

Az önkormányzati pénzügyek külső ellenőrzésének átalakítása Magyarországon

HOFFMAN István

Egyetemi tanár, Közigazgatási Jogi Tanszék,
Állam- és Jogtudományi Kar,
Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, Magyarország;
rk. egyetemi tanár, Nemzetközi Közjogi Tanszék,
Jogtudományi és Közigazgatási Kar,
Maria Curie-Skłodowska Egyetem, Lublin, Lengyelország;
kutatóprofesszor, Jogtudományi Intézet, HUN-REN
Társadalomtudományi Központ, Budapest, Magyarország.
E-mail: hoffman.istvan@ajk.elte.hu

Absztrakt

A magyar önkormányzati pénzügyek külső ellenőrzése a kontinentális közigazgatási rendszerek kettős modelljére épült: egyrészt az Állami Számvevőszékre, amely a pénzügyi kérdések szakmai ellenőrzéséért felelős, másrészt a vármegyei (fővárosi) kormányhivatalokra, amelyek az önkormányzatok pénzügyi tárgyú döntéseinek és eljárásainak törvényességi felügyeletét látják el. Ez a tanulmány azt elemzi, hogyan alakult át ez a szabályozási környezet és annak joggyakorlata, és hogyan erősödött az államigazgatási szervek ellenőrzésének súlya az elmúlt évtizedben. Az elemzés eredményeként az a következtetés vonható le, hogy elmosódnak a szakmai és a törvényességi felügyelet közötti, korábban élesen megrajzolt (jogdogmatikai) határok. A tanulmány ezen túl áttekinti a rendszer kiegészítő elemeit, mint például a Magyar Államkincstár ellenőrzési hatásköreit és az ügyészség vagyongazdálkodási ellenőrzési jogkörét.

Kulcsszavak: külső ellenőrzés, szakfelügyelet, törvényességi felügyelet, fővárosi és vármegyei kormányhivatalok, Állami Számvevőszék, központi költségvetési finanszírozás ellenőrzése.

The Transformation of the External Audit of Local Government Finances in Hungary

István HOFFMAN

University Professor, Department of Administrative Law,
Faculty of Law,
Eötvös Loránd University, Budapest, Hungary;

Associate Professor, Department of International Public Law,
Faculty of Law and Administration,
Maria Curie-Skłodowska University, Lublin, Poland;

Research Professor, Institute for Legal Studies, HUN-REN
Centre for Social Sciences, Budapest, Hungary.

E-mail: hoffman.istvan@ajk.elte.hu

Keywords: external audit, professional supervision, legality supervision, capital and county government offices, State Audit Office, audit of central budgetary financing.

* * *

1. Bevezetés: az önkormányzati pénzügyek a magyar rendszerben

A magyar önkormányzati pénzügyi rendszer változásait elsősorban a magyar önkormányzati rendszer átalakulása befolyásolja. Kiemelendő, hogy az önkormányzatok fogalma az új Alkotmány, Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jei hatályba lépését követően alakult át, amely viszonylag széles szabályozási szabadságot engedett az önkormányzati jog területén. Bár az önkormányzati jog alapstruktúrája megmaradt, rövid időn belül új sarkalatos törvény született az önkormányzatokról. Ez az új önkormányzati törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.). Az önkormányzati rendszer szabályozási átalakításának részeként mind az önkormányzás tárgyát, mind az önkormányzati típusokat a Mötv. határozza meg, nem pedig az alkotmányos szabályrendszer, ellentétben a korábbi megoldással. Így a hatályos jogban a helyi közügyek fogalmát már nem az Alaptörvényben, hanem az Mötv. sarkalatos rendelkezései között, az Mötv. 2. §-ában találhatjuk.

Ki kell emelnünk, hogy az elmúlt másfél évtizedben a helyi önkormányzatok általános hatáskörén alapuló modell részben átalakult. Így a területi önkormányzatok, azaz a vármegyei önkormányzatok gyakorlatilag nem rendelkeznek általános hatáskörrel. Az Mötv. 27. §-ával összhangban csak a törvényben meghatározott területfejlesztés, a területrendezés, a

vidékfejlesztés és egyéb koordinációs kérdések szerepelnek a vármegyék hatáskörébe tartozó feladatok között (Hoffman, 2014, 405–406).

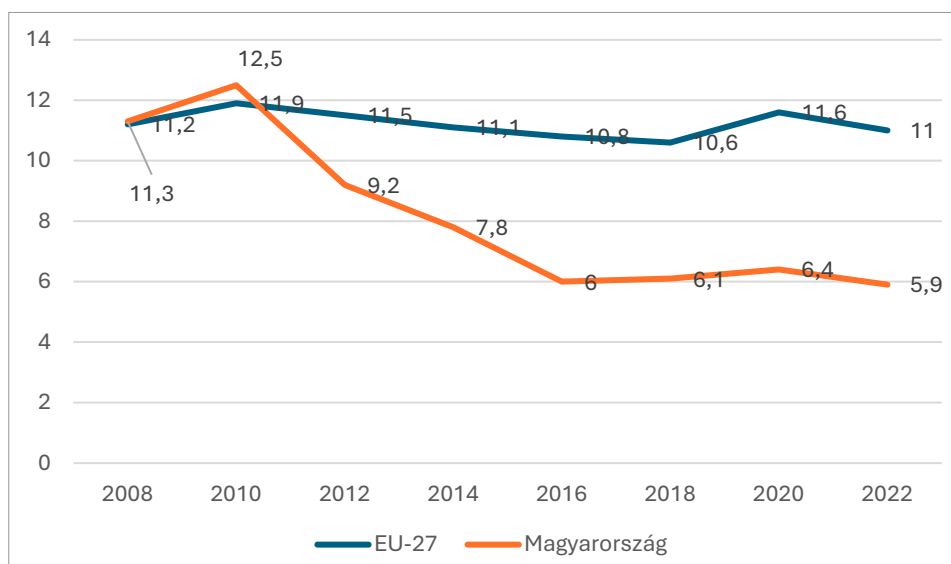
Az új Alaptörvény jelentősen átalakította a helyi-területi önkormányzatiság magyarországi kereteit. A korábbi Alkotmány az önkormányzatiságot a helyi és területi közösségek alapjogaként értelmezte, és a helyi önkormányzatok főbb hatásköreit és szabadságjogait is egyfajta alapjognak tekintették. Ki kell azonban emelni, hogy az önkormányzati jogok nem voltak azonosak a természetes személyek alapjogaival, azoknál gyengébb védelmet biztosított az Alkotmány 44/C. §-a, hiszen minősített (kétharmados) többséggel elfogadott törvényben lehetővé tette akmár a lényegi tartalmuk korlátozását, ellentétben a személyek alapjogaival (Bodnár & Dezső, 2010, 220–222). Ezt a koncepciót alakította át az Alaptörvény. Bár az Alaptörvény 32. cikke felsorolja a főbb önkormányzati hatásköröket, ezek a hatásköröket már nem önkormányzati alapjogokként határozzák meg, az Alaptörvény azt is egyértelművé teszi, hogy az önkormányzatok ezeket a hatásköröket csak „a törvények keretei között” gyakorolhatják.

