

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A bíróságok feladatai a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásában

Szerző: dr. Ivanov Márta

2015. augusztus 25.

Esztergom

I. Az önkormányzatok gazdálkodása, eladósodásának okai

Az önkormányzatok az államháztartás egyik alrendszerét képezik, költségvetésük az államháztartás része, mely a központi költségvetéshez támogatásokkal kapcsolódik. A helyi önkormányzat éves költségvetési rendelete alapján gazdálkodik, finanszírozza a törvényben meghatározott kötelező és az ezeket nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. Az önkormányzatok gazdálkodásának alapja saját vagyona, valamint az államtól kapott támogatások, melyben ellátandó feladataik arányában részesülnek. Tehát míg a kötelező feladatok ellátásához az önkormányzatok költségvetési támogatásokra jogosultak, addig önként vállalt feladatokat csak saját bevételeik erejéig vállalhatnak.

Az önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős. A gazdálkodás célkitűzéseit az önkormányzat gazdasági programjában, és fejlesztési tervében teszi közzé, melyek elkészítése az önkormányzat számára kötelező. A gazdálkodás szabályszerűségének ellenőrzése érdekében pedig egyszerűsített éves költségvetési beszámolót, ezen túl éves és féléves elemi költségvetési beszámolót köteles készíteni.

A rendszerváltást követő első választási ciklusban már megfigyelhető volt, hogy az önkormányzatok vállalkozási, gazdálkodási szabadságával együtt a finanszírozási problémák is megjelentek. Ennek oka kisebb települések esetében sokszor az ellátni kívánt feladatokkal arányban nem álló saját vagyona, bevételekre vezethető vissza, de az indokok között az okatlan gazdálkodás, a belső kontrollrendszer hiánya is felfedezhető. A vállalkozási szabadság hevében a nagyobb önkormányzatok, már olyan projektek megvalósítására is vállalkoztak, melyek megvalósítását nem előzte meg hatástanulmány, és amelyek finanszírozására nem rendelkeztek elegendő tőkeerővel. Iskolapéldája ennek a kilencvenes évek végén, a kétezres évek elején kitört „fürdőláz”, sok településen anélkül került sor élményfürdők megépítésére, hogy felmérték volna annak idegenforgalmi indokoltságát.

Az önkormányzatoknak továbbá 1996-ig központi korlátozás nélkül volt lehetőségük a hitelfelvételre, ezt követően került csak törvényi szabályozásra a hitelfelvételi korlát.

Az eladósodás második hulláma 2006-ot követően indult el, felborult ugyanis az önkormányzati feladatok, és az ehhez kapott költségvetési támogatások egyensúlya, az önkormányzatok küszködve próbálták fenntartani közintézményeiket, a korábbi színvonalon ellátni feladataikat, és befejezni a megkezdett projekteket. A fennmaradás és a fejlődés kettős terhével a vállukon, az önkormányzatok igyekeztek továbbá az európai uniós fejlesztési támogatásokat is megnyerni, ehhez azonban saját önerőt kellett felmutatniuk. Így mindezen körülmények hatására az önkormányzatok hitelfelvételre kényszerültek. A devizapiac és a törvényi háttér pedig a svájci frank alapú kötvénykibocsátást generálta, alacsony volt a kamatozása, felvételéhez nem kellett közbeszerzést kiírni, nem volt szükség önerőre, és a jegyzés napján jóváíródott az önkormányzat számláján. A nemzetközi pénzügyi válság pedig végképp lehetetlen helyzetbe hozta az önkormányzatokat...

II. Jogszabályi háttér

Tekintettel arra, hogy a gazdasági-társadalmi helyzet változásai, és az önkormányzatok politikai attitűdjei meghaladottá tették a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.), az országgyűlés 2011. december 19-én elfogadta Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvényt (Mötv). Az Mötv. 121-124.§-ai szólnak az adósságrendezési eljárásról, külön törvény hatáskörébe utalva annak részletes szabályait.

Az önkormányzatok fizetéseképtelenségének specialitását felismerve, az országgyűlés 1996-ban fogadta el a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvényt (Har. tv.). A törvény indokolása szerint a helyi önkormányzatok fizetéseképtelenségi helyzete esetén, a hitelezői érdekek mellett megjelenik a lakosság még erősebb érdeke: az önkormányzat minden körülmények között lássa el alapvető feladatát és hatáskörét. A törvény preambuluma fogalmazza meg azt a célkitűzést, amelyet minden eljárásban résztvevőnek és jogalkalmazónak érdemes szem előtt tartania, és ami nem más, mint az önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a hitelezők kielégítése és a kötelező feladatok adósságrendezési eljárás alatti ellátása. Fontos továbbá kiemelni, hogy az adósságrendezési eljárás eredményeképpen nem kerül sor az

önkormányzatok jogutód nélkül való megszűnésére, és bár az eljárás lezárásaként anyagi megerősödésükről nem beszélhetünk, de mindenképpen új fejezet kezdődik gazdálkodásukban.

