolását, kezelését, az ezekkel kapcsolatos ügyek elektronikus úton történő intézését. Az *ipar-, és kereskedelmi szakrendszer* biztosítja az önkormányzati hatáskörbe utalt ipari-, és kereskedelmi igazgatási ügyek ügyintézésének elektronikus támogatását, és az adatok nyilvántartását. A *hagyatéki leltárrendszer* az önkormányzatok hagyatéki ügyekkel kapcsolatos nyilvántartási és ügyintézési feladatait támogatja. A rögzített adatok alapján elkészíti a szükséges ügyiratokat, és a törvényi előírásoknak megfelelően létrehozza a hagyatéki leltárt.

Az önkormányzati ASP rendszer törvényi alapját a 2016. évi LIV. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról teremtette meg. A törvény az önkormányzati ASP rendszerhez való csatlakozás módjának, a csatlakozás végső határidejének, az önkormányzati ASP rendszer szakrendszereinek, az önkormányzati adattárházak működtető szervnek, az önkormányzati adattár adatai forrásának és az önkormányzati adattárházból történő adatlekérdezés, adatösszegzés és adatszolgáltatás feltételeinek meghatározását kormányrendeleti szintre utalja. Ennek megfelelően a kapcsolódó végrehajtási rendelet az 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről. A jogszabály a csatlakozás módjaként két lehetőséget biztosít: rendszer-csatlakozás (az önkormányzat az önkormányzati ASP rendszer megfelelő szakrendszerét használja) vagy interfészes csatlakozás (az önkormányzat a saját informatikai rendszerét fejleszti az az önkormányzati ASP rendszer használatához megfelelően). A kormányrendelet három csatlakozási ütemet határoz meg. 2017. január 1-jétől 1673 önkormányzatnak kellett az önkormányzati ASP rendszerhez – pontosabban annak az adó- és a gazdál-

kodási szakrendszereihez – csatlakoznia, amely meg is történt. 2018. január 1-jén csatlakoznak ezek az önkormányzatok, valamint a még nem csatlakozott önkormányzatok túlnyomó többsége a teljes portfólióhoz. 2019. január 1-jén pedig a fennmaradó – a módosított kormányrendeletben tételesen meghatározott – önkormányzatok, valamint azok, amelyek engedélyt kaptak az ún. interfészes csatlakozásra. A központi szolgáltató a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság (NISZ Zrt.) és az IdomSoft Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság (IdomSoft Zrt.)

Annak érdekében, hogy a rendszer időben tudjon indulni, a helyi önkormányzat az önkormányzati ASP rendszer által biztosított szakrendszerei feladatainak informatikai támogatására szerződést a csatlakozás végső időpontját követő időtartamra nem köthet.

A fenntartható gazdálkodás és annak ellenőrzése érdekében a Kormány rendeletében kijelölt szerv *önkormányzati adattárház*at üzemeltet. Az önkormányzati adattárház adattartalma a kormányzati és önkormányzati döntések előkészítését szolgálja. Célja a az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulásának felismerése és megakadályozása, a közpénzek önkormányzati felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése céljából, a helyi önkormányzat gazdálkodási feladatainak támogatása és a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés felteeleinek biztosítása. Az önkormányzati adattárház működtetője a Kincstár. Az önkormányzatok számára is hasznos az adattárház. Egyfelől lehetőséget teremt az önkormányzatokat terhelő különböző adatszolgáltatások adatminőségének felülvizsgálatára, a párhuzamosságok feltárására, egyes adatszolgáltatások kiváltására, ezáltal az önkormányzatokat terhelő adatszolgáltatási kötelezettség racionalizálására, így az önkormányzatok tehermentesítésére. Másfelől vezetői információkat és operatív döntéstámogatást nyújt az önkormányzatok számára azáltal, hogy az önkormányzatok saját adatainak elemzésével biztosítható a mai követelményeknek megfelelő Vezetői Információs Rendszer, mely által az önkormányzati szervezeti kultúra szerves részévé válhat a tény alapú döntéshozatal.<sup>11</sup> Különböző bontású statisztikai kimutatások közzététele segítségével az önkormányzatok lehetőséget kapnak arra is, hogy saját helyzetüket a rendszer egészében értelmezzék, s ezt saját működtetési és fejlesztési politikájuk tervezésében és monitoringjában felhasználják.

---

<sup>11</sup> Kovács Róbert: Az önkormányzati ASP. Jegyző és Közigazgatás, 2017. XIX. évfolyam, 2. lapszám

A helyi önkormányzatoknak a gazdálkodásukkal kapcsolatos adatszolgáltatásai: költségvetés, félévi költségvetési beszámoló, éves költségvetési beszámoló, időközi költségvetési-jelentés, mérleg-jelentés. A Kincstár számszaki és összefüggés vizsgálat után készíti el az országos összesítéset, és teljesíti az ezen alapuló, a kormányzat részére történő adatszolgáltatást. Az önkormányzati adatszolgáltatást segítő informatikai rendszerek a TATIGAZD és a KGR-K11.

A központi költségvetésből származó források, előirányzatok igénybevétele és nyilvántartását az Önkormányzati Előirányzat Gazdálkodási Modul (ÖNEGM) program, valamint a Belügyminisztérium által fejlesztett és működtetett EBR42 program segíti.

Az ÖNEGM az önkormányzatok állami hozzájárulásai, támogatásai eredeti előirányzatainak, módosított előirányzatainak, és az előirányzatok teljesülésének önkormányzatsoros nyilvántartására szolgál. A teljes folyamat támogatja az igényléstől a felülvizsgálaton keresztül a döntés adatainak rögzítéséig és a beszámolóhoz szükséges adatok nyilvántartásáig. Interface kapcsolatot tart más rendszerekkel. Az önkormányzatok törzsadatait a KTÖRZS rendszerből veszi át, ezért alkalmas a szakminisztériumok számára a felülvizsgált igénylések továbbítására, a szakminiszteri döntések fogadására is. Az ÖNEGM rendszer on-line elérésű, központi adatbázisra épülő, előirányzat-nyilvántartó rendszer, amely egyes jogcímek esetében a teljes folyamatot az igényléstől a felülvizsgálaton keresztül a döntés adatainak rögzítéséig és a beszámolóhoz szükséges adatok nyilvántartásáig, mind egy rendszerben kezeli, interfész kapcsolatot tartva más rendszerekkel. 2010. január 1-től az igénylések közül az összes központosított támogatás, és jövedelempótló támogatás felülvizsgálata az ÖNEGM rendszerben történik.<sup>12</sup>

Az EBR42 a helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásainak és normatív, kötött felhasználású támogatásainak igénylési rendszere. Mint ilyen, számos űrlap és kérdőív szerkesztési funkcióval rendelkezik. A kész űrlapokat internetes technikával országszerte több ezer érintett használja. Az ágazati folyamatok informatikai támogatásának eredményeként létrejött adatbázis és kapcsolódó adatlekérdező felület révén a rendszer alkalmas arra, hogy a vezetők számára gyorsan és hatékonyan szolgáltatson információkat. Ezeket alkalmazhatják akár a költségvetési törvényjavaslat megalapozásához, akár konkrét támogatások összegyűjtéséhez, valamint

---

<sup>12</sup> <http://www.allamkincstar.gov.hu>

pénzügyi kimutatások készítéséhez.<sup>13</sup>

Az 1990. évi C. törvény a helyi adókról 44. §-a szerint az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adókat és adók módjára behajtandó köztartozásokat kizárólag a kincstár által rendelkezésre bocsátott számítógépes programrendszerrel lehet nyilvántartani. Ha az önkormányzat 2014. június 30-án nem a kincstár által rendelkezésre bocsátott számítógépes programrendszert használta, akkor esetében az előbbi rendelkezést csak 2016. január 1-jétől kell alkalmazni.

## [115. §]

Az Möt. vonatkozó sommás indokolása szerint a helyi önkormányzatok gazdálkodásának kialakításában elsődleges felelőssége van a képviselő-testületnek. Az Möt. 42. §-a számos gazdasági döntést a képviselő-testület át nem ruházható döntése közé sorol:

- rendeletalkotás: költségvetés és zárszámadás,
- gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása,
- intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése,

A *képviselő-testület* feladata a helyi önkormányzat *biztonságos gazdálkodásának* a megteremtése, amelynek célja, hogy az önkormányzat működése és a helyi közfeladatok ellátása ne kerüljön veszélybe, egyben fenntartható és átlátható is legyen. Az Alaptörvény N) cikk szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet a helyi önkormányzatok feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. A nemzeti vagyronról szóló törvény kiemeli, hogy az önkormányzati vagyongazdálkodásnak is célja a nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, az átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása érdekében.

A *polgármester* felelős a *szabályszerűségért*. Ennek intézményi kerete a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal, személyi közre-

---

<sup>13</sup> <http://www.tigra.hu/portfolioentry/belugyminiszterium/>

működje pedig a jegyző. Az Mötv. 67. § (1) bekezdése szerint a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt, a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában Az Mötv. 83. §-a értelmében a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. A jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról, valamint jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. Az Áht. 69. § (2) bekezdése alapján a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével. Részletesebben lásd az Mötv. 119. § és a 120. §-ához fűzött magyarázatot

A biztonságos és szabályszerű működéshez kapcsolódik továbbá

- a szervezeti és működési szabályzat, részletesebben lásd az Mötv. 53. §-ához fűzött magyarázatot;
- a vagyon-nyilvántartás, vagyonszámvetés, részletesebben lásd az Mötv. 110. §-ához fűzött magyarázatot;
- a vagyongazdálkodás és vagyonkezelés, részletesebben lásd az Mötv. 108-109. §-ához fűzött magyarázatot;
- a költségvetés és zárszámadás elfogadás és megalkotása, részletesebben lásd az Mötv. 111. §-ához fűzött magyarázatot;
- az éves költségvetési beszámoló elkészítése, részletesebben lásd az Mötv. 111. §-ához fűzött magyarázatot;
- a gazdasági program és a fejlesztési terv, részletesebben lásd az Mötv. 116. §-ához fűzött magyarázatot.

Az Mötv. 111/A. §-a egyes gazdálkodási szabálytalanságokhoz fűz hátrányos jogkövetkezményeket. A helyi önkormányzat a részére járó egyes támogatások folyósítása az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint felfüggesztik amennyiben a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását, az államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy a vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget. Részletesebben lásd az Mötv. 111/A. §-ához fűzött magyarázatot.



## [116. §]

Az önkormányzatokat már 1990-től, a korábbi önkormányzati törvény is kötelezte gazdasági program elkészítésére, azonban a legtöbb önkormányzat a jogszabályi előírás ellenére ennek nem tett eleget. Ennek hátterében – a gyakorlat szerint – leginkább az állt, hogy nem volt számukra világos annak tartalma, célja. Az Möt. ezért részletesen szabályozza az önkormányzatok számára a gazdasági program célját, szakmai szempontjait és időtartamát.

A képviselő-testület *hosszú távú fejlesztési elképzeléseit* gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, melynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős. Az Möt. 42. §-a szerint a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a gazdasági program megalkotása, elfogadása. A gazdasági program, fejlesztési terv *megalkotását* az Möt. az alakuló üléshez igazítja, pontosabban az azt követő hat hónapon belül kell elfogadni. Amennyiben a meglévő gazdasági program, fejlesztési terv az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.

A gazdasági program, fejlesztési terv *időtávlat*a alapvetően a képviselő-testület megbízatásának időtartama. Azonban a törvény nem tiltja, hogy az – a hosszú távú fejlesztésekre, beruházásokra tekintettel – akár az ötéves ciklust meghaladó időszakra vonatkozzon.