A korábbi — Kjellberg tipizálását alapul vevő megközelítés (Kjellberg, 1995) szerinti — helyi autonómiára építő modellt követő paradigma így egyfajta integrációs modelle alakult át. Ezt hangsúlyozza az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése, amely kimondja, hogy „[a] helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok jogvédelme is meggyengült, hiszen az önkormányzatok nem rendelkeznek alapjogokkal, nem nyújthatnak be alkotmányjogi panaszt sem a azon törvényekkel és más jogszabályokkal szemben, amelyek álláspontjuk szerint az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétesen, azokat megsértve korlátozzák hatásköreiket.

Az új önkormányzati rendszer jellemzője annak erősen *centralizált* jellege. Az elmúlt időszak önkormányzati és ágazati jogalkotása a közszolgáltatások nyújtását központosította, megerősítette az államigazgatási szervek felügyeleti jogköreit (Szente, 2013, 178–180).

Ezek az átalakulások befolyásolták az önkormányzati költségvetés új koncepcióját, amely azóta is a közháztartás része. Ez azonban a központi költségvetéstől különálló alrendszer, bár az önkormányzati pénzügyek nagy hatással vannak az egész államháztartási rendszerre. Az önkormányzatok jelentős közszolgáltatók és a nemzeti gazdasági rendszerek fontos szereplői. Bár a magyarországi önkormányzatok gazdasági szerepe 2012 óta csökkent (Bencsik & Ercsey, 2020, 235; Siket, 2021, 274–275; Pál & Radvan, 2024, 213), a magyar GDP-ben még mindig jelentős részarányt képviselnek (lásd az 1. ábrát).

Az önkormányzati vagyona és gazdálkodásra vonatkozó szabályozást így jelentősen befolyásolta a magyar önkormányzati rendszer átalakulása. Az önkormányzati vagyon gyakorlatilag „célvagyonná” vált, ez azt jelenti, hogy ha az önkormányzati feladatok államigazgatási feladattá válnak, vagy azokat egy másik önkormányzathoz telepítik, akkor az ehhez kötődő vagyon akár ingyenesen is átkerülhet a hatáskört átvevő szervhez. 2012 és 2017 között több fontos önkormányzati vagyonszösszöt államosítottak, például a korábbi önkormányzati kórházakat, bentlakásos szociális otthonokat, önkormányzati



1. ábra. Az önkormányzati kiadások aránya a GDP-ben az EU-ban és Magyarországon (2008–2022)

Forrás: Eurostat, 2024.

általános iskolákat, szakképzési intézményeket és gimnáziumokat (Szilágyi, 2016, 252–256). Emellett egy másik fontos változás is megvalósult, az önkormányzati hitelfelvétel kormányzati engedélyhez kötése, amihez az önkormányzati költségvetési hiányra vonatkozó korlátozó szabályozás bevezetése társult.

Bár a magyar önkormányzati rendszer 2011/12 óta jelentősen átalakult, az önkormányzatok, jóllehet feladataik egyre korlátozottabbak, azonban még mindig fontos szerepet játszanak a magyar közigazgatási rendszerben. Ennek következtében az önkormányzati pénzügyek törvényessége és biztonsága fontos kérdés az államháztartási rendszer számára (Feret, 2020, 89–91; Kostrubiec, 2021, 116–118). Ráadásul az önkormányzati pénzügyek biztonságát és jogszerűségét nemcsak az önkormányzati szervek védik, hanem a központi kormányzathoz tartozó más állami szervek, sőt más hatalmi ágak, például az igazságszolgáltatás is (Raudla *et al.*, 2023, 393–395). Ezért ezen ellenőrzési és felügyeleti eljárások elemzésével az önkormányzati pénzügyi autonómia — sőt, maguknak az önkormányzatoknak az autonómiája — főbb jellemzői is megfigyelhetők (Radvan *et al.*, 2018, 900–902).

Ebben a tanulmányban ezért a magyarországi helyzetet az önkormányzati pénzügyek feletti külső felügyelet és ellenőrzés főbb formáinak vizsgálatával értékelem (Jensen, 2005, 54–57). E tekintetben a szabályozásra és annak az államigazgatási szervek törvényességi felügyeleti feladatai és a kapcsolódó, elsősorban közigazgatási bírói gyakorlatára összpontosítok. Így, bár elsősorban a jogtudományok módszereit alkalmazom, elemzésemben a közigazgatás-tudományok megközelítését megjelenítem.

2. Törvényességi felügyelet és az azt követő bírósági eljárás

2.1 A törvényességi felügyelet hatálya

Az Mötv. 132. §-a értelmében az önkormányzati döntések törvényességét, beleértve a vagyongazdálkodással kapcsolatos döntéseket is, a vármegyei (fővárosi) kormányhivatalok felügyelik (Nagy & Hoffman, 2023, 571–774). Az Mötv. 132. § (4) bekezdése alapján a *képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott pénzügyi döntéseire nem terjed ki a kormányhivatalok törvényességi felügyelete*. Az Mötv. 132. § (5) bekezdése azonban fontos kivételt vezet be: a vármegyei és fővárosi kormányhivatalok mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel kapcsolatban is vizsgálhatják azonban a *döntéshozatali eljárás* jogszerűségét, így a kivétel alóli alkivételként ebben az esetben visszatér a főszabály, azaz a törvényességi felügyelet alkalmazhatósága (Gyurita, 2020, 26–27).

Továbbá a felügyelet jogi eszközeit az Mötv. 132. § (1) bekezdése tartalmazza. Ez a rendelkezés megerősíti, hogy a kormányhivatal a tájékoztatás kérésén és javaslattevésén túl, sikertelen megkeresés esetén közigazgatási per vagy egyéb közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezhet az önkormányzati döntések felügyeletére illetékes bíróságoknál — elsősorban a Kúriánál (a Legfelsőbb Bíróságnál) és a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékeknél (Rozsnyai, 2023, 361–363). Továbbá a pénzügyi gazdálkodással kapcsolatban az Mötv. kifejezetten rögzíti, hogy a kormányhivatal eljárást kezdeményezhet az Állami Számvevőszéknél. Azokban az esetekben, amikor a kormányhivatal törvényességi felhívást ad ki, és az önkormányzati képviselő-testület nem ért egyet a megállapításaival, a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszéknek van hatásköre az önkormányzati határozat jogszerűségének felülvizsgálatára. Az önkormányzati rendeletek és határozatok felülvizsgálatára egyaránt a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a rendeletek, valamint az önkormányzati normatív határozatok jogszerűségét, valamint azok megalkotásának jogszerűtlen elmulasztását egy sajátos, a Kp. XXV. fejezete szerinti különleges közigazgatási eljárásban kell felülvizsgálni.