Az adósságrendezési eljárás lefolytatása az önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék hatáskörébe tartozó nemperes eljárás.¹ A törvényszéken az adósságrendezési ügyeket a csőd- és felszámolási ügyekben eljáró bírák bírálják el. Ezen bírakat a törvény sok esetben állította kihívás elé, számos kérdésben a mai napig vitatott a helyes joggyakorlat, és nem egyszer kellett az egyéb fizetésképtelenségi eljárások mintájára, analógiát alkalmazva megtalálniuk a helyes megoldást. A bírák mellett a törvény lehetővé teszi, hogy az ügyben önálló aláírási joggal bírósági titkár is eljárjon.

Az eljárás nemperes jellege lehetővé teszi, hogy a bíróság bármely vitás kérdés tisztázása érdekében személyes meghallgatást tűzzön ki. Ez nem csak a szükséges bizonyítás lefolytatása érdekében hasznos, de a bírónak lehetősége van tájékoztatni a feleket a joggyakorlatról, felvilágosítani a jogértelmezési problémákról, elősegítve ezzel az eljárás minél gyorsabb lefolytatását.

Azonban csak bíró hozhatja meg a következő határozatokat:

a) az adósságrendezési eljárás során az adósságrendezés megindítása és az eljárás megszüntetése tárgyában hozott érdemi végzés;

b) a pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedései vagy mulasztása ellen a sérelmet szenvedett által előterjesztett kifogás tárgyában hozott érdemi határozat;

c) a pénzügyi gondnok felmentéséről és díjazásának megállapításáról szóló határozat;

d) a pénzügyi gondnoknak a Har. tv. 29. § (3) bekezdés szerinti jelentését jóváhagyó, illetve a pénzügyi gondnokot új jelentés készítésére kötelező határozat;

e) a vagyon bírósági felosztásának elrendeléséről szóló határozat

¹ Har.tv. 3.§ (1) bek.

f) a pénzügyi gondok által benyújtott vagyonfelosztási javaslat tárgyában hozott bírósági határozat;

g) az adósságrendezési eljárást érdemben befejező határozat.

A törvényszéki bírúk mellett, amennyiben a vitatott hitelezői igény² tárgyában eljárás indul, az eljárást az általános hatáskörű bíróságok járásbírái bírálják el.

A Har. törvény az adósságrendezéshez kapcsolódó bírósági eljárásokra a Polgári perrendtartás szubszidiárius alkalmazását írja elő azzal, hogy az eljárásban felfüggesztésnek, félbeszakadásnak nincs helye, szünetelésre és megszüntetésre pedig csak az adósságrendezés megindításának időpontjáig van lehetőség. A bíróságok - amennyiben maga a Har. tv. rendelkezik róla - a Polgári perrendtartás alapján döntenek abban a kérdésben is, hogy az eljárás során született végzés perorvoslattal támadható-e, és ha igen annak melyik fajtájával.

Az eljárást befejező végzés megtámadhatóságának problematikájáról a későbbiekben lesz szó.

III. Az adósságrendezési eljárás megindítása

Az adósságrendezési eljárást a helyi önkormányzat, továbbá annak hitelezője kezdeményezheti.³ Az adósságrendezési eljárás megindításának időpontjáig hitelezőnek az minősül, - tehát a kérelem benyújtására csak az jogosult - akinek az önkormányzattal vagy annak költségvetési szervével szemben vagyoni követelése áll fenn. A bíróságnak tehát hitelezői kérelem beérkezése esetén vizsgálnia kell, hogy az arra jogosult nyújtotta-e be a kérelmet, és a követelés az önkormányzattal vagy annak költségvetési szervével szemben áll fenn. Ugyanis adósságrendezési eljárás nem csak az önkormányzat fizetésképtelensége esetén, hanem akkor is kezdeményezhető, ha annak költségvetési szervével szemben áll fenn a ki nem elégített hitelezői követelés.

² Har. tv. 15. § (2) bek. 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. Erről a pénzügyi gondnokot - a keresetlevél (fizetési meghagyás) benyújtásával egyidejűleg - tájékoztatja. Folyamatban levő bírósági eljárás esetén az igény bejelentésével egyidejűleg a hitelezőnek csatolnia kell az ezt igazoló okiratot is.

³ Har. tv. 4. § (1) bek.

Abban az esetben, ha a kérelmet maga az önkormányzat nyújtotta be, a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a polgármester rendelkezik-e a képviselő-testület felhatalmazásával, ugyanis a korábbi szabályozással szemben, a polgármester önállóan nem jogosult ilyen kérelem előterjesztésére. Adósságrendezési ok fennállása esetén, ha a képviselő-testület nem adja meg az eljárás megindítására vonatkozó felhatalmazást a polgármesternek, a fővárosi- vagy megyei kormányhivatal a határozat pótlása iránt keresetet terjeszthet elő az önkormányzattal szemben, az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságnál. A törvény lehetővé teszi továbbá a polgármesterrel szemben pénzbírság kiszabását arra az esetre, ha a határozat meghozatala érdekében nem hívná össze a képviselő-testületet.