A *tartalma* tekintetében a gazdasági program, fejlesztési terv helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják. Ennek kialakításakor a figyelembe veendő szempontok a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségei, illetve a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok.

Az Nvt. 9. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a vagyongazdálkodásának az Alaptörvényben, valamint a vagyongazdálkodási alapelvekben meghatározottak céljából közép- és hosszú távú *vagyongazdálkodási tervet* köteles készíteni. Részletesebben lásd az Möt. 107. §-ához fűzött magyarázatot.

Az *önkormányzati gyakorlat* alapján a polgármester döntése szerint az alakuló ülésen ismertetheti a jövőre vonatkozó saját programját, elképzeléseit is, amely kapcsolódhat az önkormányzat gazdasági programjához, fejlesztési tervéhez. Emellett a szervezeti és működési szabályzat az Möt.-ben

meghatározottakon túl minősített többséget követelhet meg a gazdasági program, illetve egyes közép- és hosszú távú programok, projektek elfogadásához.

## A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszere

---

Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Az önkormányzati kötelező feladatok ellátásához a központi költségvetés feladatfinanszírozás rendszerén keresztül járul hozzá. A feladatfinanszírozási rendszer célja, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak – szakmai jogszabályok által meghatározott feltételek szerinti – ellátásához szükséges működési kiadások fedezete rendelkezésre álljon.<sup>14</sup> A feladatfinanszírozás rendszerében az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter – az ágazati miniszterrel egyeztetett tartalommal – meghatározza az önkormányzati feladat ellátásának kiadási szükségletét és ennek megfelelően kerül meghatározásra az egyes önkormányzatok költségvetési támogatása. A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. Az állam által prioritásként kezelt, önként vállalt feladatok finanszírozásához is biztosítható állami támogatás. A törvény továbbra is biztosítja annak lehetőségét, hogy az önkormányzatok működőképességük megőrzése érdekében jogszabályban meghatározott módon kiegészítő támogatásban részesüljenek.

### [117. §]

Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Ezzel kapcsolatban az ágazati törvények és az Möt. egyes rendelkezései (például államigazgatási feladatok, polgármesteri hivatal, költségvetési szervek) is finanszírozási kötelezettséget állapítanak meg. A helyi önkormányzatok kötelező feladataival kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. II. fejezetéhez, különösen a 13. §-hoz, illetve a 23. §-hoz fűzött magyarázatokat.

---

<sup>14</sup> in Bekényi József: A helyi önkormányzati rendszer megújítása. Belügyminisztérium, 2011.

A feladatfinanszírozási rendszer alapvető forrása a mindenkori *központi költségvetés*. Az Áht. 14. § (3) bekezdése szerint a központi költségvetésről szóló törvény a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza. A mindenkori központi költségvetéséről szóló törvényben az Országgyűlés a helyi önkormányzatok működéséhez és ágazati feladatainak ellátásához nyújtandó támogatások jogcímeit külön mellékletben állapítja meg. Az Országgyűlés működési és felhalmozási költségvetési támogatást állapít meg a helyi önkormányzatok által ellátandó egyes feladatokra, amelyek közül számos, csak felhasználási kööttség mellett nyújthatók. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszter, illetve a támogatás jellegétől függően a feladatkörrel rendelkező miniszter egyetértésével a helyi önkormányzatok támogatásai fejezetben –szereplő címek, valamint a jogcímek között és azokon belül – átcsoportosíthat.

A feladatfinanszírozási rendszer azonban nem eredményezheti, hogy a helyi önkormányzat teljes egészében a központi költségvetésre támaszkodjon. Ezt erősíti meg az Möt. 112. § (1) bekezdése is, amely szerint a helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg. A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a *helyi önkormányzatok bevételi érdekeltségének fenntartását*. Az Möt. továbbá *három szempontot* határoz meg, amelyeket a támogatások meghatározásánál figyelembe kell venni: a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele, a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. Tehát a központi költségvetési támogatásnak nem önmagában kell biztosítani teljes mértékben a kötelező feladatokat, hanem ehhez a helyi önkormányzatnak is hozzá kell járulnia. Az Alaptörvényből és az Möt.-ből nem vezethető le az Országgyűlésnek az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati kiadást és annak fedezetét, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.

**2/1997. (I. 22) AB határozat ... az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz szükséges anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások – törvényben, az Ötv.-ben, a helyi**

*adókról szóló törvényben, a kötelező feladatot előíró ágazati törvényekben, valamint a költségvetési törvényekben meghatározott – komplex rendszerén keresztül biztosítja. A költségvetési támogatásoknak nem önmagukban, hanem az önkormányzati jog által biztosított saját bevételekkel együttesen kell biztosítani a szükséges támogatást. ... törvényhozó számára az a kötelezettség származik, hogy a helyi önkormányzatoknak törvényben előírt, kötelezően ellátandó feladatok ellátásához szükséges pénzeszközökről - megfelelő saját bevételi források, illetőleg e feladatokkal arányban álló állami támogatás meghatározásával - köteles gondoskodni. ... nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.*

A feladatfinanszírozási rendszer egyik szempontja a *takarékos gazdálkodás*. Ennek alaptörvényi alapja az N) cikk, amely szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Az elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az elvet kötelesek tiszteletben tartani. Így az N) cikkbe és az MötV-be ütközik az olyan központi költségvetés, amelynek a helyi önkormányzatokat finanszírozó fejezete pazarló, túlzottan magas, indokolatlan, a tényleges működési költséget meghaladó támogatást állapít meg.

A másik két szempont az *beszámítási rendszerhez* kapcsolódik, amely alapja a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, *elvárható saját bevétele*, illetve a helyi önkormányzat *tényleges saját bevétele*. A feladatfinanszírozási rendszer keretében ugyanis továbbra is biztosítani kell a helyi önkormányzatok *bevételi érdekeltségének* fenntartását. Az MötV. 106. § (1) bekezdés alkalmazásában saját bevételek közé tartoznak a helyi adók, a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj, az átvett pénzeszközök, a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj, valamint a az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei. A beszámítás rendszer két támogatást (hivatali és településüzemeltetési támogatást) csökkentett 2013-ban, ugyanakkor 2014-ben további elemekkel (egyéb önkormányzati feladatok támogatása, hozzájárulás a pénzügyi szociális ellátásokhoz) bővítette, annak érdekében, hogy a jelentősebb adóerőképességgel rendelkező településeken is minél teljesebb

mértékben érvényesíthető legyen a beszámítás.<sup>15</sup>

A települési önkormányzatokat megillető átengedett bevételek körét és mértékét szintén a mindenkori költségvetési törvény rögzíti. A központi költségvetéséről szóló törvény figyelembe veszi a helyi iparüzési adót, továbbá a települési önkormányzatot egyes átengedett központi adók és illetékek, bírságok, díjak, meghatározott része illeti meg. Részletesebben lásd az Mőtv. 106. §-ához fűzött magyarázatot. A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét, valamint az így járó *támogatást* az egyes közfeladatok tekintetében egyebekben szintén a mindenkori költségvetési törvény és annak 2. és 3. mellékletei határozzák meg a következő bontásban:

- A települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása: I. Előirányzatok és támogatások: 1. A települési önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása: 1.1. A települési önkormányzatok működésének általános támogatása, 1.2. A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása, 1.3. A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása, 1.4. A települési önkormányzatok gyermekétkeztetési feladatainak támogatása, 1.5. A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása; II. Támogatások megállapításának, felhasználásának és elszámolásának szabályai
- A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai: I. Előirányzatok és támogatások: 2. A helyi önkormányzatok működési célú kiegészítő támogatásai, 3. A helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatásai; II. Támogatások megállapításának, felhasználásának és elszámolásának szabályai

A feladatfinanszírozási rendszer elsődleges célja, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatok *kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak* – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladat-alapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít. A kötelező feladatok finanszírozásának biztosítása az állam számára kötelezettség. Az Mőtv. általános rendelkezései szerinti a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül kell biztosítani az igazgatási, a

---

<sup>15</sup> in Holczer-Papp-Simon: Önkormányzati Gazdálkodás. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 22. o.

településfejlesztési, településrendezési, a településüzemeltetési, a környezet-egészségügyi, a lakás- és helyiséggazdálkodási, a helyi környezet- és természetvédelmi, a vízgazdálkodási, a vízkárelhárítási, az ivóvízellátási, a szennyvíz kezelési, a honvédelmi, a helyi adó, a gazdaság szervezési, a turizmus, a kistermelő és őstermelő értékesítés lehetőségeinek biztosítási, a szociális, a sport és ifjúsági, a nemzetiségi, a közbiztonsági, a helyi közösségi közlekedési, a hulladékgazdálkodási, a távhőszolgáltatási feladatok ellátásához szükséges forrásokat. Részletesebben lásd az Möt. II. fejezetéhez, különösen az Möt. 13. §-ához fűzött magyarázatot. Egyes közszolgáltatások tekintetében mutató és mérőszámokat is meghatároz az ágazati, illetve a költségvetési törvény.

A *közszolgáltatás szintjét*, színvonalát az ágazati törvény határozza meg, amely a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot, a közigazgatási terület nagyságát [Möt. 11. § (2) bekezdés]. A feladatfinanszírozás mértékének meghatározásakor erre kell figyelemmel lenni. Az Möt-vel ellentétes az olyan költségvetési törvényi szabály, amely az egyes önkormányzati szolgáltatások megfelelő szintjének működtetését nem biztosítja.<sup>16</sup> Ezt a Költségvetési Tanács is vizsgálhatja, hiszen a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához előzetes hozzájárulása szükséges.

A *felhasználási kötöttség* értelmében a folyósított támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az adott, meghatározott ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja, azok között átcsoportosításokat nem tehet. (A korábbi normatív alapú finanszírozás nem az egyes feladatokhoz kapcsolódott, az önkormányzat szabadon döntötte le, hogy azt hogyan használja fel.) Az ettől *eltérő felhasználás* esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni. Részletesebben lásd az Möt. 118. §-ához fűzött magyarázatot. A *jogosulatlanul igénybevett támogatásokra* az Áht. felmondási és visszafizetési jogkövetkezményeket állapít meg: ha a helyi önkormányzat a támogatáshoz valótlán adatot szolgáltatott, az igénybe vett támogatást nem a megjelölt célra használta fel, a jogszabályban meghatározott arányt meghaladó

---

<sup>16</sup> in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 411. o.

mértékű támogatást vett igénybe, illetve a támogatásra vonatkozó valamely feltételt megszegett, akkor a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haladéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni [Áht. 60/A. §]. Részletesebben lásd az Möt. 112. §-ához fűzött magyarázatot.

A feladatfinanszírozási rendszer a *működési kiadásokhoz* teremti meg a pénzügyi fedezetet. A fejlesztési és beruházási forrásokat, a pályázatokhoz szükséges önrészt a helyi önkormányzatnak máshonnan kel előteremtenie. Ugyanakkor ez nem zárja ki, hogy az állam ezeket a projekteket is más formában, forráskiegészítésként támogassa.

A kötelezően ellátandó feladatok mellett a helyi önkormányzat ellát *államigazgatási feladatokat*, illetve *átvállalhat az államtól is feladatokat*. Ez esetben, ezek pénzügyi támogatása is a feladatfinanszírozási rendszer keretében történik.