2.2 A helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásának jogszerűségére vonatkozó bírósági felülvizsgálat

Az önkormányzati pénzügyekkel kapcsolatos bírósági eljárások elsősorban az adókra és egyéb közbevételekre vonatkozó helyi szabályozásra összpontosítanak. Bár e témában több kiemelkedő fontosságú ügy is kiemelhetünk, ezek részletes elemzése meghaladja e tanulmány kereteit.

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eszközeinek a jelen fejezet előző, 2.1. pontjában jelzett korlátai miatt a bírósági gyakorlat ezen a területen viszonylag korlátozott. Az önkormányzati pénzügyek területén azonban a bírói gyakorlat több kulcsfontosságú kérdéssel foglalkozik. Mindenekelőtt Magyarország Alaptörvénye bevezette a Kúria speciális eljárását azokra az esetekre, amikor egy önkormányzat nem teljesíti az önkormányzati rendeletek megalkotásával kapcsolatos kötelezettségeit. Ilyen esetekben a kormányhivatal

mulasztási eljárást kezdeményezhet a Kúriánál. Amennyiben a Kúria megállapítja, hogy mulasztás történt, és az önkormányzat továbbra sem alkotja meg a rendeletet, a kormányhivatal vezetője, a főispán jogosult az önkormányzat nevében a rendeletet megalkotni. Ehhez kötődően a Kúria több olyan döntést hozott, amelyben megállapította, hogy az önkormányzati költségvetés vagy a zárszámadás megalkotására jogszerűtlenül nem került sor, s végső soron, ha azt a képviselő-testület nem pótolta, lehetőséget biztosított a kormányhivatal vezetőjének (akit 2022-ig kormány megbízottnak neveztek) a rendelet megalkotására (Kúria Köm.5.028/2023/5., Köm.5.027/2023/6., Köm.5.020/2023/7., Köm.5.019/2019/4., Köm.5.012/2018/3., Köm.5.016/2017/4. és Köm.5.072/2013/3. határozatai).

Az önkormányzati pénzügyek felügyelete kapcsán a döntések másik csoportját az éves költségvetés jogszerűségéről és az önkormányzati költségvetési kérdésekről szóló döntések alkotják. A Kúria megállapította, hogy az önkormányzatoknak széleskörű önállóságuk van a pénzügyeik megszervezésében és eldöntésében. Egyben hangsúlyozta, hogy az önkormányzati által meghatározott költségvetési és pénzügyi szabályok és eljárások betartása az ügyek érdemére kiható, és a döntés jogszerűségéhez kötődő fontos kérdés. Így azok a döntések, amelyek a pénzügyi tervezés betartásával kapcsolatosak, és összhangban vannak a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatával, nem értelmezhetőek jogsértő cselekményekként (Kúria Köf.5.024/2023/7. határozata). A Kúria a rendeletek bírósági felülvizsgálatának mérlegelési jogkörön és mérlegelési mozgástéren alapuló korlátai miatt az önkormányzati pénzügyi rendeletek hatályon kívül helyezésével kapcsolatban restriktív megközelítést alkalmazott. Hangsúlyozta, hogy csak a legsúlyosabb jogsértések eredményezhetik a rendelet megsemmisítését. Ha például egy éves költségvetést a képviselő-testület (az önkormányzati képviselő-testület) zárt ülésen fogadott el, az az egész éves költségvetésről szóló rendelet megsemmisítésére adhat okot, mert ez több fontos alapelvet sért, különösen az éves költségvetés elszámoltathatóságát, valamint az önkormányzat nyílt és demokratikus döntéshozatalát, így mindezek közjogi érvénytelenséghez vezetnek (Kúria Köf.5.040/2013/4. határozata). Hasonlóképpen, ha az önkormányzat olyan pénzügyi döntéshozatali struktúrát fogad el, amely sérti a központi jogalkotásban meghatározott államháztartási és önkormányzati szervezeti előírásokat, akkor az éves helyi költségvetés ezen rendelkezéseit meg kell semmisíteni (Kúria Köf.5.067/2012/4. határozata).

Így egyértelmű, hogy az önkormányzati vezetés bírósági ellenőrzése a döntéshozatali és eljárási kérdésekre összpontosított, az Mötv. törvényességi felügyeletére vonatkozó eredeti koncepció szerint.

Mint már jeleztem, az Mötv. értelmében a kormányhivatalok, mint a törvényességi felügyeletért felelős szervek, kiterjesztették hatáskörüket az önkormányzatok szervezetének, működésének és döntéshozatali eljárásainak vizsgálatára. Ez magában foglalja az önkormányzatok azon szerveinek és tisztségviselőinek döntéshozatali eljárásainak vizsgálatát is, amelyekben az önkormányzatok magánjogi döntéseket hoznak.

A döntéshozatali folyamat szabályossága — ahogyan már korábban is jeleztem — számos pénzügyi, különösen a vagyonkezeléssel kapcsolatos döntések esetében kulcsfontosságú tényező. Ennek oka, hogy a jogszabályokban meghatározott döntéshozatali szabályok betartása elengedhetetlen a vagyon védelme és a vagyonnal kapcsolatos döntések átláthatóságának

biztosításához. Ezért mind a kormányhivatalok — és azok jogelődjai —, mind a bíróságok jelentős hangsúlyt fektetnek a vagyongazdálkodási döntésekkel kapcsolatos eljárási szabályok betartására. A gyakorlatban a bíróságok általában nem tekintették a korábbi eljárásokban az ülések nyilvánosságára vonatkozó szabályok megsértését elegendő oknak egy határozat jogellenessé nyilvánítására. Ha azonban az önkormányzati határozatok meghozatalára vonatkozó egyéb eljárási szabályokat — így különösen a véleményezésre vagy a kötelezően alkalmazandó pályázati eljárásra vonatkozó vagy az önkormányzat által meghatározott más eljárási szabályokat — megsértették, a bíróságok ezen a jogsértéseket a vagyongazdálkodási döntés megsemmisítésére okot adó körülményként értékelték (Hoffman, 2010). A bíróságok a meglévő, hatósági ügyekben kialakult ítélkezési gyakorlatot analógia útján alkalmazták az önkormányzati nem hatósági ügyekben elkövetett eljárási hibákra, az ilyen eljárási jogsértéseket az ügy érdemére kihatóként, lényeges szabálysértésként értelmezve helyezték hatályon kívül a nem hatósági jellegű önkormányzati határozatokat is. Így például a Heves Megyei Bíróság a 3.K.30.154/2008/8. számú ítéletében jogellenesnek minősítette azt a pályázati döntést, amelyben a megyei közgyűlés annak ellenére nyilvánított sikeresnek egy pályázatot, hogy az ajánlattevő nem csatolta a pályázati felhívásban előírt mellékletek egyikét.