Ha pedig a kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő, azt a bíróság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

A Har. tv. 5. § (3) bekezdése az önkormányzat által, míg a 6. § (1) bekezdése a hitelező által benyújtott kérelemhez csatolandó dokumentumok körét sorolja fel, melyek hiánya esetén a bíróság a kérelmet lehetőleg rövid határidő tűzésével hiánypótlásra adja vissza, és ennek elmulasztása esetén érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Ezen mellékletek birtokában tudja ugyanis a bíróság eldönteni az eljárás megindítására való jogosultságot és legitimációt, valamint azt a tény, hogy a követelés nem vitatott tartozásnak minősül-e.

Ez utóbbi eldöntéséhez a Har. tv. 4. § (2) bekezdése nyújt segítséget, amely az adósságrendezési okokat sorolja fel. Akkor kezdeményezhető tehát adósságrendezési eljárás, ha:

a) 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;

A követelés vitatásának módja körében irányadó az a jogalkalmazói álláspont, hogy a vitatás nem csak írásban, hanem szóban is joghatályosan megtörténhet, amely tény az önkormányzat tanúkkal is igazolható a bíróság által kitűzött személyes meghallgatás során. A vitatásnak továbbá nem kell indokolással ellátottnak lennie, önmagában a fizetést megtagadó nyilatkozat - amely legalább

annyt tartalmaz, hogy az önkormányzat nem szándékozik a hitelező számláját kiegyenlíteni - alkalmas a jogvita polgári peres útra irányítására.⁴

A bírói gyakorlat szerint az önkormányzat a hitelező követelését az adósságrendezés elrendelését elhárító módon mindaddig jogszerűen vitathatja, amíg az adósságrendezési eljárás lefolytatására irányuló kérelmet részére a bíróság nem kézbesíti.⁵

b) elismert tartozását az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki;

c) jogerős és végrehajtható bírósági (hatósági) határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette;

d) fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette;

f) 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.

Abban az esetben, ha a felsorolt okok bármelyike is fennáll, a bíróság elrendeli az adósságrendezési eljárást, ellenkező esetben az eljárást megszünteti. A bíróság tehát már érdemben foglalkozik a kérelemmel, és ha valamelyik adósságrendezési ok fennálltát állapítja meg, köteles elrendelni az adósságrendezést. Fontos azonban megjegyezni, hogy amennyiben az önkormányzat nem vitatta a hitelezői igényt, úgy tényleges vagyoni helyzetének felmérése nélkül kerülhet elrendelésre az eljárás.⁶

A bíróságnak hitelezői kezdeményezés esetén - amennyiben korábban már adósságrendezés volt folyamatban az önkormányzattal szemben - vizsgálnia kell, hogy az azt lezáró végzés jogerőre emelkedésétől számított 2 év elteltével került-e sor a kérelem benyújtására. A hitelezőnek ugyanis az adósságrendezési eljárás megindítását követően 60 napja van arra, hogy lejárt vagy le nem járt

⁴ Debreceni Ítéltábla Apkf.III.30.569/2012/4.

⁵ Fővárosi Ítéltábla 11.Apfk.44.104/2005/5., EBH 2007/1703., BDT 2010/20378.

⁶ Jókay Károly-Veres-Bocskay Katalin (2009): Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. Pénzügyi Szemle, 2009/1. szám (48.lj.)

hitelezői igényét bejelentse a pénzügyi gondnoknak. Ennek elmulasztása azzal a következménnyel jár, hogy az adósságrendezési eljárásban igénye kielégítésére nem kerülhet sor, és annak befejezésétől számított két évig keresetőségi jogát és az adósságrendezési eljárás megindítására való jogosultságát is elveszíti, hiába vált időközben lejárttá tartozása.

A bíróság az adósságrendezés megindítását elrendelő végzésében, a pénzügyi gondnokok névjegyzékében szereplő személyek és szervezetek közül kijelöli a pénzügyi gondnokot. A pénzügyi gondnok az adósságrendezési eljárás során tanácsadó és ellenőrző szerepet tölt be, gazdasági kérdésekben a döntési jogosultság továbbra is a képviselő-testületnél marad.

Az adósságrendezést elrendelő végzéssel szemben, amennyiben az eljárás kezdeményezője az önkormányzat volt, nincs helye fellebbezésnek. Ha pedig a hitelező kezdeményezésére indult az eljárás, a végzés ellen a hitelező nem fellebbezhet, a polgármester pedig csak a képviselő-testület felhatalmazásával nyújthat be fellebbezést. A Polgári perrendtartás 271. § (1) bekezdés j) pontja alapján az adósságrendezést elrendelő végzés ellen felülvizsgálati kérelmet nem lehet előterjeszteni.

A bíróság adósságrendezési eljárást megszüntető, és a kérelmet elutasító végzésével szemben a felek - törvényi korlátozás hiányában - rendes perorvoslattal élhetnek.