Emellett az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó, törvényben előírt feladatok körébe nem tartozó, *szabadon vagy önként feladatainak* ellátásához felhasználási kööttséggel járó, vagy felhasználási kööttség nélküli támogatást nyújthat. A feltételes módból következik, hogy ez az állam számára nem kötelezettség, a mindenkori költségvetési fenntartható egyensúlyon és erőforrásokon alapuló lehetőség. Szintén az Országgyűlés döntésén múlik, hogy az adott támogatás felhasználási kööttséggel jár, vagy szabad felhasználású.

A feladatfinanszírozással kapcsolatban az Möt. más fejezeteiben is találunk rendelkezéseket. Az Möt. 18. § (1) bekezdése szerint ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára *államigazgatási feladat- és hatáskört* állapít meg, vagy honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. A *polgármesteri hivatal* gazdálkodásával kapcsolatos az Möt. 84. § 4. bekezdése, amely alapján a hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza. A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosság számuk ará-



nyában biztosítják [Mötv. 85. § (11)]. Az összeget a székhelytelepülés, valamint a megye részére, e célra elkülönített számlájára kell folyósítani. A polgármesteri hivatal, mint helyi önkormányzati költségvetési szerv, bevételi és kiadási előirányzatai saját hatáskörében módosíthatók, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatók [Áht. 34. § (3)], a kiadási és bevételi előirányzatokat saját hatáskörben megemelheti [Ávr. 42. §]. Az Áht. alkalmazásában az irányító szerve és annak vezetője a képviselő-testület és a polgármester.

Az államháztartási törvény külön szabályokat állapít meg az államháztartás önkormányzati alrendszerének finanszírozási rendjére vonatkozóan. Az Áht. 83. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatását, a helyi önkormányzati finanszírozási fejezetből származó - a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott - egyéb költségvetési támogatást, továbbá az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervezeteknek folyósított támogatást a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint a Kormány rendeletében meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben (nettó finanszírozás), ütemezetten a kincstár folyósítja. Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervet terhelő tartozások összege csak az egészségbiztosítási szerv által folyósított támogatásból vonható le.

Amennyiben a központi források a meghatározott tartozásokra nem nyújtanak fedezetet, a különbözetet a kincstár a Kincstári Egységes Számla terhére *megelőlegezi*. A kincstár az ezen a jogcímen keletkező követelésének érvényesítése érdekében havonta beszedési megbízást nyújt be a helyi önkormányzattal, Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervvel szemben. A megelőlegezett összeg után a megelőlegezést követő hónap első napjától a fizetési kötelezettség teljesítéséig a kincstár az előző évi átlagos jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamatot számít fel. A helyi önkormányzat kérelme alapján, ha a helyi önkormányzat bizonyítja, hogy az általa fizetendő munkabérek, illetmények és ellátások kifizetésének fedezete nem áll rendelkezésre, a kincstár megállapodást köthet a helyi önkormányzattal, hogy az önkormányzat megbízása alapján a kérelmező helyi önkormányzatnak a nettó finanszírozás keretében járó támogatások, egyéb támogatások, illetve önkormányzati befizetések terhére közvetlenül fizesse ki a megállapodásban meghatározott időszakban a helyi önkormányzat által fizetendő munkabéreket, illetményeket és ellátásokat.

A finanszírozással kapcsolatban az Mötv. 111/A. § szerint, ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását, államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, a részére járó egyes támogatások folyósítása az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint *felfüggesztésre* kerül. Részletesebben lásd az Mötv. 111/A. §-ához fűzött magyarázatot.

## [118. §]

A feladatfinanszírozási rendszer keretében a *felhasználási kötöttség* értelmében a folyósított támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az adott, meghatározott ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja, azok között átcsoportosításokat nem tehet. Az ettől *eltérő felhasználás* esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni. A szövegezésből következik, hogy ennek éves szinten kell érvényesülnie, azaz a kötelező feladatokhoz folyósított támogatást nem csak az adott feladattal kapcsolatban lehet teljesíteni, hanem éves szinten valamennyi feladat alapú támogatást a kötelező feladatok biztosítására kell fordítani.<sup>17</sup>

A helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kivételes esetben jogszabályban meghatározott módon *kiegészítő támogatás* adható. Ez a kivételes támogatás azonban nem része az általános feladatfinanszírozási rendszernek és kizárólag a működőképessége megőrzése érdekében igényelhető, folyósítható. A jogszabályi háttér a mindenkori költségvetési törvény, amely a feltételeket és a részeltszabályokat is megállapítja, hagyományosan a 3. mellékletben. A 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről 3. melléklet 5. 2.1.5. Önkormányzatok rendkívüli támogatása jogcím szolgál az önkormányzatok működőképességének megőrzése vagy egyéb, a feladataik ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében nyújtott pályázati úton történő támogatására, továbbá a tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került önkormányzatok adósságrendezésére irányuló hitelfelvétel visszterhes kamattámogatására és a pénzügyi

---

<sup>17</sup> in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 416. o.

gondnok díjára. A támogatást az önkormányzatok pályázati úton igényelhetik. A pályázatot a helyi önkormányzatokért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszterrel közösen írja ki. Folyósítása előfinanszírozás keretében, egy összegben történik, formája lehet vissza nem térítendő vagy visszatérítendő támogatás. A visszerthes kamattámogatást igényelhet az a helyi önkormányzat, amely a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvényben szabályozott eljárás keretében az egyezséget pénzügyi intézménytől felvett hitellel teremtette meg. A pénzügyi gondnok díjához az általános forgalmi adóval együtt legalább 0,8 millió forint, legfeljebb 3,0 millió forint támogatás igényelhető. Hasonló szabályokkal találkozhatunk 2021. évi XC. törvényben is Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről. Itt is a 3. melléklet 5. 2.1.5. Önkormányzatok rendkívüli támogatása jogcíme szolgál veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében nyújtott pályázati úton történő támogatására, továbbá visszerthes kamattámogatására és a pénzügyi gondnok díjára.

*A jogosulatlanul igénybevett vagy felhasznált támogatásokra az Áht. alapvetően visszafizetési, továbbá ügyleti és késedelmi kamat jogkövetkezményeket állapít meg. Részletesebben lásd az Möt. 112. §-ához fűzött magyarázatot.*

Az Áht. 57. § (2) bekezdése szerint a kincstár a rendelkezésére álló adatok alapján, illetve *helyszíni ellenőrzés* során ellenőrzi a támogatások igénylésének és módosításának megalapozottságát. Az Áht. 59. § értelmében a kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az Ákr. szerinti *hatósági ellenőrzés* keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. A felülvizsgálat során a kincstár az Állami Számvevőszék jelentéseiben foglalt megállapításokat is figyelembe veszi. A felülvizsgálat kiterjed az éves költségvetési beszámoló alapjául szolgáló dokumentumoknak a helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervnél, továbbá - szükség esetén - valamennyi érintett gazdálkodó szervezetnél és más jogi személynél történő ellenőrzésre is.

*A jogosulatlanul igénybevett vagy felhasznált támogatásokra az Áht. alapvetően visszafizetési, továbbá ügyleti és késedelmi kamat jogkövetkezményeket állapít meg. Részletesebben lásd az Möt. 112. §-ához fűzött magyarázatot.*

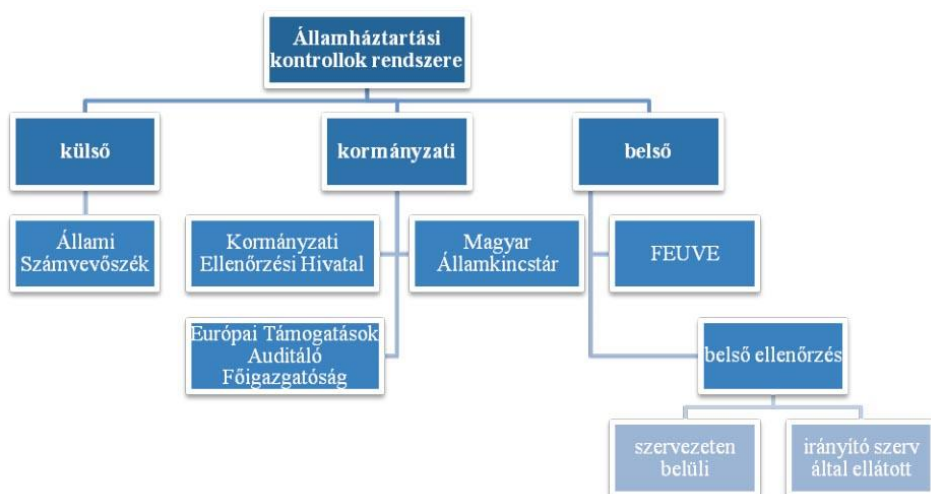
Az Áht. 57. § (2) bekezdése szerint a kincstár a rendelkezésére álló adatok alapján, illetve *helyszíni ellenőrzés* során ellenőrzi a támogatások igénylésének és módosításának megalapozottságát. Az Áht. 59. § értelmében a

kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az Ákr. szerinti *hatósági ellenőrzés* keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. A felülvizsgálat során a kincstár az Állami Számvevőszék jelentéseiben foglalt megállapításokat is figyelembe veszi. A felülvizsgálat kiterjed az éves költségvetési beszámoló alapjául szolgáló dokumentumoknak a helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervnél, továbbá - szükség esetén - valamennyi érintett gazdálkodó szervezetnél és más jogi személynél történő ellenőrzésre is.

## A helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere

A helyi önkormányzatok *gazdasági és pénzügyi ellenőrzési rendszere* összetett. Az Áht. 61. §-a értelmében az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása. A kapcsolódó végrehajtási rendelet a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (a továbbiakban Bkr.).

### 3. számú ábra: Az államháztartási kontrollok rendszere



Forrás: saját szerkesztés

Az államháztartás *külső ellenőrzésével* kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének korlátozása nélkül e törvényben meghatározott esetben külső ellenőrzést a kincstár is végezhet. Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése szerint az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről 5. §-a szerint az Állami Számvevőszék ellenőrzi

- az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodást,
- az államháztartásból származó források felhasználásának keretében az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál,
- a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét,
- a helyi önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását.

Amennyiben a kedvezményezett szervezet az államháztartásból támogatásban – ide nem értve a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése alapján történő átutalását – vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesül, gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető. Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A polgármester, illetve a megyei közgyűlés és a nemzetiségi önkormányzat elnöke köteles az önkormányzatra vonatkozó jelentést a képviselő-testülettel, a közgyűléssel, illetve a nemzetiségi önkormányzat testületével megismertetni.

Az államháztartás *kormányzati szintű ellenőrzése* a kormányzati ellenőrzési szerv (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal), az európai támogatásokat auditáló szerv (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) és a kincstár (Magyar Államkincstár) által valósul meg.

Az államháztartás *belső kontrollrendszere* a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg. Az államháztartásért felelős miniszter ellátja - az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével - az államháztartás belső kontrollrendszerének - amely magában foglalja az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzést - a nemzetközi standardokkal összhangban lévő fejlesztésével, szabályozásával, koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos feladatokat, megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.

A belső ellenőrzési rendszer célja az ellenőrzött szervezet működésének fejlesztése, eredményességének növelése. A jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, valamint a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet vizsgálva a belső ellenőrzés megállapításokat és

ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. Az Möt. 120. §-a a pénzügyi bizottság kiemelt, elsődleges feladatait nevesíti.

## [119. §]

A helyi önkormányzatok *külső pénzügyi és gazdasági ellenőrzésével* kapcsolatban az Möt. számos európai uniós és hazai szervezetet nevesít.