2.3 A törvényességi felügyelet és a szakmai ellenőrzés között: az Mötv. 2023-ban módosított és 2024. október 1-jén hatályba lépett rendelkezéseinek rendszere

Előljáróban ki kell emelni, hogy a helyi önkormányzatok tevékenységének magyarországi kontrolljára a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját kell alkalmazni, valamint, hogy a magyar gyakorlatra és szabályozásra nagy hatással van a német jogalkotási és bírósági gyakorlat, valamint a német jog- és igazgatástudományok elméleti megközelítései (Hoffman, 2015, 242–243). A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. cikkének (2) bekezdése szerint az önkormányzati tevékenységek felügyelete elsősorban a törvényességi kontrollon alapul. Az önkormányzati szervek tevékenységének szakmai ellenőrzését azonban kivételesen a Charta megengedi. A magyar rendszerben ez a szakmai ellenőrzés elsősorban az önkormányzatok szervei és tisztségviselői által ellátott átruházott államigazgatási hatáskörök körében jelenik meg, ahol a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 44. § (1) bekezdésére figyelemmel főszabály szerint a fővárosi és várme gyei kormányhivatalok látják el az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerinti felügyeleti szervei, azaz jogorvoslati feladatokat. Így a rendszer elsősorban a német „*Rechtsaufsicht*” (törvényességi felügyelet) és „*Fachaufsicht*” (szakfelügyelet) koncepciójára épül (Schmidt, 2022, 145–160). Mint fentebb említettük, a kormányhivatalok gyakorlata a jogszerűségre, különösen az eljárási jogszerűségre összpontosított, ami a törvényességi felügyeleti hatáskörük előzőekben jelzett, a Mötv. által meghatározott korlátaiból adódott.

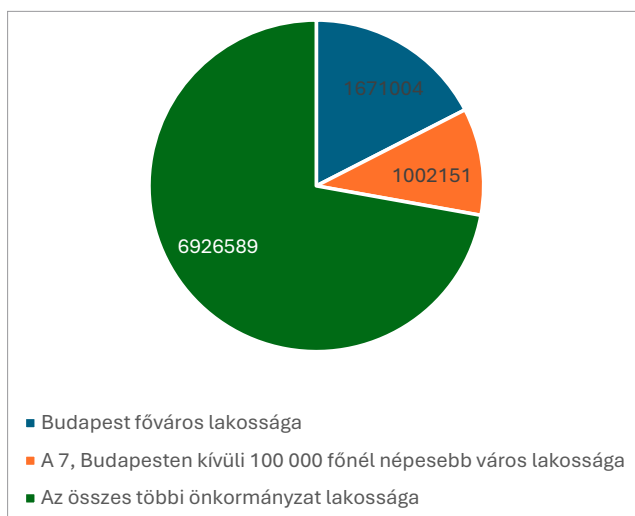
Ez a hagyományos megközelítés azonban 2024-ben megváltozott. A 2023. évi CXIV. törvény módosította az Mötv. 111. §-át, és új megközelítést alkalmazott. Az új szabályozás, amely az új, 2024–2029-es önkormányzati ciklus kezdetével (azaz 2024. október 1-jén) lépett hatályba, az önkormányzati bevételekre, ennek keretében az önkormányzati vállalatok

támogatására is összpontosít. Az új rendszerben a vármegyei és fővárosi kormányhivatal ellenőrizheti az önkormányzati bevételek valós fedezetét, különösen akkor, ha a tervezett bevételeket jelentősen (20%-kal vagy 1 milliárd forinttal — mintegy 2,5 millió euróval) megemeli az önkormányzati költségvetési rendelet. Ilyen esetekben a kormányhivatalok jogosultak ellenőrizni az önkormányzatok bevételeit, beleértve azt is, hogy a tervezett önkormányzati bevételeknek van-e valós és tényleges fedezete. A módosítás indoklása az Mőtv. által meghatározott működési hiány tervezését tiltó szabályozás hatékony érvényesítése volt. A kormányhivatalok hatáskörrel rendelkeznek arra is, hogy egyfajta csődbiztoszt rendeljenek ki egy önkormányzathoz, ha úgy találják, hogy az önkormányzat megalapozatlanul járt el a költségvetési bevételek tervezése során, vagy ha az önkormányzat a fent említett (felügyeleti) eljárások során megszegte együttműködési kötelezettségét. A csődbiztos az önkormányzat tényleges pénzügyi gyámjának tekinthető, mert hozzájárulása nélkül nem lehetséges az érvényes (költségvetési) kötelezettségvállalás. Ezért az önkormányzat pénzügyi autonómiája ténylegesen megszűnik e biztos kinevezésével. A biztos kinevezése bírósági ellenőrzés alatt áll, de a túlzottan általános szabályozás miatt a jogszerűségi kontroll jelentős nehézségekbe ütközik, ugyanis az Mőtv. 111. § (4c) bekezdése is „közgazdasági megalapozottságról” beszél, amely egy bírósági, a döntés jogszerűségének kontrolljára alapuló eljárásban nehezen kezelhető fordulat, úgy tűnik, ilyenkor a végső soron nem törvényességi, hanem szakmai felügyeletre kerül sor, ahogy ezt később részletesen kifejtem. Mindezek mellett az is egyértelmű, hogy nem megalapozott költségvetési tervezés esetén az önkormányzati pénzügyi autonómiát az államigazgatási szervezetrendszer lényegében az adott költségvetési évre felfüggesztheti.

E szabályozásnak a törvényességi felügyeletbe történő illeszkedése — miként az előbbiekben jeleztem — erősen kérdéses. A szabályokat, jóllehet az Mőtv. határozza meg, azonban azok tartalma nem jogszerűségi jellegű, hanem gazdasági ellenőrzési tevékenységen alapul, hiszen az önkormányzati bevételek fedezetét kell ellenőrizni, tehát legalább részben az önkormányzati tevékenység szakmai ellenőrzéséről van szó (Schmidt, 2022, 159–160). Így nem sorolható egyértelműen a törvényességi felügyelet jogintézményei közé, azaz részben szakfelügyeleti eszközként értelmezhető. Mint azt a későbbiekben részletesebben kifejtem, az önkormányzati pénzügyek szakmai ellenőrzésére van lehetőség, bár ezeket a feladatokat eddig az Állami Számvevőszék látta el. Ez a szabályozás az önkormányzati autonómia elvén alapult, hiszen az Állami Számvevőszék a törvényhozó hatalomhoz tartozik: az Országgyűlés szakosított ellenőrző szerve, amely független a végrehajtó hatalom központi szerveitől is. Így értelmezhető a törvényhozó hatalom ellenőrző mechanizmusaként a végrehajtó hatalom felett, hiszen a magyar alkotmányos rendszerben az önkormányzatokat a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatási rendszer autonóm alrendszerének tekintik (Nagy & Hoffman, 2024, 542–548). Az új szabályozás úgy értelmezhető, mint szakítás ezzel a korábbi, dogmatikailag egyértelmű modellel. Az államigazgatás egy szerve kap szakmai felügyeleti feladatot az önkormányzatok felett. Bár, ez egy korlátozott, és kivételesnek tűnő, megoldás, de mégis idegen az önkormányzati autonómia védelmét képező dogmatikailag tiszta korábbi megoldásoktól. Az elmúlt 13 év során a szabályozás állandó átalakításával a központi kormányzat és szervei befolyása az önkormányzati pénzügyi autonómiára erősödött (Bencsik, 2017, 67).