Amennyiben az adósságrendezést elrendelő végzés jogerőre emelkedett, a bíróság elrendeli annak a Céglözlönyben való soron kívüli közzétételét. A Har. tv. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy az adósságrendezés megindításának időpontja a közzététel napja. Elválnak tehát egymástól az adósságrendezési eljárás és az adósságrendezés kezdő időpontja. Míg az előbbi a kérelem bírósághoz való érkezésének napja, az utóbbi a jogerős végzés közzétételének napja.⁷ Ezen két időpontnak, és a hozzájuk fűződő jogkövetkezményeknek az önkormányzat és a hitelezők szempontjából van kiemelt jelentősége.

⁷ dr. Hamvas Ákos - Keményiné Koncz Ildikó - Molnár György - dr. Schneider Magdolna - dr. Szabó Hajnalka: Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata, Complex Kiadó, Budapest, 2013. (87. old)

Az elrendelő végzés egyik legfontosabb tartalmi eleme az a hitelezőknek szóló felhívás, hogy fennálló követeléseiket a végzés közzétételétől számított 60 napon belül a pénzügyi gondnokhoz jelentsék be. Ezen határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem nem terjeszthető elő, és a hitelező sem beszedési megbízás útján, sem végrehajtási eljárásban nem szerezhethet kielégítést, ilyen eljárásokra ugyanis, csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő 2 év elteltével kerülhet sor.

A Har.tv. 10. § (3) bekezdése a hitelezők érdeke védelmében a polgármester számára 15 napos határidő kitűzésével kötelezettséggént írja elő, hogy a felhívást legalább két országos napilapban és a helyben szokásos módon is tegye közzé. Ezen kötelezettsége teljesítését a polgármesternek 3 napon belül igazolnia kell a bíróság felé, elmulasztása esetén pénzbírság kiszabására is sor kerülhet.

IV. Az adósságrendezési eljárás megindításának jogkövetkezményei a bírósági eljárások vonatkozásában

Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően, a hitelezőknek 60 nap áll rendelkezésükre ahhoz, hogy az önkormányzattal vagy költségvetési szervével szemben fennálló követelésüket bejelentsék a pénzügyi gondnoknak. A hitelezőknek lejárt és le nem járt követeléseiket is be kell jelenteniük, ugyanis a törvény akként rendelkezik, hogy a megindítás időpontjában valamennyi követelés lejárttá válik, de ez csak a bejelentett követelésekre vonatkozik.

1. A perindítás problematikája az adósságrendezési eljárás megindítását követően

Har. tv. 11. § (1) A helyi önkormányzattal szemben követeléseket az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően csak az adósságrendezési eljárásban lehet érvényesíteni az e törvényben meghatározott módon.

A törvény ezen szakaszának értelmezése heves vitát váltott ki a jogalkalmazók körében. Voltak akik úgy foglaltak állást, hogy ha a hitelező követelését elmulasztotta bejelenteni a pénzügyi gondnoknak, keresetőségi jogát is elveszíti az adósságrendezés jogerős befejezésétől számított 2 évig.

Mások viszont akként értelmezték a törvényt, hogy mulasztása esetén is lehetősége van a perindításra, a bíróság az érdemi határozatot meghozhatja, és a hitelező csak a végrehajtási eljárás megindítására nem jogosult a 2 éves időtartamon belül. Ezen álláspont képviselői elsődlegesen pergazdaságossági szempontokra hivatkoztak, és arra a körülményre, hogy a törvény konkrétan nem mondja ki a perindítási tilalmat. Találkozhatunk olyan kollégiumi véleménnyel is, amely szintén ezt a jogalkalmazói álláspontot rögzíti.

Az eltérő jogalkalmazói álláspont és az ennek nyomán kialakuló joggyakorlat annak ellenére is fennmaradt, hogy a Legfelsőbb Bíróság EBH 1999.129. számú elvi határozatában a keresetösségi jog vonatkozásában kimondta, az a hitelező aki elmulasztotta bejelentési kötelezettségét a pénzügyi gondnoknak, az adósságrendezés jogerős befejezésétől számított 2 évig nem indíthat pert követelése érvényesítése végett.

Álláspontom szerint a hivatkozott törvényhely helyes grammatikai értelmezése is ezt támasztja alá, hiszen általánosságban az „érvényesítés” kizárásának kimondása nem korlátozható a végrehajtási eljárásokra, és az újabb adósságrendezés megindítására.

A joggyakorlat egységesítése érdekében a Kúria Gfv.VII.30.068/2014/8. számú határozatában egyértelműen állást foglal a kérdésben. Kimondja, hogy a Har. törvény 11. § (1) bekezdésének és (4) bekezdés b) pontjának együttes olvasatára van szükség:

11. § (1) A helyi önkormányzattal szemben követeléseket az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően csak az adósságrendezési eljárásban lehet érvényesíteni az e törvényben meghatározott módon.

(4) A hitelezői igények bejelentésére rendelkezésre álló 60 napos határidő [10. § (2) bek. e) pont] elmulasztása esetén

b) a hitelezők fennálló (lejárt és le nem járt) követeléseiket beszédési megbízás benyújtása, végrehajtás és adósságrendezési eljárás kezdeményezése útján csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő 2 év eltelte után érvényesíthetik.