A helyi önkormányzatnak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a Magyar Államkincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is ellenőrizhetik. A központi költségvetési, európai uniós vagy egyéb nemzetközi támogatásban részesülő önkormányzat vagy társulás köteles a támogatást nyújtó, a támogatás lebonyolításában részt vevő és a támogatást ellenőrző szervezetekkel együttműködni. Amennyiben a helyi önkormányzat a támogatást az egyes fejezetek – jellemző minisztériumok – által kezelt forrásokból kapta, abban az esetben a fejezetek ellenőrzési szervezetei – jellemzői a minisztériumok, azokon belül általában a feladat ellátása tekintetében kiadmányozási jogkörrel felruházott, a fejezeti költségvetési felelős szervezeti egységek – ellenőrizhetik az összeg elszámolását.<sup>18</sup>

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 287. cikke szerint az Európai Számvevőszék megvizsgálja az Unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását, illetve a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét. Ennek beépítése az Möt-be azért volt szükség, mert a helyi önkormányzatok is jelentős mértékű uniós forrásokat vesznek igénybe.

Az Európai Bizottsággal kapcsolatban számos uniós rendelet határoz meg ellenőrzési jogköröket:

- 1080/2006/EK rendelet az az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről,
- 1081/2006/EK az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről,

---

<sup>18</sup> in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 419. o.

- 1082/2006/EK az európai területi együttműködési csoportosulásról,
- 1083/2006/EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999 EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szerint a kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység. A 10. § (2) bekezdése értelmében a tanácsadó tevékenység végrehajtása érdekében a Hivatal megkeresést intézhet adatszolgáltatás, információk hitelességének megállapítása, illetve dokumentumok megküldése érdekében bármely hatósághoz, állami, önkormányzati szervhez, gazdálkodó szervezethez vagy személyhez. A 22. § (1) bekezdése alapján a Hivatal a kormányzati ellenőrzés során megkeresést intézhet adatszolgáltatás, információk hitelességének megállapítása, vagy a kormányzati ellenőrzés tárgyához kapcsolódó, de nem az ellenőrzött szervnél fellelhető irat, dokumentum - ideértve a minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmazó iratot, dokumentumot is - megküldése érdekében bármely hatósághoz, egyéb állami, önkormányzati szervhez, gazdálkodó szervezethez vagy személyhez.

A Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet alapján a hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben - ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik - első fokon a területi szervek járnak el. A Kincstár területi szerveinek hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben - ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik - a fellebbezés elbírálására jogosult szerv és a felügyeleti szerv a Kincstár központi szerve. A Magyar Államkincstár által folytatott ellenőrzésre akkor kerül sor, ha a támogatás folyósítása a kincstár igazgatóságán keresztül történt. Az önkormányzati ASP rendszerhez kapcsolódik, hogy az önkormányzati ASP rendszerről szóló kormányrendeletben meghatározott működtetési feladatok ellátására a Kincstár központi szervében önálló szervezeti egység működik.

A 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról értelmében a Főigazgatóság ellátja a 2014-2020 közötti



programozási időszak tekintetében

- az Európai Regionális Fejlesztési Alappal, az Európai Szociális Alappal, a Kohéziós Alappal, a Leginkább Rászoruló Személyeket Támogató Európai Segítségnyújtási Alappal, valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alappal,
- a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alappal,
- a Belső Biztonsági Alappal,
- a transznacionális Duna Programmal,
- az Interreg V-A Szlovákia-Magyarország Együttműködési Programmal, az Interreg V-A Magyarország-Horvátország Együttműködési Programmal, az Interreg-IPA Magyarország-Szerbia Határon Átnyúló Együttműködés Programmal,
- a Magyarország-Szlovákia-Románia-Ukrajna ENI Határon Átnyúló Együttműködési Programmal

kapcsolatos ellenőrzési hatósági feladatokat.

A helyi önkormányzat és költségvetési szervei *belső ellenőrzésére* vonatkozó részletes szabályokat jogszabály tartalmazza: az államháztartási törvény (Áht.) és a kapcsolódó végrehajtási rendelt (Bkr.). Az Áht. a költségvetési szervek belső kontrollrendszerét is szabályozza. A helyi önkormányzati szektorban költségvetési szervként működik a polgármesteri hivatal és a legtöbb közszolgáltatási, szociális, kulturális, oktatási, köznevelési, egészségügyi közfeladatot ellátó önkormányzati intézmények: a bölcsőde, óvoda, iskola, idősek otthona, színház, múzeum, könyvtár, kórház.

Az Áht. 69. § (1) bekezdése szerint a *belső kontrollrendszer* a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok: a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. A Bkr. értelmező rendelkezése szerint *belső ellenőrzés* független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. A belső ellenőrzés tevékenysége kiterjed az adott szervezet minden tevékenységére, különösen a

költségvetési bevételek és kiadások tervezésének, felhasználásának és elszámolásának, valamint az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásnak a vizsgálatára.

A jegyző a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszerében – a pénzügy bizottság stratégiai tevékenységével szemben – alapvetően operatív szerepet tölt be. A jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – *belső kontrollrendszert* működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását, illetve az államháztartásért felelős miniszter által közzétett *módszertani útmutatókat* és a *nemzetközi belső ellenőrzési standardokat* figyelembe venni, emellett köteles a belső ellenőrzés működéséhez szükséges forrásokat biztosítani. Az Áht. 69. §-a szerint a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével. A költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, és nyomkövetési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. A költségvetési szerv vezetője köteles biztosítani a belső ellenőrök funkcionális függetlenségét. A költségvetési szerv vezetője a helyi önkormányzat, illetve helyi nemzetiségi önkormányzat felügyelete alá tartozó szervek esetén azok első számú vezetője.

A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a *felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről* is. Ezek a helyi közszolgáltatókat ellátó, a képviselő-testület által alapított költségvetési szervek. Ennek következtében – különösen kisebb települések esetében – a belső ellenőr nemcsak az egész önkormányzat tekintetében, hanem az egyes intézményeknél is elláthatja ezt a feladatot. Ezt a könnyítő szabályt erősíti, hogy a belső ellenőr polgári jogi viszony (megbízás) keretében is eljárhat. Helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a belső ellenőrzési vezető az éves ellenőrzési jelentést megküldi a polgármesternek, a jegyzőnek, illetve főjegyzőnek a tárgyévet követő év február 15-ig.

A helyi önkormányzatra vonatkozó *éves ellenőrzési tervet* a képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá. Az ellenőrzési munka megtervezéséhez a kockázatelemzés alapján – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével – stratégiai ellenőrzési tervet és éves ellenőrzési tervet kell készíteni, amelyeket a

költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. A stratégiai ellenőrzés inkább a pénzügyi bizottság feladata. A társult önkormányzatok stratégiai ellenőrzési tervének és éves ellenőrzési tervének összeállítása a belső ellenőrzési feladatok és a rendelkezésre álló kapacitások összehangolásának érdekében az érintett helyi önkormányzatok jegyzői, főjegyzői írásos véleményének figyelembevételével történik. Az éves ellenőrzési tervben foglaltakhoz képest ellenőrzést elhagyni vagy új ellenőrzést indítani az ellenőrzési terv módosítását követően lehet. Helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a belső ellenőrzési vezető a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési tervét megküldi a jegyző, illetve főjegyző részére a tárgyévet megelőző év november 30-ig. Társulás esetén a belső ellenőrzési vezető a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési tervét megküldi a létrehozott költségvetési szerv vezetője és a társulási tanács elnöke részére.

A polgármester a tárgyévre vonatkozó *éves ellenőrzési jelentést*, valamint a helyi önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített *éves összefoglaló ellenőrzési jelentést* – a tárgyévet követően, a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg – a képviselő-testület elé terjeszti jóváhagyásra.

Az Áht. 70. §-a alapján a belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. Az önkormányzati költségvetési szerveknél a *belső ellenőrzést elláthatja* az irányító szerv által foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazott vagy polgári jogi szerződés keretében foglalkoztatott belső ellenőr, illetve a társulás által foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazott vagy polgári jogi szerződés (megbízási jogviszony) keretében foglalkoztatott belső ellenőr. A *belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet* tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg.

A *belső ellenőrzés tevékenysége* kiterjed az adott szervezet minden tevékenységére, különösen a költségvetési bevételek és kiadások tervezésének, felhasználásának és elszámolásának, valamint az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásnak a vizsgálatára. Az alábbi ellenőrzési típusok szerint kell ellátni:

- szabályszerűségi ellenőrzés: az adott szervezet vagy szervezeti egység működése, illetve tevékenysége megfelelően szabályozott-e, és érvényesülnek-e a hatályos jogszabályok, belső szabályzatok és vezetői rendelkezések előírásai;

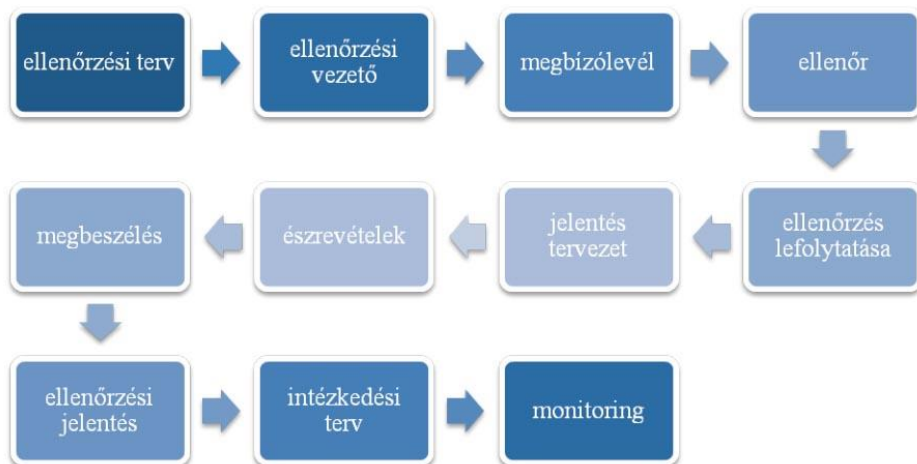
- pénzügyi ellenőrzés: az adott szervezet, program vagy feladat pénzügyi elszámolásainak, valamint az ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások ellenőrzése;
- rendszerellenőrzés: az egyes rendszerek kialakításának, illetve működésének átfogó vizsgálatát kell elvégezni;
- teljesítmény-ellenőrzés: annak megállapítása, hogy az adott szervezet által végzett tevékenységek, programok egy jól körülhatárolható területén a működés, illetve a forrásfelhasználás gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen valósul-e meg;
- informatikai ellenőrzés: a költségvetési szervnél működő informatikai rendszerek megfelelőségére, megbízhatóságára, biztonságára, valamint a rendszerben tárolt adatok teljességére, megfelelőségére, szabályosságára és védelmére irányul.

A *belső ellenőr* bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőr ezenkívül más tevékenységbe nem vonható be. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül neki küldi meg. A belső ellenőrzést végző személy az ellenőrzött szervnél minősített adatot, üzleti titkot tartalmazó iratokba és más dokumentumokba is betekinhet, azokról másolatot, kivonatot kérhet, személyes adatokat kezelhet az adatvédelmi, illetve a minősített adat védelmére vonatkozó előírások betartásával. A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet csak az államháztartásért felelős miniszter engedélyével rendelkező személy végezhet. Az államháztartásért felelős miniszter a belső ellenőrzési tevékenység folytatására engedéllyel rendelkező személyekről nyilvántartást vezet.