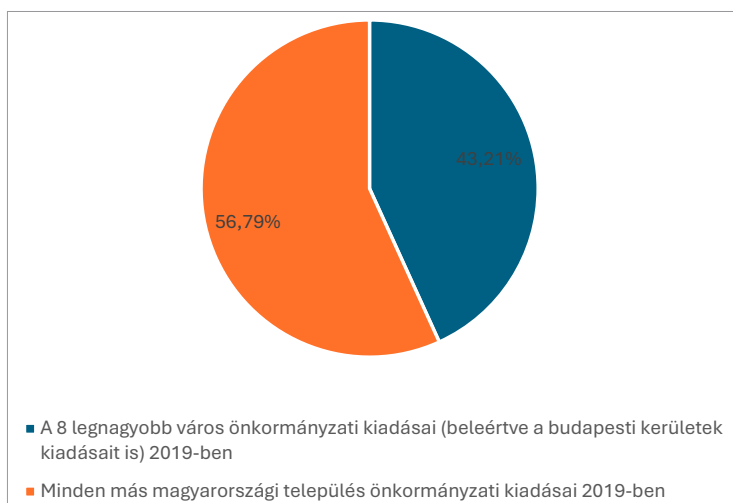
Következésképpen ez az új szabályozás egy újabb óriási lépés a magyar önkormányzatok közigazgatási gyámság alá rendélése felé.

A szabályozás másik problémás pontja, hogy a szabályozás célzottan tűnik. A nagyobb, városi, megyei jogú városi, fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatok a legnagyobb önkormányzati cégek meghatározó tulajdonosai (Horváth M. 2015, 24–26) és a helyi adóbevételek többségével is ők rendelkeznek (Hulkó & Fehér, 2021, 162–165) (lásd 2–4. ábra).



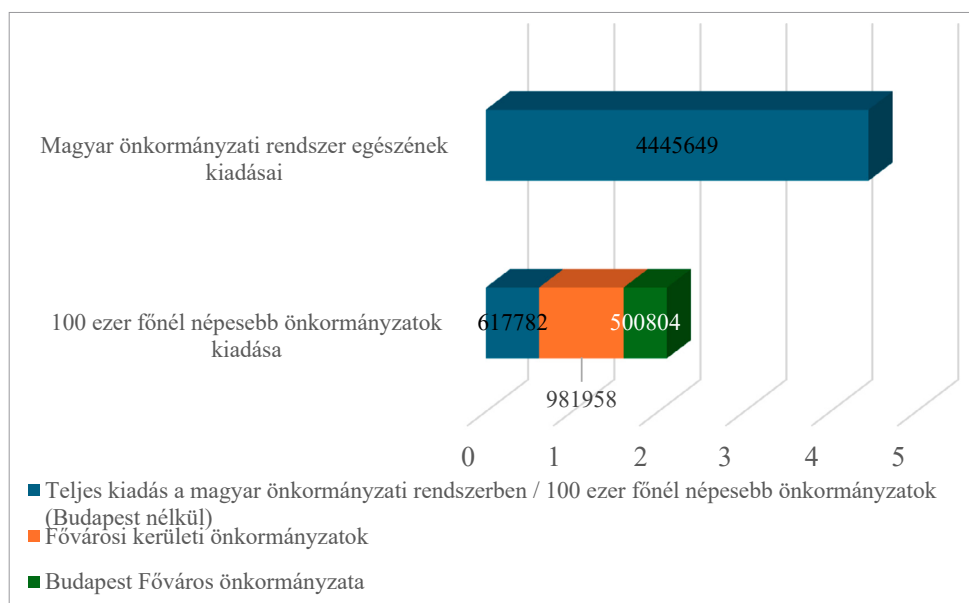
2. ábra. A legnagyobb (100.000 főnél) népesebb önkormányzatok aránya Magyarországon belül

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal (ksh.hu)



3. ábra. A legnagyobb magyarországi települések önkormányzati kiadásainak aránya a 2019. évben

Forrás: Eurostat, 2024 és a zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletek.



4. ábra. Önkormányzati kiadások (millió forintban 2024)

Forrás: Eurostat, 2024 és a zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletek.

Ez a szelektivitás azonban indokolt lehet, mivel a nagyobb települések jelentősebb hatással vannak az állami háztartás adósságállományára. Ugyanakkor a bevezetésnek más okai is lehetnek, amelyek nem az közigazgatási és jogi, hanem politikai megközelítésen alapulnak, ugyanis ezen önkormányzatok között nagyobb arányban vannak a politikatudományi szakirodalom elemzése alapján ellenzéki vezetésű önkormányzatok (Deets, 2023, 5–7).

3. Az Állami Számvevőszék külső ellenőrzése

Az alkotmányos szabályozás szerint az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) feladata a magyar önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése. Ez a megközelítés az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ásztv.) 1. § (3) bekezdésének szabályozásán alapul, miszerint „[a]z Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését”, valamint azon, hogy az Mőtv. 132. § (1) bekezdés j) pontja szerint a kormányhivatal kezdeményezheti az ÁSZ vizsgálatát az önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatban.

Ezzel összefüggésben azonban a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma — mint a Kúria jogelődje — a KGD 1996/1. számában közzétett döntésében kimondta, hogy a 2011/12-ig hatályos, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (3) bekezdés a) pontja és 99. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati intézkedések törvényességi ellenőrzésére hivatott szervek a törvénysértő önkormányzati döntések ellen keresetet indíthatnak. Vagyis a Kúria jogelődje megállapította, hogy e rendelkezés nem

zárja ki, hogy a közigazgatási hivatalok — a jelenlegi kormányhivatalok jogelődjai — felülvizsgálják az ilyen döntés jogszerűségét. Ennek következtében e szabályozási keret alapján a kormányhivatalok által gyakorolt ellenőrzés *tisztán* törvényességi jellegű volt, azaz csak a jogszabálysértések esetén járhattak el. Míg a Kúria jelenlegi gyakorlata továbbra is lehetővé teszi a törvényességi felülvizsgálatot ilyen esetekben, a Kúria a BH2023.206. számú iránymutató határozatában hangsúlyozta, hogy az egyedi költségvetési jogviták — mint például a közös önkormányzati hivatalok működési költségeihez való hozzájárulásról szóló megállapodásokból eredő jogviták — kívül esnek a normakontroll jellegű eljárások körén. Ezenkívül az ÁSZ az Ásztv. 1. § (3) bekezdése és III. fejezete alapján nemcsak törvényességi, hanem az önkormányzati gazdálkodás célszerűségi és eredményességi vizsgálatára is jogosult. Mint korábban említettük, ez a megközelítés a német jogdogmatikai megközelítésen alapul, amely élesen elkülöníti egymástól — mind eljárási, mind szervezeti oldalról — az önkormányzati tevékenység törvényességi és szakfelügyeletét. Így míg a kormányhivatalok tevékenysége a törvényességi felügyeletre épít, addig az ÁSZ ellenőrzési jogköre a szakmai szempontokra is kiterjed, a vagyoni és költségvetési kérdések szakmai ellenőrzését ellátva.