A hivatkozott EBH-ban kifejtettek értelmében a Har. tv. 11. § (4) bekezdés b) pontját akként kell értelmezni, hogy az, a határidőn belül a pénzügyi gondnokhoz be nem jelentett, az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követelések vonatkozásában kifejezetten kizárja az adósságrendezési eljárás alatt és az azt befejező két éven belül az igény érvényesítésének lehetőségét. Az ilyen követeléseket tehát csak az adósságrendezési eljárás befejezését követő két év elteltével lehet perben érvényesíteni. A korábban megindított pert a követelés időelőttisége miatt meg kell szüntetni.⁸

A Har. törvény egy esetben teszi lehetővé a hitelező számára a perindítást, ha a határidőben bejelentett (bírószági/hatósági határozattal el nem bírált) követelését a pénzügyi gondnok vitatja. Ekkor ugyanis a hitelezőnek pert kell indítania az általános hatáskörű bíróság előtt, és ezt igazolnia kell a pénzügyi gondnok felé, ellenkező esetben követelését nem érvényesítheti az adósságrendezési eljárásban. Ha pedig a keresetindítást igazolta, a pénzügyi gondnok a vitatott hitelezői igények között lajstromba veszi követelését.

Az természetesen már más kérdés, hogy ezek a perek igen sokszor nem fejeződnek be az adósságrendezési eljárás alatt.

2. Az adósságrendezés kezdő időpontjában folyamatban lévő peres és nemperes eljárások problematikája

A törvény a bejelentési kötelezettséget azon hitelezők vonatkozásában is előírja, akik az adósságrendezés kezdő időpontja előtt követelésük vonatkozásában peres vagy nemperes eljárást kezdeményeztek. A Har. törvény 12. § (3) bekezdése szerint az adósságrendezés megindításának időpontja előtt a helyi önkormányzattal szemben indult peres és nemperes eljárások a korábban eljáró bíróságok előtt folytatódnak.

Mi a helyzet azonban akkor, ha a hitelező már folyamatban lévő per esetében mulasztja el a bejelentést?

Figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság EBH. 1999.129. számú elvi döntésére a pert a Pp. 130. § (1) bekezdése alapján meg kell szüntetni, tehát a követelés idő előttiségére hivatkozással. Ez egyesek

⁸ Gfv VII.30.068/2014/8.

szerint túlzottan rugalmas jogértelmezésnek nevezhető, hiszen a keresetlevél benyújtásának időpontjában a követelés még nem minősül idő előttinek, később következik csak be az a körülmény (nevezetesen az adósságrendezés megindulása) amely idő előttivé teszi.

Ha amellet foglalnánk állást, hogy az ilyen eljárások nem folytathatóak, és végiggondoljuk a bíróság eljárásjogi lehetőségeit, megállapítható, hogy felfüggesztésre végképp nem kerülhet sor, hiszen az adósságrendezési eljárás nem minősül előkérdésnek a peresített jogviszony szempontjából.

A Kúria fent ismertetett határozata azonban elfogadja a korábbi elvi határozatba foglalt álláspontot, és kimondja, hogy az adósságrendezési eljárás tartamát és az azt követő, törvényben meghatározott két évet egységnek kell tekinteni.

A bíróságok tehát akkor járnak el helyesen, ha a folyamatban lévő pereket - a hitelező mulasztása esetén - megszüntetik.

Az adósságrendezés megindítása az önkormányzattal szemben végrehajtást foganatosító bíróságokra is feladatot ró:

12. § (1) A helyi önkormányzat és költségvetési szerve ellen az adósságrendezés megindításának időpontjában folyamatban lévő, a pénzkövetelések behajtására irányuló végrehajtási eljárásokat a végrehajtást foganatosító bíróság megszünteti, a lefoglalt vagyontárgyakat és a befolyt, de még ki nem fizetett pénzüsségeket - a pénzügyi gondnok egyidejű értesítése mellett - a helyi önkormányzatnak átadja. A helyi önkormányzat ingatlanán fennálló végrehajtási jog az adósságrendezés megindításának időpontjában megszűnik.

A bíróságoknak azonban csak a pénzkövetelés behajtására irányuló eljárásokat kell megszüntetniük, a meghatározott cselekmény végrehajtására irányuló eljárások tovább folytatódhatnak.