A belső ellenőrzést végző személy munkáját a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett *belső ellenőrzési standardok, útmutatók* figyelembevételével, valamint a belső ellenőrzési vezető által - az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési kézikönyv minta megfelelő alkalmazásával - kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott *belső ellenőrzési kézikönyv* szerint végzi. A belső ellenőrzési kézikönyv tartalmazza a bizonyosságot adó és a tanácsadó tevékenységre vonatkozó eljárási szabályokat, a belső ellenőrzés hatáskörét, feladatait és céljait meghatározó belső ellenőrzési

alapszabályt, a tervezés megalapozásához alkalmazott kockázatelemzési módszertan leírását, az ellenőrzési dokumentumok formai követelményeit, az alkalmazott iratmintákat, az ellenőrzési megállapítások hasznosításának nyomon követését, az ellenőrzés során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, valamint a mulasztás vagy hiányosság feltárása esetén alkalmazandó eljárást.

## 5. számú ábra: Az ellenőrzés általános folyamata



Forrás: saját szerkesztés

A belső ellenőrzés folyamatát részletesen az Áht. és a Bkr. szabályozza. A belső ellenőrt *megbízólevél*lel kell ellátni, amelyet a belső ellenőrzési vezető ír alá. A belső ellenőr a megállapításait, következtetéseit és javaslatait tartalmazó *ellenőrzési jelentést*, vagy több kapcsolódó témájú ellenőrzési jelentés alapján *összefoglaló ellenőrzési jelentést* készít. Az ellenőrzési jelentés vezetői összefoglalójában az ellenőrzés eredményét és a feltárt hiányosságokat *összefoglaló értékelést* kell adni. A belső ellenőrzési vezető a *jelentés tervezetét*, kivonatát egyeztetés céljából megküldi az ellenőrzött szerv(ezeti egység) vezetőjének, továbbá akire vonatkozóan a jelentéstervezet megállapítást vagy javaslatot tartalmaz (érintettek). Az érintettek *észrevételeiket* 8 napon belül kötelesek megküldeni a belső ellenőrzési vezető részére. Az észrevétel elfogadásáról vagy elutasításáról a vizsgálatvezető dönt, majd tájékoztatást ad és indokolja az el nem fogadott észrevételeket, kezdeményezi megbeszélés összehívását. Az ellenőrzési jelentést, kivonatát a vizsgálatvezető és a vizsgálatot végző valamennyi ellenőr alá-

írását követően a belső ellenőrzési vezető hagyja jóvá és megküldi a költségvetési szerv vezetője részére. Az *intézkedési tervet* 8 napon belül kell elkészíteni és megküldeni a költségvetési szerv vezetője és a belső ellenőrzési vezetője részére. Ha az ellenőrzött szerv(ezeti egység) vezetője a meghatározott feladatok végrehajtásáról határidőn belül nem számol be vagy hosszabbítást sem kér, a szerv vezetője, illetve a belső ellenőrzési vezető *utóellenőrzést* kezdeményezhet a soron kívüli feladatokra tervezett kapacitásának a terhére.

Az Áht. 71. § (1) bekezdése értelmében, az irányító szerv a költségvetési szervhez *önkormányzati biztost* bíz meg, ha a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv harminc napon túli, lejárt esedékességű elismert tartozásállományának mértéke két egymást követő hónapban eléri az éves eredeti kiadási előirányzatának 10%-át vagy a százötven millió forintot. Önkormányzati rendelet önkormányzati biztos megbízását a meghatározottaknál kisebb mérték, rövidebb időtartam, lejárát esetén is kötelezővé teheti. A lejárt esedékességű tartozásállomány fennállásáig a pénzügyi ellenjegyzés és az érvényesítés szabályain felül csak az önkormányzati biztos ellenjegyzésével vállalható kötelezettség, és rendelhető el utalványozás. Az önkormányzati biztos a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv szervezeti felépítését, működési folyamatát és gazdálkodását érintő racionalizálási javaslatokat tehet, intézkedéseket kezdeményezhet.

Az Möt. szabályozása nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok részére *könyvvizsgáló* alkalmazását. (2012. január 1-jét megelőzően az önkormányzatoknak kötelező volt könyvvizsgálót megbízni, ha éven túli hitelt vettek fel, vagy kötvényt bocsátottak ki.) Az új rendszer keretei között is lehetőség van könyvvizsgáló alkalmazására, azonban ez kizárólagosan az önkormányzat elhatározásától függ, ennek ellenére javasolt, hogy a képviselő-testület a jövőben bízjon meg könyvvizsgálót, különösen ha feladatainak száma és költségvetésének nagysága indokolja. A Magyar Könyvvizsgálói Kamara állásfoglalásában is megerősíti, hogy a könyvvizsgálói jelentések hozzájárultak az önkormányzatok működése és gazdálkodása szabályszerűségének, illetve számviteli rendszerük, rendjük erősítéséhez, a vagyon védelméhez, a belső kontrollok megfelelő működtetéséhez, és ezáltal a beszámolók, pénzügyi kimutatások, előterjesztések megalapozottságához. Mindezeket igazolta az Állami Számvevőszék véleménye is. A pénzügyi bizottság feladati ellátáshoz könyvvizsgálót vehet igénybe, aki nem lehet tagja a pénzügyi bizottságnak.

**39/2005. Számviteli kérdés.** *Ha az önkormányzat határozott idejű szerződést kötött a könyvvizsgálóval, a határozott idejű szerződés lejárta után az önkormányzat és a könyvvizsgáló jogviszonya megszűnik, így a könyvvizsgálónak nincs jogszerű lehetősége, hogy az önkormányzat előző évi egyszerűsített költségvetési beszámolóját auditálja. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat és a régi könyvvizsgáló szándéka az, hogy az előző évi egyszerűsített költségvetési beszámolót auditálja, ezért azt javasoljuk, hogy a régi könyvvizsgálóval kötött szerződést terjesszék ki az előző évi egyszerűsített költségvetési beszámoló auditálásának időpontjáig, az előző évi egyszerűsített költségvetési beszámoló auditálásának feladataira. E szerződésmódosítás alapján a könyvvizsgáló jogosult lesz az előző évi egyszerűsített költségvetési beszámoló felülvizsgálatára, és csak ilyen tartalmú szerződésmódosítás alapján hitelesítheti azt. Az új könyvvizsgáló szerződés alapján természetesen tárgyév január 1-jétől végezheti az adott év tevékenységének könyvvizsgálatát. A fenti eljárással nem sérül az önkormányzat könyvvizsgálatának folytonossága, így nem jogszabálysértő az új könyvvizsgálóval január végén kötött szerződés. Ugyanakkor indokoltnak tűnik a könyvvizsgálatra vonatkozó szerződéskötés rendszerét felülvizsgálni, a naptári év helyett az adott évi költségvetési beszámoló könyvvizsgálatára szerződést kötni. [1990. évi LXV. törvény 92/A. §, 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 46. § (2)]*

**H/86. Számviteli kérdés** *Összeférhetetlen tevékenységnek minősül-e, ha az önkormányzati képviselő-testület pénzügyi bizottságának külső tagja látja el az önkormányzat könyvvizsgálói teendőit? A két feladat egy személy által való ellátása összeférhetetlen, mert a pénzügyi bizottság tagja véleményezi, döntésre előkészíti a gazdasági feladatokat érintő képviselő-testületi előterjesztéseket, így többek között a költségvetési és a zárszámadási rendelet tervezetét is. A könyvvizsgálónak törvényben előírt feladata az önkormányzati költségvetés véleményezése, az egyszerűsített beszámoló hitelesítése. Amennyiben a két feladatot egy személy látja el, az a gyakorlatban azt jelenti, hogy a könyvvizsgáló korábban tett javaslatát, véleményét ismételtelen felülvizsgálja. Az ilyen tevékenység nem egyeztethető össze a könyvvizsgáló törvényben rögzített függetlenségével. [1990. évi LXV. törvény; 1997. évi LV. törvény]*

## [120. §]

A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszerében – a jegyző operatív tevékenységével szemben – alapvetően *stratégiai szerepet* tölt be. Az Mötv. 57. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot hoz létre. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja, de dönthet úgy is a képviselő-testület, hogy külön pénzügyi bizottságot alakít. A száz főt meg nem haladó lakosú településen a (pénzügyi) bizottsági feladatokat is a képviselő-testület látja el, ebben az esetben nem hozható létre bizottság.

A pénzügyi bizottság ellenőrző szerepe egyaránt kiterjed a *helyi önkormányzat* egészére, emellett az *intézményekre* is. Az Mötv. az intézmény fogalmát tág értelemben használja, az 41. § (6) bekezdése szerint a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat. Részletesebben lásd az Mötv. 41. §-ához fűzött magyarázatot.

A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél a *költségvetés* tekintetében véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló éves beszámoló tervezeteit, továbbá figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonszármazás (vagyon növekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat. Ez egyfajta folyamatba épített monitoring feladat, ugyanakkor értékelő, minősítő jogkör, kötelezettség is párosul ehhez. Így véleményében, amelyet alapvetően a képviselő-testület döntéshozatalát segíti és alapozza meg, ezeknek is szerepelnie kell.

A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél az *eladósodottság megelőzése* érdekében vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát. Ezzel kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet, hogy ez a feladatkör nemcsak – az Alaptörvény és a Gst. szerint – a kormányzati hozzájáruláshoz kötött adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódik, hanem valamennyi ilyen jellegű ügyletre kiterjed. A megalapozottság során azt kell vizsgálnia, hogy az adott kötelezettségvállalás szükséges-e az önkormányzat számára, az előzetes hatásvizsgálatok megfelelően alátámasztják, a



visszafizetés biztosított, nem veszélyezteti a közfeladat-ellátást. Ez a vizsgálat is a képviselő-testület döntéshozatalát segíti és támogatja.

A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél a *szabályszerű gazdálkodás* érdekében pedig ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését. Ennek részletszabályait az Áht. mellett a 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről, illetve a 2000. évi C. törvény a számvitelről határozza meg. Számviteli bizonylat minden olyan a gazdálkodó által kiállított, készített, illetve a gazdálkodóval üzleti vagy egyéb kapcsolatban álló természetes személy vagy más gazdálkodó által kiállított, készített okmány (számla, szerződés, megállapodás, kimutatás, hitelintézeti bizonylat, bankkivonat, jogszabályi rendelkezés, egyéb ilyennek minősíthető irat) – függetlenül annak nyomdai vagy egyéb előállítási módjától -, amely a gazdasági esemény számviteli elszámolását (nyilvántartását) támasztja alá. Számviteli bizonylatként alkalmazható az elektronikus dokumentum, irat, ha megfelel e törvény előírásainak. Minden gazdasági műveletről, eseményről, amely az eszközök, illetve az eszközök forrásainak állományát vagy összetételét megváltoztatja, bizonylatot kell kiállítani (készíteni). A gazdasági műveletek (események) folyamatát tükröző összes bizonylat adatait a könyvviteli nyilvántartásokban rögzíteni kell. A számviteli (könyvviteli) nyilvántartásokba csak szabályszerűen kiállított bizonylat alapján szabad adatokat bejegyezni. Szabályszerű az a bizonylat, amely az adott gazdasági műveletre (eseményre) vonatkozóan a könyvvitelben rögzítendő és a más jogszabályban előírt adatokat a valóságnak megfelelően, hiánytalanul tartalmazza, megfelel a bizonylat általános alakai és tartalmi követelményeinek, és amelyet – hiba esetén – előírászerűen javítottak.

A pénzügyi bizottság részére *további feladatokat* is meghatározhat a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában szóló rendeletében.

A pénzügyi bizottság *tájékoztatási kötelezettsége* alapján vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek, amely az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény alapján jár el.