Az ÁSZ eljárásának részletes szabályait az Ásztv. határozza meg. E szabályok alapján az ÁSZ széleskörű vizsgálati hatáskörrel rendelkezik, amelyet részletesen a Ásztv. III. fejezete rögzít. A széles körű vizsgálati hatáskörök mellett az Ásztv. egy ellenőrzési alapú megközelítést alkalmaz, azaz az az ÁSZ nem hozhat döntéseket, csak eljárást kezdeményezhet a hatáskörrel rendelkező és illetékes hatóságoknál. Továbbá az ÁSZ ellenőrzési jelentéseivel szemben nincs külön jogorvoslati jog, de az ellenőrzött szerv és annak vezetője jogosult észrevételeket tenni. (Árva, 2013, 444–445). Azonban ez értelemszerűen nem zárja ki azt, hogy az ÁSZ kezdeményezése alapján indított eljárásokban az önkormányzatok az azon rezsimekben meghatározott jogorvoslati jogukkal éljenek.

4 Az egyéb, a kormányhivatalon kívüli államigazgatási szervek külső ellenőrzése feladatai az önkormányzati rendszer pénzügyi kérdéseinek tekintetében

4.1 A központi költségvetés önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódó támogatásainak megállapítása és ellenőrzése

A magyar pénzügyi rendszerben az önkormányzati bevételek részben saját bevételeikből származnak, különösen a helyi adókból és a vagyongazdálkodásból származó bevételekből. Ugyanakkor a központi költségvetési támogatás szerepe is jelentős eleme a rendszernek. Ahogyan azt a magyar Alkotmánybíróság megállapította, ezt a támogatást az önkormányzati finanszírozás kötelező és szerves részének kell tekinteni (Kecső, 2016, 248–252). E források ellenőrzése tehát az önkormányzati pénzügyek külső ellenőrzésének egyik meghatározó szempontjaként értelmezhető.

A magyar jogrendszerekben ezt a pénzügyi támogatást a Magyar Államkincstár vármegyei és fővárosi igazgatóságai (a továbbiakban: vármegyei igazgatóságok) folyósítják. Míg több támogatási forma kiutalása a vármegyei igazgatóságok egyedi (hatósági) döntése

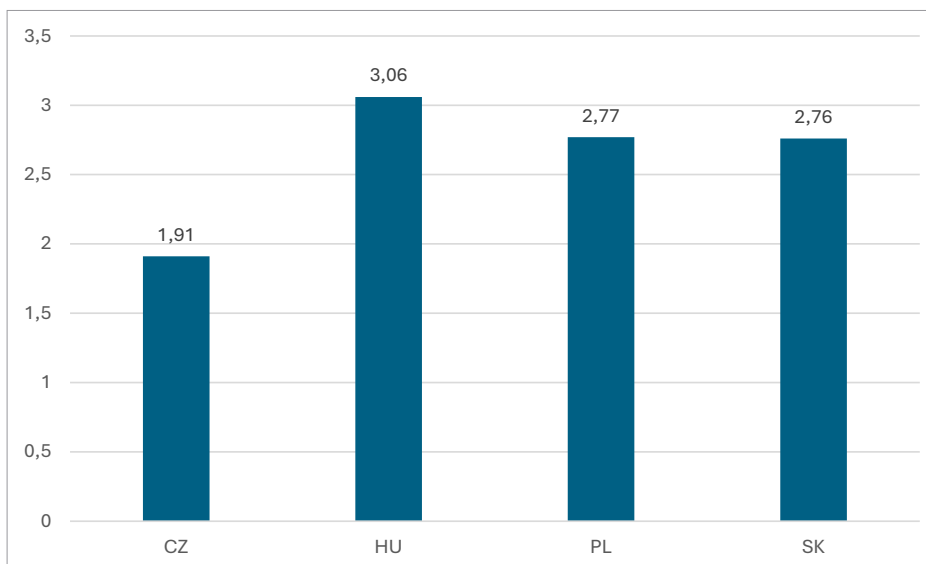
alaján történik, addig a támogatások többsége automatikusan kerül folyósításra. az önkormányzatok által szolgáltatott adatokra támaszkodva. Mindazonáltal az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) speciális ellenőrzési eljárásokat vezetett be. Ezek az eljárások hatósági ellenőrzésnek minősülnek, és mint ilyenekre Ákr. rendelkezései vonatkoznak. Ezen túlmenően, az ezen alapokkal kapcsolatos gyors és végleges döntések szükségessége miatt az Áht. az eljárás felgyorsítása érdekében külön szabályokat határoz meg. Az Áht. két fő vizsgálati és ellenőrzési eljárástípust határozott meg. Először is, a Áht. 57. §-a rögzíti helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások igénylésével kapcsolatos eljárási szabályokat. Ezen eljárások során a vármegyei igazgatóságok ellenőrzik az egyes pénzügyi adatokat és így az önkormányzati támogatás jogszerűségét. Ha az adatszolgáltatást és a kifizetett támogatást nem találják megfelelőnek, akkor azokat határozatukkal módosíthatják. A vármegyei igazgatóság által hozott döntéssel szemben közigazgatási pert lehet kezdeményezni a közigazgatási határozatok felülvizsgálatáért felelős törvényszékeknél. Az Áht. a hatósági és a közigazgatási peres eljárások felgyorsítására külön szabályokat vezetett be. Egy másik eljárás a központi költségvetési támogatásról szóló éves költségvetési jelentések felülvizsgálatát foglalja magában. Az Áht. 60. §-a erre vonatkozóan külön felülvizsgálati eljárást vezetett be. A vármegyei igazgatóság határozatainak fontossága miatt kétfokú eljárást vezettek be (Nagy & Hoffman, 2023, 523). Ez azért értelmezhető speciálisnak, mert Magyarországon a közigazgatási eljárások alapvetően egyfokú eljárások, a kétfokú eljárások a kivételek közé tartoznak (Rozsnyai, 2021, 494–496).

Így az önkormányzati pénzügyek esetében létezik egy „hagyományos”, az Ákr. hatálya alá tartozó, hatósági felügyeleti jellegű eljárás. E szabályozás hátterében az áll, hogy az önkormányzatok autonómiája miatt a központi kormányzati támogatás nem értelmezhető hierarchikus tevékenységként, hanem az az államigazgatástól elkülönült jogalannyal szemben, közhatalommal meghozott döntésnek tekinthető. Ezen jogi helyzetre figyelemmel döntött úgy a jogalkotó, hogy egy hatósági eljárást vezetett be a fenti támogatások jogszerűségének vizsgálatára (Nagy, 2017, 23–25).

4.2 Az uniós források felhasználásának külső ellenőrzése

Európai Unió szerepe — különösen az új tagállamokban — a területfejlesztési politikák körében is kiemelkedő. Az önkormányzati közszolgáltatások fejlesztésében az EU által társfinanszírozott projektek támogatása Magyarországon is nagy jelentőségű. Az Eurostat nemzeti számlákra vonatkozó adatai szerint az ezen országok által kapott ESZA-források GDP-jük 1,91-3,06%-át tették ki (lásd az 5. ábrát).

Ezért az uniós források ellenőrzési mechanizmusa a magyar önkormányzati finanszírozás fontos részét képezi. Először is, létezik egy európai keretrendszer a pénzeszközökkel kapcsolatos döntésekkel kapcsolatos jogorvoslatokra vonatkozóan. Az uniós szabályozás alapján a támogatási döntés ellen a kérelmező vagy a kedvezményezett panasszal élhet, amely a panaszjogból eredeztethető. Ennek értelmében a kérelmező vagy a kedvezményezett panaszt



5. ábra. Az ESIF éves uniós finanszírozása (2014–2020) a 2014–2020-as GDP átlagának arányában (folyó piaci árakon) (%)

Forrás: Eurostat nemzeti számlák 2014–2020 és <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

nyújthat be az uniós források felhasználásáért felelős miniszterhez (jelenleg a közigazgatási és regionális fejlesztési miniszter). A panasz olyan jogorvoslatként értelmezhető, amely a kérelmező alanyi jogait védi, így csak közvetve része az önkormányzati pénzügyek külső ellenőrzési mechanizmusának. Van azonban egy olyan eszköz, amely egyértelműen besorolható az önkormányzati gazdálkodás külső eszközei közé: a szabálytalanságkezelési eljárások. A szabálytalanságkezelési eljárás az uniós források felhasználásával kapcsolatos közigazgatási típusú szankciót jelenti (Nagy, 2012, 91–93). Magyarországon az uniós társfinanszírozású források kezelésének struktúrájából, az érintett források jellegére (a Területfejlesztési Operatív Program által nyújtott ellátásokról van szó elsődlegesen) adódóan elsősorban a Magyar Államkincstár vármegyei igazgatóságai felelősek ezért az ellenőrzésért (Hoffman, 2023, 36–40). A fent említett eszközök biztosítják, hogy az uniós források hazai koordinációjáért felelős szervek egyrészt ellenőrizni tudják az EU által társfinanszírozott önkormányzatok döntéseit. Másrészt biztosítják, hogy a támogatást igénylők és a kedvezményezettek megfelelő jogi védelemben részesüljenek a döntéshozatali és ellenőrzési folyamatok során.

4. Az ügyész mint külső ellenőrző szerv

Emellett az ügyészségnek is van — bár korlátozott — szerepe az önkormányzati pénzügyek külső ellenőrzésében. A közigazgatási határozatok közvetett felülvizsgálatának sajátos esete volt a 2014. március 14-ig hatályos, a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és hatálybalépéséről szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: régi Ptké.)

36/A. §-ában rögzített ügyészi hatáskör. A régi Ptké. lehetővé tette az ügyészek számára, hogy a közérdekben okozott kár orvoslása érdekében érvénytelen szerződések megsemmisítése iránti keresetet nyújtsanak be. A fenti kérdés vizsgálata azért különösen érdekes, mert a 2014. március 15. óta hatályos, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:88. § (4) bekezdése szerint „[k]özérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében és uzsorás szerződés esetén az ügyész keresetet indíthat a szerződés semmisségének megállapítása vagy a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt”, azaz az ügyésznek ez a magánjogi közérdekvédelmi feladatra az új Ptk. rendszerében is fennmaradt.

A Legfelsőbb Bíróság EBH2004.1043. számon közzétett határozata szerint a Ptké. 36/A. §-ának célja a közérdekből okozott kár orvoslása, ezért az ügyész akkor jogosult keresetet indítani, ha a szerződés semmissége a társadalom egészének vagy valamely közösségnek tényleges érdeksérelem okoz. A Pécsi Ítéltábla ítéletében hangsúlyozta, hogy a közérdeket a még hatályba nem lépett semmis szerződés is sértheti, ezért az ügyész kártérítési keresetindítási joga kiterjed a felfüggesztő feltételhez kötött, még hatályba nem lépett szerződés semmissége miatt indított keresetindításra is. A közhatalmat gyakorló és a közvagyonot kezelő szervek törvényes működésébe vetett közbizalom az ilyen jogügyletek megkötésével is sérül. A fenti alapelvtől eltérően az elsőfokú bíróság a Somogy Megyei Főügyészség által a konkrét ügyben benyújtott keresetet elutasította, mivel a felek időközben felmondták a szerződést, így a közvagyon veszélyeztető szerződés nem jött létre. A fent említett ügy is jól mutatja, hogy a vagyoni szerződésekkel kapcsolatban milyen jelentősége van az önkormányzati képviselő-testületek döntésének. Így a bírósági ítéletek elismerik, hogy az ügyésznek hatásköre és jogköre is van ezen önkormányzati döntéseken alapuló szerződések megtámadására. Még akkor is, ha a szerződő felek az eljárás befejezése előtt megszüntették jogviszonyukat, az ügyész megtámadhatja a megszüntetett szerződést. E szabályok fényében az ügyész szerepe kivételes és kiegészítő jellegű, és az önkormányzatok magánjogi tevékenységeinek jogszerűségére összpontosít, különösen az önkormányzati vagyonkezelés területén.

5. Záró megjegyzések

A magyar önkormányzati pénzügyek többszintű külső kontrollrendszerrel rendelkeznek. A rendszer azonban követte a nagy kontinentális, különösen a német és részben a francia rendszert, ahol az önkormányzati pénzügyek szakmai ellenőrzését az ÁSZ végezte, a törvényességi felügyeletet pedig a vármegyei (fővárosi) kormányhivatalok látják el, ezek a szigorú határok elmosódtak. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy a Magyar Államkincstár az önkormányzatok központi támogatásának ellenőrzésében és vizsgálatában, valamint az uniós társfinanszírozású források felhasználásának ellenőrzésében vált meghatározó szereplővé. Hasonlóképpen a törvényességi és szakfelügyelet közötti határok is változtak, tulajdonképpen képlékennyé váltak a vármegyei kormányhivatalok által irányított költségvetési ellenőrzési eljárás bevezetésével, amely 2024. október 1-jén lépett hatályba. A rendszer kiegészítő elemeként az ügyészek is rendelkeznek bizonyos ellenőrzési hatáskörökkel a több magánjogi szerződés tekintetében. Az ellenőrzési rendszer tehát változik, és összefoglalóan

megállapítható, hogy az önkormányzati autonómia nem erősödött az utóbbi időben végrehajtott átalakításokkal.

Hivatkozások

1. Árva, Zs., *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Budapest: Wolters Kluwer., 2013.
2. Bencsik, A., Ercsey, Zs., A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi autonómiájának átalakulása., 2020, *Glossa Iuridica*, 2020(1–2), pp. 225–237. https://ajk.kre.hu/images/doc6/PR/Glossa_Iuridica_2020_1_2_szam.pdf
3. Bencsik, A., A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája. 2017, *Pro Publico Bono*, 2017(1), pp. 56–69. https://real.mtak.hu/92334/1/PPB-MK_2017_1_Bencsik_A_helyi_onkormanyzatok_.pdf
4. Bodnár, E., Dezső, M., Decentralized Authorities. In Dezső, M. (Ed.), 2010, *Constitutional Law in Hungary*, The Hague: Kluwer Law International, pp. 219–240.
5. Deets, S., Liberal Democratic Mayors in Illiberal Regimes: Budapest's Challenges, 2023, *Problems of Post-Communism*, 71(4), pp. 356–368. <https://doi.org/10.1080/10758216.2023.2241617>
6. Feret, E., Legal Security and Financial Security of Local Communities, 2020, Selected Issues. *Studia Iuridica Lublinensia*, 29(1), pp. 85–98. <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.85-98>
7. Gyurita, R. The instruments of administrative supervision of local governments in Hungary, 2020, *Financial Law Review*, 17(1), pp. 24–51. <https://doi.org/10.4467/22996834FLR.20.03.12044>
8. Hoffman I., Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. Fazekas M. & Nagy M. (szerk.), *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, 2010, Budapest: ELTE Eötvös, pp. 137–152.
9. Hoffman, I., The Changes of the Roles of the Hungarian Counties: Towards a One and a Half-Tier System?, 2014, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 12(3), pp. 393–416. [https://doi.org/10.4335/12.3.393-415\(2014\)](https://doi.org/10.4335/12.3.393-415(2014))
10. Hoffman, I., *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről.*, Budapest: ELTE Eötvös, 2015.
11. Hoffman, I., *Bevezetés a területfejlesztési jogba* (5. hatályosított és átdolgozott kiadás), 2023, Budapest: ELTE Eötvös.
12. Horváth M., T., *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus., 2015
13. Hulkó, G., Fehér, J., Hungary. In Radvan, M., Franzsen, R., McCluskey, W. J., Plimmer, F. (Eds.), *Real Property Taxes and Property Markets in Cee Countries and Central Asia.*, 2021, Maribor: Institute for Local Self-Government., pp. 143–176, <https://doi.org/10.4335/2021.6>
14. Jensen, K. L., A basic study of agency-cost source and municipal use of internal versus external control., 2005, *Accounting and Business Research*, 35(1), pp. 53–67. <https://doi.org/10.1080/0014788.2005.9729662>
15. Kecő, G., *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása.*, Budapest: ELTE Eötvös, 2016.
16. Kjellberg, F., The Changing Values of Local Government., 1995, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540(1), pp. 40–50, <https://doi.org/10.1177/0002716295540000004>

17. Kostrubiec, J., The Role of Public Order Regulations as Acts of Local Law in the Performance of Tasks in the Field of Public Security by Local Self-government in Poland. 2021, *Lex localis – Journal of Local Self-government*, 19(1), pp. 111–129. [https://doi.org/10.4335/19.1.111-129\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.1.111-129(2021))
18. Nagy, M., Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban., 2012, *Pénzügyi Szemle*, 57(1), pp. 88–97.
19. Nagy, M. A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. 2017, *Közjogi Szemle*, 10(4), pp. 16–27.
20. Nagy M., Hoffman, I. (szerk.), *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (4. hatályosított kiadás), Budapest: ORAC, 2023.
21. Pál, Á., Radvan, M., Constitutional Regulation of Local Financial Autonomy in the Visegrád Countries. 2024, *Studia Iuridica Lublinensia*, 33(1), pp. 207–227. <https://doi.org/10.17951/sil.2024.33.1.207-227>
22. Radvan, M., Mrkývka, P., Schweigl, J., Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech Legislation., 2018, *Lex localis – Journal of Local Self-government*, 16(4), pp. 895–906. [https://doi.org/10.4335/16.4.895-906\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.895-906(2018))
23. Raudla, R., Callanan, M., Houlberg, K., Teles, F., Chapter 21: Municipal finances in unitary systems: the effects of crises on financial autonomy in four European countries. In Johnson, C. L., Moldogaziev, T. M. & Ross, J. M. (Eds.), *Research Handbook on City and Municipal Finance*. 2023, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar, pp. 391–407, <https://doi.org/10.4337/9781800372962.00030>
24. Rozsnyai, F. K., A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok. Hatáskör és illetékesség. In Fazekas, M. (Ed.), *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (3. hatályosított kiadás), 2023 Budapest: ELTE Eötvös, pp. 361–366.
25. Rozsnyai, F. K., The Procedural Autonomy of Hungarian Administrative Justice as a Precondition of Effective Judicial Protection., 2021, *Studia Iuridica Lublinensia*, 30(4), pp. 491–503. <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.4.491-503>
26. Schmidt, T. I., *Kommunalrecht.*, München: C. H. Beck., 2022.
27. Siket, J., Centralization and Reduced Financial Resources: A Worrying Picture for Hungarian Municipalities., 2021, *Central European Public Administration Review*, 19(1), pp. 261–280. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.12>
28. Szente, Z., Local government in Hungary: A creeping centralization?. In Panara, C. & Varney, M. (Eds.), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. 2013, Abingdon (UK) – New York (NY, USA), pp. 151–182.
29. Szilágyi B., Önkormányzati humán közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó vagyon. In Hoffman, I (szerk.), *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodáshoz*. 2016, Budapest: HVG-ORAC, pp. 250–264.

Interneten elérhető statisztikai adatbázis:

Eurostat, 2024. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp__custom_10399911/default/table?lang=en (downloaded at 7th March 2024)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke:

1. Magyarország Alaptörvény (2011. április 25.)
2. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
3. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (kihirdette: 1997. évi XV. törvény)
4. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.)
5. 2017 évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)
6. 2016. évi CL. az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
7. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)
8. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
9. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
10. 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (Ásztv.)
11. 1990 évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)
12. 1960. évi 11. törvényerejű rendelet a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és hatálybalépéséről (rég. Ptké.)

Felhasznált bírói ítéletek

1. BH2023.206.
2. Kúria Köm.5.028/2023/5.
3. Kúria Köm.5.027/2023/6.
4. Kúria Köf.5.024/2023/7.
5. Kúria Köm.5.020/2023/7.
6. Kúria Köm.5.019/2019/4.
7. Kúria Köm.5.012/2018/3.
8. Kúria Köm.5.016/2017/4.
9. Kúria Köm.5.072/2013/3.
10. Kúria Köf.5.040/2013/4.
11. Kúria Köf.5.067/2012/4.
12. EBH2004.1043.
13. KGD 1996/1.
14. Heves Megyei Bíróság 3.K.30.154/2008/8.