V. A kifogás elbírálása

A pénzügyi gondnok jogait és kötelességeit a Har. törvény 14. § (2) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg:

a) áttekinti a helyi önkormányzat gazdálkodását, és feltárja, hogy milyen okok vezették az adósságrendezési eljárás megindításához;

b) a helyi önkormányzat vagyonával kapcsolatos valamennyi iratba betekinthez;

c) tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület és a bizottságok - a helyi önkormányzat vagyonával kapcsolatos - nyilvános és zárt ülésén;

d) az adósságrendezéssel kapcsolatban előterjesztést tehet, amelyet a képviselő-testület vagy a bizottság köteles soron kívül tárgyalni;

e) kezdeményezi a helyi önkormányzat esedékessé vált követeléseinek behajtását;

f) a hitelezőket - kérésükre - tájékoztatja a helyi önkormányzat vagyonával, továbbá az adósságrendezési eljárással kapcsolatban;

g) tájékoztatja a fővárosi és megyei kormányhivatalt, ha a képviselő-testület vagy az adósságrendezési bizottság bármely tagja az e törvényben meghatározott kötelezettségét nem teljesíti;

h) az adósságrendezés megindításának időpontjától számított 90 napon belül az általános hatáskörű bíróság előtt a helyi önkormányzat nevében keresettel megtámadhatja a helyi önkormányzatnak és költségvetési szervének az adósságrendezési eljárás kezdő időpontját megelőző 1 éven belül és azt követően megkötött szerződését, vagy más jognyilatkozatát, ha annak tárgya a helyi önkormányzat vagyonából történő ingyenes elidegenítés, illetve a vagyont terhelő ingyenes kötelezettségvállalás, vagy harmadik személy javára feltűnően aránytalan értékkülönbözettel megkötött visszterhes jogügylet. A megtámadási határidő számítására a Ptk. 6:24-6:25. §-ában, valamint 6:89. § (4) bekezdésében foglalt szabályok vonatkoznak.

A pénzügyi gondnok az adósságrendezés időtartama alatt nem hoz gazdasági döntéseket, ellenőrző, tanácsadó szereppel bír, célja, hogy szakértelmével segítse az önkormányzat működőképességének mielőbbi helyreállítását.

A törvény a pénzügyi gondnok intézkedésével vagy mulasztásával szemben jogorvoslatként kifogás előterjesztését teszi lehetővé az eljáró törvényszéknél. Kifogás azonban csak olyan intézkedéssel vagy mulasztással szemben terjeszthető elő, amellyel szemben a törvény más jogorvoslatot (fellebbezés) nem biztosít. A kifogás előterjesztésére nyitva álló szubjektív határidő a tudomásszerzéstől számított 8 nap, míg objektív határideje 30 nap.

Mulasztás esetén az objektív határidő számítása okozhat fejtörést a bíróságnak, amennyiben a törvény nem ír elő konkrét határidőt az intézkedés megtételére. Kifogás azonban csak az adósságrendezési eljárás folyamatban léte alatt nyújtható be, és a bíróság az elbírálást tekintve is ezen határidőn belül kell, hogy meghozza döntését. Amennyiben ugyanis az adósságrendezési eljárás befejeződik, a kifogás érdemi elbírálására nincs lehetőség.⁹

A kifogás előterjesztésére a sérelmet szenvedett fél jogosult, ezt a kitétele azonban nem lehet kiterjesztően értelmezni: a bírói gyakorlat csak azt tekinti sérelmet szenvedett félnek, akit az intézkedés vagy annak elmulasztása jogában vagy jogos érdekében közvetlenül sértett.¹⁰

A bíróság a kifogás alapján elrendelheti a sérelmezett intézkedés felfüggesztését is.

A bíróság a kifogás tárgyában kétféle érdemi döntést hozhat:

- ha megalapozottnak tartja a kifogást az intézkedést megsemmisíti, megváltoztatja, vagy a pénzügyi gondnokot a megfelelő intézkedés megtételére kötelezi;
- ha nem tartja megalapozottnak, akkor elutasítja.

⁹ Kúria Gf.X.30.454/2010/6.

¹⁰ Győri Ítéletábrla Pkkf.IV.25.462/2001/3.

A bíróság hivatalból vagy kérelemre a pénzügyi gondnokkal szemben szankciót is alkalmazhat, amennyiben kötelezettségét megszegi, vagy a kifogásnak helyt adó jogerős bírói végzésnek nem tesz eleget. A bíróság szankcióként díjcsökkentést alkalmazhat, de jogosult a pénzügyi gondnokot tisztéből felmenteni, és az ezzel járó költségek viselésére kötelezni.

VI. Az önkormányzat adósságrendezés során követendő eljárása, és a vagyon bíróság általi felosztása

Az önkormányzat gazdálkodással kapcsolatos jogai az adósságrendezési eljárásban korlátozás alá kerülnek. Kifizetéseket csak a pénzügyi gondnok ellenjegyzésével teljesíthet. Az önkormányzatnak az adósságrendezés megindítását követő 8 napon belül meg kell alakítania az adósságrendezési bizottságot, melynek döntési jogosultsága gazdasági kérdésekre korlátozódik. A képviselő-testület kötelessége, a válságköltségvetési rendelet elfogadása, melynek különlegessége, hogy abban csak a törvényben felsorolt kiadások szerepelhetnek. Az önkormányzat ugyanis a hatósági és alapvető lakossági szolgáltatások kivételével köteles felfüggeszteni önként vállalt feladatai finanszírozását. Ha a válságköltségvetés elfogadására nem kerül sor, a vagyon bíróság általi felosztásával folytatódik az eljárás.

Az adósságrendezés tárgyi feltétele - a válságköltségvetésen túl - a reorganizációs program, és az egyezségi javaslat is. A reorganizációs program részletes áttekintése a pénzügyi gazdasági helyzetnek, része továbbá a pénzügyi helyzet rendezésére tett javaslat is.