## Adósságrendezés

---

A gazdasági autonómia felelősségteljes gazdálkodást kíván meg. A helyi önkormányzat bár – a törvény kereti között – maga határozza meg, hogy bevételeit milyen célokra fordítja, de a helyi közérdek és a helyi közügyek, helyi kötelező feladatok ellátása nem sérülhet.

További sajátosság, hogy mivel a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott közfeladatok ellátását végzik, jogutód nélkül nem szüntethetők meg. Tehát a gazdasági társaságok esetében ismert végelszámolás, csődeljárás, felszámolás itt nem értelmezhető. A forgalomképtelen vagyontárgy sem vonható be az adósságok fedezetére.

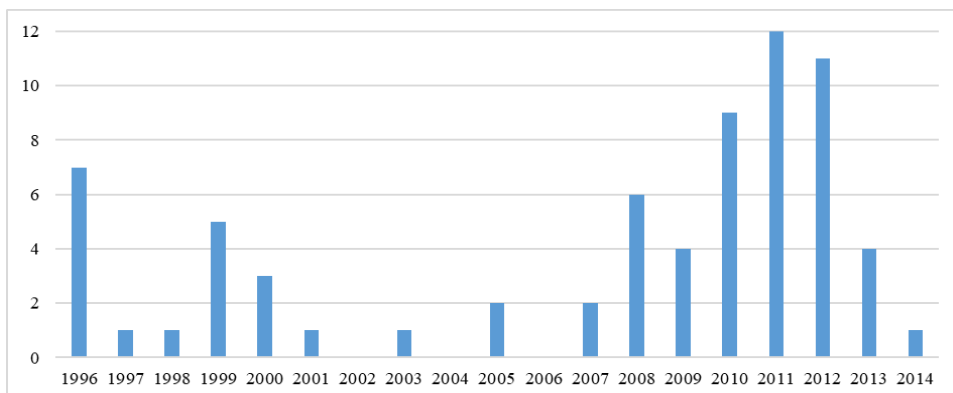
Érdemes a bevezető gondolatok között utalni az Mötv. 112. §-ára, amely szerint a helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért *a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel*. Érdemes utalni a Ptk. 3:2. §-ra [Helytállás a jogi személy tartozásaiért], amely értelmében, és azt megfelelően alkalmazva az önkormányzat tartozásaiért, kötelezettségeiért saját vagyonával köteles helytállni, az önkormányzat szervei, illetve az önkormányzat lakosai a tartozásokért nem felelnek. Ehhez kapcsolódik a helytállás az állami kötelezettségekért kérdése, a Ptk. 3:406. § szerint az államot és az államháztartás – központi – részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli.

Az adósságrendezés részletes szabályait a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény tartalmazza (a továbbiakban Har. tv.), a kapcsolódó végrehajtási rendelet pedig a 95/1996. (VII. 4.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény végrehajtásának egyes kérdéseiről.

Az 1996. augusztus 15-től 2015. július 15-ig terjedő időszakban hatvanhat településen hetven adósságrendezési eljárás indult. Magyarország gazdasági megosztottságát (az önkormányzatok eltérő “gazdagságát”) mutatja, hogy a Dunántúl kilenc megyéjében huszonhat eljárás (37%), a Dunán innen kilenc megyében negyven eljárás (57%), míg a területileg “megosztott” Pest megyében négy eljárás (6%) zajlott. Általánosságban tehát elmondható, hogy a Dunától keletre eső megyékben zajlott az adósságrendezési eljárások többsége. Természetesen voltak olyan megyék is, ahol

nem sodródott csődbe egyetlen önkormányzat sem: Csongrád, Győr-Moson-Sopron és Tolna megyéről van szó. Az önkormányzati adósságrendezési eljárások – 2015. július 15. napjával bezárólag – átlagosan 521,25 napig tartottak, tehát egy-egy eljárás több mint egy évig és öt hónapig húzódott.<sup>19</sup>

## 5. számú ábra: Új, induló adósságrendezési eljárások



Forrás: saját szerkesztés Tállai András: Önkormányzatok finanszírozási és pénzügyi gondjai, Belügyminisztérium 2011. és Gyirán Zoltán: Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben című doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem, 2016, 100. o. alapján

A helyi önkormányzati alrendszer adósságállománya 2005. és 2010. között meredek emelkedést mutatott. A 2002-től 2005-ig tartó időszakban az önkormányzatoknak összességében viszonylag állandó, 250 milliárd forint mértékű adósságállománya volt. Ezt követően azonban, a 2006. év végére, már 491 milliárd forintos (szállítói tartozás nélküli) adósságot halmoztak fel, azzal, hogy ennek még 94 %-a volt hitel és csupán 6 %-a kötvény. A 2010. év végére 1 247,5 milliárd forintra duzzadt az adósságállomány, s ebből a kötvényállomány már elérte a 47 %-ot (591,4 milliárd forint).<sup>20</sup> 2011-ben a helyi önkormányzatok adósságállománya szállítókkal együtt 1 340 milliárd Ft, nemzetgazdasági szinten a GDP 4.7%-a. Ez a szektor saját bevételeihez képest jelentős volumen (697 milliárd Ft). Ha az adósságot a kamatokkal korrigált működési egyenlegükhöz (működési bevételek és kamatkiadással korrigált működési kiadások különbsége: 163 Mrd Ft) mérik,

<sup>19</sup> Gyirán Zoltán: Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben című doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem, 2016, 100-108. o.

<sup>20</sup> in Holczreiter-Papp-Simon: Önkormányzati Gazdálkodás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 86. o.

a szektor több mint 10 év alatt tudná adósságát visszafizetni, úgy, hogy közben nem hajt végre új beruházást.<sup>21</sup>

## [121. §]

*Az adósságrendezési eljárás célja*, a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, amely során biztosítani kell a hitelezők hatékony jogvédelmét, továbbá az eljárás eredményeképpen pedig meg kell teremteni ismét az érintett helyi önkormányzat átgondolt, felelősségteljes gazdálkodását. Ennél szűkebb fogalom az *adósságrendezés*: az adósságrendezési eljárás azon szakasza, amely a bíróság adósságrendezést megindító végzésének Cégközlönyben való közzétételével [Har. tv. 10. § (1)] kezdődik.

Fontos kiemelni, hogy az adósságrendezési eljárás nemcsak az önkormányzat, hanem a költségvetési szervének fizetési képtelensége esetén is kezdeményezhető, amely az önkormányzattal szembeni adósságrendezés elrendelését eredményezheti. Ugyanakkor az önkormányzat által alapított gazdasági társaság fizetési képtelenségére a csőd- vagy felszámolási eljárás szabályait kell alkalmazni.<sup>22</sup>

Az adósságrendezési eljárást a helyi önkormányzat, továbbá annak hitelezője *kezdeményezheti*. Az eljárás kezdő időpontja az a nap, amelyen a kérelem a bírósághoz érkezik. Az adósságrendezési eljárás akkor kezdeményezhető, ha a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati költségvetési szerv

- a hitelező által megküldött számlát vagy számlaadásra nem kötelezett hitelező esetében az általa küldött fizetési felszólítást, ezek átvételét, illetve – a később esedékessé váló követelés tekintetében – az esedékességet követő 60 napon belül nem vitatta és nem fizette ki;
- elismert tartozását az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki;
- jogerős és végrehajtható bírósági (hatósági) határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette;

---

<sup>21</sup> in Századvég Alapítvány: Államadósság-finanszírozás lehetőségei Szakpolitikai tanulmány 23-24. o.

<sup>22</sup> in Hamvas-Keményné-Molnár-Schneider-Szabó: Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata

- fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette;
- az államháztartás más alrendszerével szemben fennálló köztartozását az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (4) bekezdése szerinti felhatalmazáson alapuló beszédési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti;
- más helyi önkormányzattal szemben fennálló tartozását – ideértve a külön jogszabály szerint létrehozott társulás keretében vállalt fizetési kötelezettségének nem teljesítését is – az önkormányzattal kötött vagy társulási megállapodáson alapuló beszédési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti.

A *polgármester* az adósságrendezési eljárást megalapozó helyzet fennállásáról - ha ilyet korábban a képviselő-testület létrehozott – a pénzügyi bizottságot haladéktalanul tájékoztatja, és a képviselő-testületet 8 napon belül összehívja. A képviselő-testület a fizetési kötelezettségek rendezésére határozatot hoz, vagy felhatalmazza a polgármestert az adósságrendezési eljárás azonnali kezdeményezésére. Az adósságrendezési eljárás megindítása iránti kérelemhez csatolni kell

- a polgármester megbízó levelének másolatát;
- a ki nem elégített követelésre vonatkozó okiratokat, amelyekből a követelés jogcíme, esedékessége (lejáratának időpontja) megállapítható, továbbá a Cégeközlönyben való közzétételéért fizetendő költségtérítés befizetésének igazolását;
- az összehívott képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvét és az ahhoz kapcsolódó előterjesztéseket, valamint a képviselő-testület határozatát.

Az adósságrendezési eljárás megindításáról a polgármester az eljárás bíróság előtti kezdeményezésével egyidejűleg tájékoztatja a fővárosi és megyei kormányhivatalt. Az adósságrendezés megindításáról a polgármester (annak hiányában a pénzügyi gondnok) - a végzés Cégeközlönyben történő megjelenését követő 8 napon belül – tájékoztatja a fővárosi és megyei kormányhivatalt, a kincstárt, az önkormányzat számláit pénzforgalmi szolgáltatókat, az illetékes adó- és vámhatóságot, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervet és az egészségbiztosítási szervet.

Amennyiben a polgármester vagy az ülés levezetésére megválasztott levezető elnök e fenti kötelezettségeit elmulasztja a bíróság - esetenként - ötszázezer forintig terjedő pénzbírsággal sújthatja.

A hitelezői adósságrendezési eljárás kezdeményezés esetében a kérelmében meg kell jelölni a helyi önkormányzat tartozásának jogcímét és a lejárat (esedékesség) időpontját. A kérelemben foglaltak bizonyításához szükséges iratokat csatolni kell. Ha az adósságrendezési eljárás lefolytatását a hitelező kérte, és a bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül nem utasította el, a bíróság a kérelem benyújtásáról, a kérelem egy példányának megküldésével haladéktalanul értesíti a helyi önkormányzatot. A hitelezőt érintő korlátozás, hogy az adósságrendezési eljárásban kötött egyezséget, vagy a vagyon felosztását követően hozott eljárást befejező végzés jogerőre emelkedésétől számított 2 éven belül nem kezdeményezheti az adósságrendezési eljárás lefolytatását az a hitelező, aki fennálló (lejárt és le nem járt) követelését a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban is érvényesíthette volna. A zálogjogosult hitelezőre vonatkozó speciális szabály, hogy a zálogjog érvényesítésével összefüggő jogait a zálogkötelezett helyi önkormányzattal szemben az adósságrendezési eljárás kezdő időpontjától nem gyakorolhatja, követeléseinek a zálogtárgyból való kielégítésére az e törvény szerinti eljárás keretében kerül sor. Ha a hitelező kezdeményezésére indult az eljárás, a végzés ellen a hitelező nem fellebezhet, a polgármester pedig csak a képviselő-testület döntése alapján terjeszthet elő fellebbezést. A hitelezői igények bejelentésére rendelkezésre álló 60 napos határidő elmulasztása esetén igazolási kérelemnek helye nincs, továbbá a hitelezők fennálló (lejárt és le nem járt) követeléseiket beszedési megbízás benyújtása, végrehajtás és adósságrendezési eljárás kezdeményezése útján csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő 2 év eltelte után érvényesíthetik.