Az egyezségi javaslat egy előterjesztés a hitelezők felé, amelyben nagyságrendileg vagy százalékos arányban kerül megjelölésre a hitelezői követelés kiegyenlítésének mértéke, a részletfizetés ütemezése, a teljesítés módja és tartalma, valamint az ellenőrzési forma.

Amennyiben a válságköltségvetési rendelet tartalma jogszabályt sért, a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúria önkormányzati tanácsánál a rendelet felülvizsgálatát. A reorganizációs program, valamint az egyezségi javaslat - mivel nem kell benyújtani a bíróságnak - jogszabályi megfelelését a bíróság nem vizsgálja.

Az adósságrendezési eljárás lezárásának két módja lehetséges: az egyezség elfogadása, és a vagyon bíróság általi felosztása. Az egyezség elfogadásának feltétele, hogy ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint a fele hozzá kell hogy járuljon, feltéve, hogy ezeknek a hitelezőknek az összes követelése eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát. Kétféle követelményről van tehát szó, egyrészt az egyezséget kötő hitelezőknek az összes bejelentkezett hitelezőhöz képest számított arányáról, másrészt az általuk követelt összegnek az összes hitelezői követeléshez viszonyított számarányáról.

Az adósságrendezés során elfogadott egyezség kényszeregyezség. Rendelkezései azokra a hitelezőkre is kiterjednek, akik az egyezséget nem kötötték meg, vagy szabályszerű meghívás ellenére nem jelentek meg az egyezségi tárgyaláson és elfogadó írásbeli nyilatkozatot sem tettek. Az ilyen hitelezők védelmét szolgálja az a szabály, amely szerint rájuk nézve sem tartalmazhat az egyezség hátrányosabb feltételek, mint az egyezséget létrehozó hitelezőkkel szemben. Az egyezségkötés időpontjában vitatott követeléssel rendelkező hitelezőknek járó, a saját csoportja szerinti kielégítésnek megfelelő összeget elkülönítve kell kezelni, és akkor kell kiadni, ha a követelés fennállását jogerős bírósági határozat megállapította.

A bíróság az adósságrendezési eljárás befejezéséről szóló végzésében a Har. törvényben megjelölt formai feltételek megvalósulását vizsgálja, és azok fennállta esetén az egyezség jóváhagyásáról rendelkezik.

1. A bíróság egyezséget jóváhagyó végzésével szembeni jogorvoslati lehetőség, az Alkotmánybíróság 35/2013. (XI.22.) számú határozatának ismertetése

Az Alkotmánybíróság 2013. november 18. napján kelt határozatában, a Har. törvény 25. § (3) bekezdés első két mondatának alkotmány-ellenességét mondta ki, és azt pro futuro, 2013. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

A támadott rendelkezés a következőképpen szól: „Ha az egyezség megfelel az e törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli e végzésnek a

Cégekönnyben való közzétételét. Ellenkező esetben elrendeli az eljárás folytatását a IV. fejezet 29. §-ában foglaltak szerint. Az eljárást befejező végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.”

A támadott törvényi rendelkezések ugyanis, az egyezségi eljárást lezáró, az egyezséget jóváhagyó bírósági határozattal szemben kizárták a fellebbezési jogosultságot. A normakontroll indítványozója a Kúria volt, aki azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert aggályosnak találta, hogy egy esetlegesen jogszabálysértő bírósági határozat esetén sincs lehetőség jogorvoslatra az eljárást befejező végzés ellen, ami az egyezséghez hozzá nem járuló hitelezők jogorvoslatához való jogának aránytalan korlátozását jelenti.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a bíróság döntése érdemi tárgykörre vonatkozik-e, és a jogorvoslatához való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a bíróság határozata az egyezséget jóváhagyó végzésnek minősül, amely az érintettek helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló döntés, így azaz egyezségi eljárásban érdemi határozatnak minősül. Következésképpen a Har. tv. 25. § (3) bekezdés utolsó mondata által kizárt jogorvoslat érdemi tárgykörre vonatkozik.

Az arányosságot vizsgálva pedig azt állapította meg, hogy a kényszeregyezés az egyezséghez hozzá nem járuló hitelezőkre jogszerű eljárást követően is kedvezőtlen következményekkel járhat, bizonyos hányaduk gazdasági érdekét sértheti. Ennek alapján alkotmányosan indokolt lehet a jogorvoslatához való jog biztosítása. Mindamellet a bírói döntés elleni fellebbezés teljes kizárása annak a lehetőségétől is megfosztja a feleket, hogy az eljárást befejező végzés törvényessége tekintetében, illetve a Har. törvény által előírt formai követelmények megsértése esetén éljenek rendes jogorvoslattal a határozat ellen. A rendes jogorvoslat lehetőségének kizárását azaz érdek sem indokolja, hogy az önkormányzatok működőképessége minél hamarabb helyreálljon. Mindezek alapján megállapította, hogy a rendes jogorvoslatához való jog kizárása aránytalan korlátozása az Alaptörvényben biztosított jogorvoslatához való jognak, ezért alaptörvény-ellenes.