A Har. 3. §-a értelmében az adósságrendezési eljárás a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozó polgári nemperes eljárás. Az adósságrendezési eljárás lefolytatása során a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait a nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel és a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló törvénynek a bírósági polgári nemperes eljárásokra vonatkozó általános rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy

- az eljárásban felfüggesztésnek, félbeszakadásnak nincs helye,
- szünetelésnek csak az adósságrendezés megindításának időpontjáig, az eljárásban részt vevő felek közös kérelmére van helye,

- az eljárás megszüntetésének az adósságrendezés megindításának időpontjáig van helye.

A törvényben szabályozott nemperes eljárásokban első fokon önálló aláírási joggal, az érdemi határozatok meghozatalára is kiterjedően bírósági titkár is eljárhat, de Bíró hozza meg a következő határozatokat:

- az adósságrendezési eljárás során az adósságrendezés megindítása és az adósságrendezés megindítását kezdeményező kérelem elutasítása tárgyában hozott érdemi végzés;
- a pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedései vagy mulasztása ellen a sérelmet szenvedett által előterjesztett kifogás tárgyában hozott érdemi határozat;
- a pénzügyi gondnok felmentéséről és díjazásának megállapításáról szóló határozat;
- a pénzügyi gondnok jelentését jóváhagyó, illetve a pénzügyi gondnokot új jelentés készítésére kötelező határozat;
- a vagyon bírósági felosztásának elrendeléséről szóló határozat;
- a pénzügyi gondnok által benyújtott vagyonfelosztási javaslat tárgyában hozott bírósági határozat;
- az adósságrendezési eljárást érdemben befejező határozat.

Ha a bíróság megállapítja, hogy az adósságrendezési eljárás alapjául szolgáló bármelyik feltétel fennáll, végzésben elrendeli az adósságrendezés megindítását, ellenkező esetben az adósságrendezési eljárást megszünteti. A bíróság az adósságrendezés megindítását elrendelő végzésében kijelöli a pénzügyi gondnokot. A bíróság viszont a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha azt nem az arra jogosult terjesztette elő, a hiánypótlásra visszaadott kérelmet a kérelmező 8 napon belül nem egészítette ki, vagy ismét hiányosan adta be, a polgármester a képviselő-testület felhatalmazása nélkül járt el, a hitelező a meghatározott időtartam letelte előtt kezdeményezte az eljárást.

A bíróság az adósságrendezés megindításáról szóló jogerős végzését a Cégbizonylatban soron kívül közzéteszi. Az adósságrendezés megindításának időpontja a végzés Cégbizonylatban való közzétételének napja. A polgármester gondoskodik arról, hogy a hitelezőknek szóló felhívás a végzés Cégbizonylatban való közzétételét követő 15 napon belül legalább két országos napilapban is megjelenjen.

A *pénzügyi gondnok* az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően figyelemmel kíséri a helyi önkormányzat gazdálkodását, a jogszabályokban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének ellátását. A képviselő-testületi ülésre készült költségvetést érintő előterjesztésekhez a pénzügyi gondnok véleményét csatolni kell. Kötelezettségvállalások és kifizetések csak az ő ellenjegyzésével teljesíthetők. A pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedése vagy mulasztása ellen a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül a sérelmet szenvedett kifogással élhet az eljáró bíróságnál. A bíróság a kifogás alapján elrendelheti az intézkedés felfüggesztését. Ha a pénzügyi gondnok az e törvényben foglalt kötelezettségét megszegi, vagy a kifogásnak helyt adó jogerős bírói végzésnek nem tesz eleget, a bíróság hivatalból vagy kérelemre a pénzügyi gondnokot tisztéből felmentheti, az ezzel járó költségek viselésére kötelezheti, díját csökkentheti. Amennyiben a pénzügyi gondnok a hitelező bírósági (hatósági) határozattal még el nem bírált követelését vitatja, azt a hitelező az általános hatáskörű bíróság előtt az elutasítás kézhezvételétől számított 15 napon belül indított eljárásban érvényesítheti. A pénzügyi gondnok díját – az eset összes körülményeitől függően – a bíróság állapítja meg. A díj lehetséges mértékét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg.

A helyi önkormányzatok *rendkívüli pénzügyi nehézségeinek áthidalása* érdekében valamennyi költségvetési törvény tartalmaz az adott pénzügyi évre erre fordítható kivételes tartalékot. A 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről például 6 milliárdot állapít meg (2.1.5. Önkormányzatok rendkívüli támogatása). Ez a jogcím szolgál az önkormányzatok működőképességének megőrzése vagy egyéb, a feladataik ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében nyújtott pályázati úton történő támogatására; továbbá a tartósan fizetésektelen helyzetbe került önkormányzatok adósságrendezésére irányuló hitelfelvétel visszerhes kamattámogatására és a pénzügyi gondnok díjára.

Visszerhes kamattámogatást igényelhet az a helyi önkormányzat, amely a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvényben szabályozott eljárás keretében az egyezséget pénzügyi intézménytől felvett hitellel teremtette meg. Ha a kamattámogatás alapjául szolgáló hitel forinttól eltérő devizanemű, a kamattámogatást a Magyar Nemzeti Bank által a kamattámogatás esedékességét megelőző második munkanappal közzétett, az adott devizára vonatkozó középárfolyam figyelembevételével kell kiszámítani. A kamattámogatás feltételeit a helyi önkormányzatokért felelős miniszter és a helyi önkormányzat megállapodásban rögzíti.



A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásában közreműködő pénzügyi gondnokok díjához költségvetési támogatás vehető igénybe. A 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szerint a pénzügyi gondnok díjának összege – az általános forgalmi adóval együtt – legalább 800 ezer forint, legfeljebb 3 millió forint. A pénzügyi gondnok díjának folyósításáról – a bíróság díjmegállapító végzésének jogerőre emelkedését követően – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter intézkedik.

Az *adósságrendezési bizottság* az adósságrendezés megindításának időpontját követő 8 napon belül alakul meg. Az Mötvt. 42. §-ában meghatározott – a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozó – ügyek kivételével a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatáskörének teljesítésével kapcsolatos valamennyi gazdasági kérdésben az adósságrendezési bizottság dönt. Tagjai a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke (pénzügyi bizottság hiányában egy önkormányzati képviselő) és egy önkormányzati képviselő, elnöke a pénzügyi gondnok. Az adósságrendezési bizottság képviselő tagját (tagjait) a képviselő-testület egyszerű szótöbbséggel választja meg. Ha a képviselők egyike sem vállalja a bizottsági tagságot, az adósságrendezési bizottság önkormányzati képviselő nélkül is létrejön. Ha az adósságrendezési eljárás a helyi önkormányzat egészségügyi intézményének fizetéseképtelensége miatt indult, az egészségbiztosítási szerv és az egészségügyi intézmény képviselője is tagja az adósságrendezési bizottságnak. A bizottság akkor határozatképes, ha a pénzügyi gondnok és a tagok fele jelen van, döntését többségi szavazataránnyal hozza meg, szavazategyenlőség esetén a pénzügyi gondnok szavazata dönt. A pénzügyi gondnok a bizottsági döntés felülvizsgálatát kérheti a képviselő-testülettől.

Az államháztartási törvény emellett szabályozza az *önkormányzati biztos* jogintézményét is. Az Áht. 71. § (1) bekezdése szerint, ha a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv harminc napon túli, lejárt esedékességű elismert tartozásállományának mértéke két egymást követő hónapban eléri az éves eredeti kiadási előirányzatának 10%-át vagy a százötven millió forintot, az irányító szerv a költségvetési szervhez önkormányzati biztost bíz meg. Önkormányzati rendelet önkormányzati biztos megbízását az itt meghatározottaknál kisebb mérték, rövidebb időtartam, lejárat esetén is kötelezővé teheti. A lejárt esedékességű tartozásállomány fennállásáig a pénzügyi ellenjegyzés és az érvényesítés szabályain felül

csak az önkormányzati biztos ellenjegyzésével vállalható kötelezettség, és rendelhető el utalványozás. Az önkormányzati biztos a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv szervezeti felépítését, működési folyamatát és gazdálkodását érintő racionalizálási javaslatokat tehet, intézkedéseket kezdeményezhet.

## [122. §]

A jegyző az adósságrendezés megindításának időpontját követő 30 napon belül elkészíti a *válságköltségvetési rendelettervezetet*. A polgármester az adósságrendezés megindításának időpontját követő 30 napon belül a pénzügyi gondnoknak átadja: a válságköltségvetési rendelettervezetet. A válságköltségvetési rendelettervezetet – a pénzügyi gondnoknak történő átadást követő 8 napon belül – az adósságrendezési bizottság megtárgyalja. Annak elfogadása után a polgármester a válságköltségvetési rendelettervezetet megküldi a képviselők részére, és egyidejűleg 8 napon belüli időpontra képviselő-testületi ülést hív össze.

Az adósságrendezés megindítása időpontjától kezdődően a válságköltségvetési rendelet elfogadásáig a helyi önkormányzat korábbi rendeleteinek megfelelően kell a feladatokat ellátni. A hatósági feladatok, valamint az alapvető lakossági szolgáltatások folyamatos ellátásával összefüggően ebben az időtartamban keletkezett, ki nem egyenlített tartozásokat a válságköltségvetésben kiadásként kell figyelembe venni.

Ha a képviselő-testület a *válságköltségvetési rendeletet* elfogadja, a hitelezőkkel történő egyezség megkötéséig, illetve a vagyon bíróság által történő felosztásáig a helyi önkormányzat e költségvetés alapján gazdálkodik. Ha az adósságrendezési eljárás a válságköltségvetés szerinti költségvetési évben nem fejeződik be, a következő költségvetési évre új válságköltségvetést kell készíteni. Ha a képviselő-testület a válságköltségvetési rendeletet elfogadta, az adósságrendezési bizottság reorganizációs programot, valamint egyezségi javaslatot készít. A reorganizációs program a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (pl. hitelfelvétel) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat.

Ha a képviselő-testület a válságköltségvetési rendeletet elfogadta, az adós-

ságrendezési bizottság reorganizációs programot, valamint egyezségi javaslatot készít. A *reorganizációs program* a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (pl. hitelfelvétel) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat. Az *egyezségi javaslatban* az adósságrendezési bizottság a hitelezői követelések összege, a követelések eredeti lejárata, vagy más rendező elv alapján a helyi önkormányzat hitelezőit csoportokba sorolja, és a különböző csoportok tekintetében – megfelelő indokolás mellett – eltérő egyezségi javaslatot terjeszthet elő. A hitelezők a pénzügyi gondnok értesítését követő 30 napon belül a helyi önkormányzat tartozásainak rendezésére vonatkozóan *hitelezői egyezségi tervet* (terveket) készíthetnek. Ha a képviselő-testület a tervet elfogadja, a továbbiakban ezt kell egyezségi javaslatnak tekinteni. Az adósságrendezési bizottság által elfogadott egyezségi javaslatot és a reorganizációs program tervezetét a pénzügyi gondnok kamattámogatás igénylése céljából megküldheti a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek

Az *egyezség* akkor köthető meg, ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát. A megkötött egyezség azokra az egyezségkötésre jogosult hitelezőkre is kiterjed, akik az egyezséghez nem járultak hozzá, vagy szabályszerű értesítésük ellenére az egyezség megkötésében nem vettek részt. Az egyezség e hitelezőkre vonatkozóan sem állapíthat meg más feltételeket, mint amelyeket az egyezséghez hozzájáruló hitelezőkre megállapított. Az egyezségkötés időpontjában vitatott követeléssel rendelkező hitelezőknek járó, a saját csoportja szerinti kielégítésnek megfelelő összeget elkülönítve kell kezelni. Az egyezség megkötésekor az államnak a helyi önkormányzattal szemben fennálló követelése – az államháztartásért felelős miniszter engedélyével – 50%-os mértékig csökkenthető. Az egyezséget a polgármester, a jegyző, valamint a hitelezők, illetve törvényes képviselőik vagy meghatalmazottaik írják alá, és azt a pénzügyi gondnok ellenjegyzi. Az egyezséget írásba kell foglalni, amelynek tartalmaznia kell különösen a hitelezők által elfogadott egyezségi javaslatot, a végrehajtás és ellenőrzés módját, a hitelezők kielégítésének módját, a teljesítési határidők esetleges módosítását, a hitelezők követeléseinek elengedését vagy átvállalását, il-

letve mindazt, amit a fizetőképesség helyreállítása vagy megőrzése érdekében szükségesnek tartanak, valamint az egyezség megkötésére vonatkozó egybehangzó akaratnyilvánítást. Ha az egyezség megfelel az e törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli e végzésnek a jogerőre emelkedését követően a Cégközlönyben való közzétételét. Az adósságrendezési eljárás befejezésével egyidejűleg a bíróság külön végzésben a pénzügyi gondnokot felmenti, és megállapítja a díját.

Amennyiben az adósságrendezés megindításának időpontjától számított 240 napon belül nem jön létre egyezség, úgy ezt a pénzügyi gondnok 3 napon belül bejelenti a bírósághoz.

Ha a képviselő-testület a válságköltségvetési rendeletet az adósságrendezés megindításának időpontját követő 90 napon belül *nem fogadja el*, a pénzügyi gondnok köteles ezt a tényt a bíróságnak bejelenteni, amely az adósságrendezési eljárás folytatását rendeli el: azaz a vagyon felosztása és értékesítése következik. A vagyon bíróság által történő felosztásig a helyi önkormányzat kötelezettségeit a válság-költségvetési rendelet alapján kell teljesíteni. Ha nincs válság-költségvetési rendelet, a pénzügyi gondnok a végzés kézhezvételét követő 8 napon belül – az adósságrendezési bizottság véleményének meghallgatása után – működési *válságtervet* dolgoz ki, és ezt a bírósághoz és a képviselő-testülethez tájékoztatásul megküldi. Az adósságrendezési eljárás befejezéséig a helyi önkormányzat a válságterv alapján működik.

Az adósságrendezésbe vonható vagyont a következő sorrendben kell a hitelezők között felosztani (kielégítési rangsor):

- rendszeres személyi jellegű juttatások, ideértve a közszolgálati, továbbá közalkalmazotti jogviszony megszűnésekor járó végkielégítést is;
- zálogjoggal, óvadékkal biztosított követelések a zálogtárgy (óvadék) értékének erejéig, feltéve, hogy a biztosítékot az adósságrendezési eljárás kezdő időpontja előtt legalább 6 hónappal kikötötték. Ez a korlátozás nem vonatkozik a korábbi adósságrendezési eljárás során kötött egyezséggel kapcsolatban nyújtott hitel biztosítékára. Ha a zálogtárgyat több zálogjog terheli, akkor a kielégítés sorrendjére a Ptk. 5:118. §-a az irányadó;
- az államot illető, a korábbi adósságrendezési eljárás során kötött egyezséghez nyújtott visszterhes kamattámogatásból eredő követelések, a visszafizetendő cél- és címzett támogatás, továbbá egyéb

- visszatérítendő - költségvetési támogatás összege;
- a társadalombiztosítási tartozások, az adók és az adók módjára behajtható köztartozások;
- egyéb követelések;
- meghatározott kamatkövetelések, továbbá az adósságrendezés időtartama alatt felszámított késedelmi pótlékok, járulékok és bírságok.

A kielégítési rangsorban előbb álló hitelezői csoport követelésének teljes kiegyenlítését követően kerülhet sor a következő pontba sorolt hitelezők igényének kielégítésére. Az értékesítetlen vagyontárgyaknak a hitelezők közötti felosztásával történő vagyonszerzés illetékmentes.

A bíróság az eljárást befejező végzéssel egyidejűleg a pénzügyi gondnokot e tisztsége alól felmenti, és megállapítja díját. E végzés ellen fellebbezésnek nincs helye. A végzés díjmegállapító rendelkezése ellen a pénzügyi gondnok és a miniszter fellebbezhet. Az adósságrendezési eljárás befejezését a bíróság a Cégközlönyben közzéteszi.

A válságköltségvetéshez szorosan kapcsolódó fogalom az ún. *reorganizációs hitel*, amely a válságköltségvetés, valamint az egyezségi tárgyalás és a vagyon bírósági felosztása során, az adósságrendezési eljárás jogerős befejezéséig a helyi önkormányzat, valamint a hitelezők között megkötött egyezség létrejöttének biztosításához szükséges hitel, beleértve az adósságrendezési eljárás alatt álló helyi önkormányzat lejárttá tett hiteleinek és kötvényeinek kiváltására szolgáló hitelt is. Ha a helyi önkormányzat az egyezséghez szükséges feltételeket pénzügyi intézménytől felvett hitellel teremti meg (reorganizációs hitel), úgy a központi költségvetés az esedékes kamattörlesztésre, annak egy részére a reorganizációs hitel teljes futamidejére vagy annak egy részére a miniszter döntése alapján kamatmentes visszatérítendő támogatást nyújthat, legfeljebb az e törvény végrehajtási rendeletében meghatározott referenciakamat +2%-os mértékéig. A helyi önkormányzat a reorganizációs hitel teljes visszafizetését követően köteles az állam részére az igénybe vett kamattámogatást - a miniszterrel történt megállapodás szerint - visszatéríteni. A reorganizációs hitel forint, euró vagy svájci frank devizanemekben nyújtható, amelyek árfolyama a költségvetési törvényben rögzített devizaárfolyam alapján kerül megállapításra.

## [123. §]

Az adósság fedezetéül szolgáló *vagyon* a helyi önkormányzatnak az adósságrendezés megindításának időpontjában meglévő és az eljárás alatt szerzett azon vagyontárgyai, amelyeket a számvitelről szóló törvény befektetett, vagy forgóeszköznek minősít. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) 23. § (4) bekezdése szerint az eszközöket rendeltetésük, használatuk alapján kell a befektetett eszközök vagy a forgóeszközök közé sorolni. A befektetett eszközként olyan eszközt szabad kimutatni, amelynek az a rendeltetése, hogy a tevékenységet, a működést tartósan, legalább egy éven túl szolgálja. A befektetett eszközök közé az immateriális javakat, a tárgyi eszközöket, a befektetett pénzügyi eszközöket kell besorolni. A forgóeszközök csoportjába a mérlegben a készleteket, a vállalkozó tevékenységét nem tartósan szolgáló követeléseket, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat, tulajdoni részesedést jelentő befektetéseket, pénzeszközöket kell besorolni.

Az *adósságrendezésbe vonható bevétel* a helyi önkormányzatot megillető, az Mőtv. 106. § (1) bekezdésében meghatározott saját bevételek tárgyévben beszedett vagy követelésként fennálló összege, valamint az átengedett központi adókból származó bevétel az adósságrendezési eljárás megindításától a bejelentett hitelezői követelések megtérüléséig. Az *adósságrendezésbe vonható vagyon* a törvényben meghatározott forgalomképtelen törzsvagyon feletti, valamint a hatósági feladatok és az alapvető lakossági szolgáltatások ellátásához szükséges vagyon feletti forgalomképes vagyონrész. Az adósságrendezés megindításának időpontjában a helyi önkormányzat ingatlanán és egyéb vagyontárgyain fennálló zálogjog, valamint szerződésen alapuló elidegenítési és terhelési tilalom, visszavásárlási és vételi jog megszűnik. A Har. tv. értelmében az *adósságrendezésbe nem vonható vagyonelemek* közé tartozik:

- az állam tulajdonából a helyi önkormányzat tulajdonába került lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek;
- olyan feladat ellátásához kapcsolódó vagyon, melyhez az állam támogatást, hozzájárulást biztosít;
- az adósságrendezés alatt álló helyi önkormányzat részvételével működő, az adósságrendezés alá vont helyi önkormányzat költségvetésében megjelenő helyi önkormányzati társulások bevételei és pénzeszközei; az adósságrendezés alá vont helyi önkormányzat

költségvetésében megjelenő helyi nemzeti önkormányzat bevételei és pénzeszközei;

- az adósságrendezés alá vont helyi önkormányzat vagy költségvetési szerve gesztori közreműködése mellett támogatásban részesített, a megvalósítás szakaszában álló, pályázaton elnyert, kizárólagosan célhoz kötött – törvényben meghatározott kötelező feladat ellátásához kapcsolódóan – felhasználható fejlesztési és működési források önerő- és támogatásrésze.

A válságköltségvetés lényeg az azt követő *kötelezettségvállalások*, kifizetések szempontjából. Az adósságrendezés megindításának időpontjától ugyanis a helyi önkormányzata korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti, kivéve a válságköltségvetésben és a válságtervben megjelölt kötelezettségeket.

A helyi önkormányzattal szemben követeléseket az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően csak az adósságrendezési eljárásban lehet érvényesíteni az e törvényben meghatározott módon. Az adósságrendezés megindításának időpontjában a helyi önkormányzat és költségvetési szervének azon vagyoni jellegű kötelezettségei is lejárttá válnak, amelyeket a le nem járt követeléssel rendelkező hitelezők jelentettek be.

Az adósságrendezési eljárás alá vont helyi önkormányzat a válságköltségvetéséből kizárólag az alábbi kiadásokat finanszírozhatja:

- a Har. tv. mellékletben felsorolt, és számára külön törvényben kötelezően előírt feladatok működési kiadásait;
- a helyi önkormányzatnál vagy az általa fenntartott költségvetési szervnél nyilvántartott olyan pénzeszközök felhasználását, amely pénzeszközök nem a helyi önkormányzatot, illetve az általa fenntartott költségvetési szervet illetik, vagy felettük nem az adósságrendezés alá vont helyi önkormányzat, illetve az általa fenntartott költségvetési szerv rendelkezik.

Korlátozás, hogy a helyi önkormányzat a válságköltségvetéssel nem finanszírozhat olyan egészségügyi, szociális, oktatási intézményt, amelynek kihasználtsága az 50%-ot nem éri el, valamint ahol a közszolgáltatás fajlagos kiadása az előző évi országos átlagot 30%-kal meghaladja, kivéve, ha a településen intézménytípusonként csak egy intézmény üzemel. Az adósságrendezés megindításának időpontjától a helyi önkormányzat

- vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján hozhat,

- vállalkozást nem alapíthat,
- vállalkozásban visszterhesen tulajdont nem szerezhetsz,
- korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti, kivéve a válságköltségvetésben és a válságtervben megjelölt kötelezettségeket.

A fenti szabályokat lazítja, hogy az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően az eljárás lezárásáig terjedő időtartamban, a miniszter egyedi döntése alapján, egyedi beruházási kiadások teljesíthetők, különös tekintettel európai uniós támogatással megvalósuló beruházásokra és derogációs kötelezettség teljesítésére. A reorganizációs tervben a miniszter egyedi döntése alapján engedélyezett beruházások is szerepelhetnek.

### [124.§]

Az adósságrendezés részletes szabályait tartalmazó jogszabály az 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról, rövidítése általában Har. tv. A törvény célja, hogy szabályozza a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítására irányuló adósságrendezési eljárást, ennek során a hitelezőknek hatékony jogvédelmet biztosítson, és az eljárás eredményeképpen pedig elősegítse a helyi önkormányzatok átgondolt, felelősségteljes gazdálkodását.