A hatályos szabályozás szerint tehát az egyezséget jóváhagyó végzessel szemben fellebbezés benyújtására van lehetőség, a törvény a felülvizsgálati kérelem előterjesztését kizárja.

2. A vagyon bíróság általi felosztása

A vagyon bíróság általi felosztására az alábbi esetekben kerülhet sor:

- ha az önkormányzat képviselő-testülete az adósságrendezés kezdő időpontjától számított 90 napon belül nem fogadja el a válságkölségvetésről szóló rendeletet;
- ha a képviselő-testület az adósságrendezés kezdő időpontjától számított 180 napon belül nem fogadja el az egyezségi javaslatot, és a hitelezők sem dolgoznak ki egyezségi javaslatot;
- ha az egyezés az adósságrendezés kezdő időpontjától számított 210 napon belül nem jön létre;
- ha a képviselő-testület működésképtelenné válik, vagy felosztatását kezdeményezték;
- ha a bíróság megállapítja, hogy a beterjesztett egyezés nem felel meg a törvényi rendelkezéseknek.

A bíróság a fenti feltételek valamelyikének bekövetkezése esetén fellebbezéssel meg nem támadható végzéssel rendeli el a vagyon felosztását. Az önkormányzatnak ekkor a már elfogadott válságkölségvetés, ennek hiányában a pénzügyi gondnok által kidolgozott válságterv alapján kell gazdálkodnia. A válságtervvel szemben a törvény kifogás formájában teszi lehetővé a jogorvoslatot, egyebekben azt a bíróságnak nem kell vizsgálnia.

A továbbiakban a pénzügyi gondnok jelentés formájában megállapítja az önkormányzat vagyonának azt a körét, amely a vagyonfelosztásba bevonható, meghatározza továbbá az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatásköreinek helyi ellátási formáit. A jelentést meg kell küldeni a hitelezők részére, hogy arra észrevételt telessenek, és be kell nyújtani a bíróságnak is. Amennyiben a jelentésre észrevétel érkezik, a bíróság személyes meghallgatás formájában igyekszik kompromisszumot kialakítani a felek között. A személyes meghallgatásra szóló idézést az észrevételezőnek, amennyiben az nem az önkormányzat az önkormányzatnak, és a pénzügyi gondnoknak kell kézbesíteni.

A bíróság a jelentést végzésében jóváhagyja, vagy a pénzügyi gondnokot új jelentés tételére kötelezi. Ezen végzéssel szemben kizárólag az önkormányzat és azon hitelezők nyújthatnak be fellebbezést, akik a jelentésre vonatkozóan észrevételt nyújtottak be a bírósághoz.

Ha a bíróság jóváhagyta a pénzügyi gondnok jelentését, a pénzügyi gondnok kielégítési rangsort állít fel a hitelezők között, és megkísérli az adósságrendezésbe vonható vagyon nyilvános értékesítését. Amennyiben ez nem járna eredménnyel, a vagyon hitelezők közti felosztására tehet javaslatot. A pénzügyi gondnok a vagyon alakulásáról készített jelentést, és a vagyonfelosztási javaslatot köteles benyújtani a bíróságnak, és megküldeni valamennyi hitelezőnek és a polgármesternek. A jelentéssel és a vagyonfelosztási javaslattal szemben 15 napon belül kifogás terjeszhető elő. Ekkor ismételten sor kerül személyes meghallgatás kitűzésére, melynek eredményekképpen a bíróság dönt a vagyonfelosztási javaslatról. A bíróság végzéssel hagyja jóvá a vagyonfelosztási javaslatot, mellyel szemben fellebbezés előterjesztésére van lehetőség. A bíróság jóváhagyó végzésében felhatalmazza a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására. Ennek megtörténtét a pénzügyi gondnok köteles bejelenteni a bíróságnak, aki az adósságrendezési eljárást végzéssel befejezi. A végzésben rendelkezni kell a pénzügyi gondnok felmentéséről, díjának megállapításáról, és gondoskodni kell annak Céglönyben való közzétételéről is. A végzéssel szemben a törvény kizárólag fellebbezés benyújtását teszi lehetővé, felülvizsgálati kérelem előterjesztését kizárja.

Felhasznált irodalom, jogszabályi hivatkozások:

dr. Hamvas Ákos - Keményné Koncz Ildikó - Molnár György - dr. Schneider Magdolna - dr. Szabó Hajnalka: Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata, In: A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény magyarázata, Complex Kiadó, Budapest, 2013, (79-149. old.)

Jókay Károly - Veres-Bocskay Katalin (2009): Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. Pénzügyi Szemle, 2009/1. szám

Dr. Tomori Erika - Dr. Zrónik Edina - Dr. Novák Tamás: Az önkormányzati adósságrendezési eljárás egyes gyakorlati kérdései (www.gfmtv.hu)

- 2011. évi CLXXXIX törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

- 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

- 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról