

Budapest XXI. Kerület		Csepel Önkormányzata
KÉPVISELŐ-TESTÜLET AD-HOC BIZOTTSÁG		

JAVASLAT

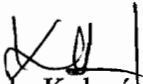
Az Ad-hoc Bizottság munkájához szükséges független ügyvéd igénybevételére

Készítette: Pákozdi József
bizottsági elnök

Előterjesztő: Pákozdi József
bizottsági elnök

Törvényességi szempontból ellenőrizte:

Dr. Szeles Gábor jegyző megbízásából:


Kernné dr. Kulcsár Dóra
aljegyző

A bizottsági ülés időpontja:
2011. szeptember 20.

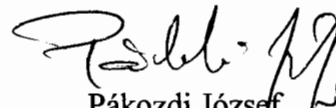
Tisztelt Bizottsági Tagok!

Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testülete döntése értelmében az Ad-hoc Bizottságnak meg kell vizsgálnia az önkormányzat 2003., 2004., 2005. években és 2006. év első félévében megépített és a 370/2006.(IX.19.) Kt. számú határozat 1. számú mellékletében meghatározott és részletezett közmű beruházások és közmű vagyontárgyak térítés nélküli átadásának körülményeit.

Egy önkormányzatnak komoly bevételi forrást jelenthet a közművek tulajdonlása. A Bizottság tagjai előzetesen áttekintettek már ide vonatkozó anyagokat. Azonban szükségesnek látszik a vizsgálat eredményes lefolytatásához egy külső, független jogi szakértő bevonása a szerződések semmisségének vizsgálatához, az esetleges kártérítési igények jogi megalapozásának vizsgálatához, illetve jogi szakvélemény elkészítéséhez.

Ennek érdekében javaslom a Bizottságnak, forduljon kérelemmel a Polgármester Úrhoz, szíveskedjen hozzájárulását adni ahhoz, hogy a Bizottság munkájához elengedhetetlenül szükséges jogi segítséget igénybe vegye.

Budapest, 2011. szeptember 12.


Pákozdi József
bizottsági elnök

Határozati javaslat

Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Képviselő-testülete által „az ingyenesen átruházott közművek körülményeinek feltárására” felállított ad-hoc Bizottság felkéri a Polgármester Urat, tegye lehetővé, hogy a Bizottság eredményes munkájához független ügyvéd/ügyvédi iroda segítségét vegye igénybe a vízi-közmű vagyon ingyenes átadásával kapcsolatos szerződések semmisségének, valamint esetleges kártérítési igény jogi alapja fennállásának vizsgálatához, az erre vonatkozó jogi szakvélemény elkészítéséhez.

Határidő: elfogadásra: azonnal
végrehajtásra: azonnal

Felelős: Pákozdi József bizottsági elnök

A határozat elfogadásához a bizottság tagjainak egyszerű többségű támogató szavazata szükséges.

Az önkormányzati vagyongazdálkodásról (tájékoztató anyag)

A helyi önkormányzatok vagyonával kapcsolatos alapvető jogi szabályozást az Ötv. IX. fejezetében, az önkormányzatok gazdasági alapjainak szabályozási körében le lehetjük meg. A helyi önkormányzatok vagyona – az Ötv. 78. §-ának (1) bekezdésében található törvényi rendelkezésre figyelemmel – **két fő komponensből tevődik össze**: részint az önkormányzati tulajdonból, részint pedig a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból.

Az **önkormányzati tulajdon** alapvonásait tekintve éppolyan tulajdon, a tulajdonos helyi önkormányzat számára éppolyan jogokat, illetve kötelezettségeket involvál, mint bármely más tulajdonos (gazdasági társaság, magánszemély, stb.) esetében. Ahogyan az Ötv. 80. §-ának (1) bekezdése ezt megfogalmazza: *„A helyi önkormányzatot - e törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik.”* Azonban sem a helyi önkormányzati tulajdon, sem az önkormányzati tulajdonost megillető jogosultságok (illetve kötelezettségek) nem oldhatók fel általában a tulajdonban, illetőleg a tulajdonosi jogokban és kötelezettségekben.

Ezen állítást alátámasztandó az alábbiakban rámutatunk az önkormányzati tulajdon néhány olyan sajátosságára, amelyek markánsan megkülönböztetik más tulajdoni formáktól.

A tulajdonjog a helyi önkormányzatok tekintetében is ugyanazt jelenti, mint bármely más tulajdonos esetében, azaz **alapjogként** létezik. Miként az Alkotmány a helyi önkormányzati alapjogok felsorolásánál kimondja: a helyi önkormányzat képviselő-testülete *„gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat”*.

A szóban forgó **alapjog lényegét** legjobban az Ötv. fejezi ki, amikor kimondja: *„A helyi önkormányzat a törvény keretei között ... az önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik”*. Az önkormányzatok szempontjából azonban ez az alapjog elsődlegesen a közfeladatok ellátását szolgálja, a közfeladat-ellátáshoz (közszolgáltatások nyújtásához, illetőleg közhatalmi tevékenység

(Ötv. 107. §-ának (3) bekezdése., Ötv. 107/A. §., Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének b) pontja. Ötv. 1. § (6) bekezdésének b) pontja.) gyakorlásához szükséges autonómiát alapozza meg. Minderre figyelemmel az önkormányzati tulajdon megkülönböztetett politikai-társadalmi jelentőséggel bír. Ezt a speciális helyzetet jól példázza két alkotmányos rendelkezés is.

Egyfelől hatályos alkotmánytörvényünk az általános rendelkezések között külön nevesítve rögzíti, hogy az állam tiszteletben tartja a helyi önkormányzatok tulajdonjogát.

Másfelől pedig a szóban forgó alapjog korlátozásához – hasonlóan a többi helyi önkormányzati alapjoghoz, viszont eltérően a más tulajdonosok tulajdonjoga korlátozhatóságához – minősített országgyűlési többséget követel meg, igaz ennek a kevésbé fajsúlyos változatát, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának egybehangzó szavazatát.

Az önkormányzati **tulajdonjog potenciális tárgyait** vizsgálva, alaphelyzetben ugyancsak nem található különbség az önkormányzat, illetve más, a magánszférába tartozó tulajdonosok között;

ugyanis mindkét alanyi kör mindazon dolgok tulajdonosává válhat, amely dolgokon a polgári jog szabályai szerint tulajdonjog szerezhető. A Ptk. 94. §-ának (1) bekezdése mindezt oly módon fogalmazza meg, hogy a tulajdonjog tárgyát képezheti „minden birtokba vehető dolog”. A Ptk. 94. §-ának (2) bekezdésében található kiterjesztő rendelkezés értelmében mindez vonatkozik a pénzre, illetőleg az értékpapírokra is.

Generális, a helyi önkormányzati vagyon teljes egészére, az abban található valamennyi vagyontárgyra vonatkozik az Ötv.-ben előírt célhoz kötöttség.

Ahogyan a rendszerváltozás időszakában a helyi önkormányzatok vagyonhoz juttatása meghatározott célra – az önkormányzatok közfeladataira – tekintettel történt, olyképpen ma

is célhoz kötött a helyi önkormányzati vagyon, az Ötv. szóhasználatát kölcsönvéve: a vagyon az önkormányzati célok megvalósítását szolgálja.

A helyi önkormányzati vagyon szerkezete

Szerkezetét tekintve a helyi önkormányzatok vagyona két fő részre bontható: az önkormányzat törzsvagyonára, illetőleg az önkormányzat egyéb vagyonára. E két fő szerkezeti elemből kiemelkedő jogi relevanciát az önkormányzati törzsvagyon hordoz magában, így nem meglepő, hogy az Ötv. ezen vagyoni kört szabályozza részletesen. Az Ötv. 79. §-ának (1) bekezdésében fellelhető törvényi definíció értelmében „törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja”.

Önkormányzati törzsvagyon kétféle módon keletkezhet

- vagy az Országgyűlés törvényben dönt erről (ex lege törzsvagyon),
- vagy a tulajdonos helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben minősíti át az egyéb vagyon körébe tartozó valamely tulajdoni tárgyát törzsvagyonná (helyi törzsvagyon).

Alkotmány 12. §-ának (2) bekezdése.

Az **ex lege (Törvény erejénél fogva) törzsvagyon** esetében országosan egységes törzsvagyon körrel szembesülhetünk.

Amennyiben ugyanis valamely vagyontárgyat az Országgyűlés törvényben helyi önkormányzati törzsvagyonná minősít, ez értelemszerűen minden helyi önkormányzatra nézve kötelező. A helyi önkormányzat az ex lege törzsvagyon köréből nem vehet el, az ide tartozó vagyontárgyakat nem csoportosíthatja át az egyéb vagyonába; csupán az ex lege törzsvagyon körén belüli átcsoportosítást illetően van némi mozgástere (erről majd a későbbiekben szólnunk).

Helyi törzsvagyon esetében a törzsvagyon kör **helyi döntésen alapuló kibővítésével** állunk szemben. Az érintett vagyontárgy alaphelyzetben az önkormányzati egyéb vagyon kategóriájába tartozik, minthogy az Országgyűlés erre nézve nem tartotta szükségesnek a generális szabályozást. Ugyanakkor ha a helyi képviselő-testület valamilyen oknál fogva – ennek kiváltója bármilyen (gazdasági, emocionális, stb.) megfontolás lehet – speciális tulajdoni státuszt (nagyobb tulajdoni védettséget, stb.) kíván biztosítani, helyi jogszabály (önkormányzati rendelet) megalkotásával ezt elérheti.

Törzsvagyon tehát **csak jogszabállyal** (törvénnyel, illetve helyi önkormányzati rendelettel) **létesíthető**; ugyanakkor mindkét jogalkotót (mind az Országgyűlést, mind a helyi önkormányzati képviselő-testületet) köti, hogy a törzsvagyonná minősítés megfeleljen az Ötv.-ben megfogalmazott vagylagos feltételek valamelyikének. Azaz csak **akkor jogszerű a törzsvagyonná nyilvánítás, ha az érintett vagyontárgy**

- vagy közvetlenül valamely kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását,
- vagy közvetlenül a közhatalom gyakorlását

szolgálja. E vagylagos feltételek jól mutatják, hogy a törzsvagyonná nyilvánítás az önkormányzatiság lényegével van összefüggésben, célja az, hogy **a rendelkezési jog megtiltásával vagy korlátozásával meggátolják** a helyi önkormányzati vagyon kulcsfontosságú vagyontárgyainak esetleges elherdálását.

A helyi önkormányzati törzsvagyon – függetlenül attól, hogy az csak ex lege törzsvagyonból áll, vagy helyi törzsvagyonnal kibővített törzsvagyonról van-e szó – két alcsoportra osztható.

A csoportosítás az adott törzsvagyon tárgy forgalmi korlátozásának kiterjedését veszi alapul.

Ennek megfelelően amennyiben a forgalmi korlátozás

teljeskörű: forgalomképtelen törzsvagyon tárgyáról,

részleges: korlátozottan forgalomképes törzsvagyon tárgyáról van szó.

Az Ötv. alapján a forgalomképtelen törzsvagyon tárgyak körébe tartoznak

- a helyi közutak és műtárgyaik,
- a terek,
- a parkok
- azok az ingatlan és ingó dolgok, amelyeket törvény ilyenek nyilvánít, továbbá
- azok az ingatlan és ingó dolgok, amelyeket helyi önkormányzati rendelet ilyenek nyilvánít.

Más törvény, az önkormányzati vagyontörvény (Övt.)17 rendelkezése alapján forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyoni tárgynak minősülnek az önkormányzat tulajdonba tartozó vagyonelemek köréből

- a vizek [Övt. 18. §-ának (1) bekezdése],
- a közcélú vízelétesítmények [Övt. 18. §-ának (1) bekezdése], valamint
- a levéltári anyagok [Övt. 23. §-ának (2) bekezdése].

Valamennyi esetben (ideértve a helyi önkormányzati rendelet által meghatározott forgalomképtelenséget is) a forgalomképtelenné nyilvánítás a Ptk. 173. § (1) bekezdésének *b)* pontján alapszik. Ennek megfelelően a **forgalomképtelenné nyilvánítás elsődleges jogi hatása** a Ptk. 173. §-ának (2) bekezdésében található rendelkezésben jelölendő meg, azaz „a forgalomképtelen dolgok elidegenítése semmis”. Az e törvényi előírás ellenére megkötött szerződésre (adásvételi szerződés, csereszerződés, ajándékozási szerződés, stb.) pedig alkalmazandó a Ptk. 234. §-ának (1) bekezdése, amelynek értelmében: „*A semmis szerződés érvénytelenségére - ha a törvény kivételt nem tesz - bárki határidő nélkül hivatkozhat. A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség.*”

Az Ötv. által közvetlenül forgalomképtelenné nyilvánított törzsvagyoni tárgyak (helyi közutak és műtárgyaik, a terek és a parkok) tekintetében az Ötv. egy speciális, csak a fővárosra vonatkozó kivételes szabályt állapít meg, amely látszólag megtöri az érintett vagyontárgyak forgalomképtelenségét. Az Ötv. 68/D. §-a ugyanis akként szól, hogy e törzsvagyoni tárgyak a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között szabadon átruházhatók. Amiért e rendelkezés mégsem sérti a forgalomképtelenség lényegét, annak oka a főváros sajátos helyzetéből (kétszintű települési önkormányzat) adódik. Az átruházás lehetőségét a törvény csak a fővárosban működő települési (fővárosi és kerületi) önkormányzatok között teremtette meg, más jogalanyok tekintetében nem, következésképpen e vagyontárgyak változatlanul a törzsvagyon részei maradnak és forgalomképtelen jellegük sem változik.

Korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni tárgyak az Ötv. alapján

- a közművek,
- az intézmények és középületek, továbbá
- a helyi önkormányzat által – önkormányzati rendeletben - meghatározott ingatlanok és ingók.

Lényeges, a korlátozott forgalomképesség tartalmát megállapító szabályt rögzít az Ötv. 79. § (2) bekezdésének *b)* pontja. Eszerint a helyi önkormányzati törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól való rendelkezés a törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehetséges. Ez annyit jelent, hogy törvényi feltételek hiányában (ez különösen a helyi önkormányzat által korlátozottan forgalomképesnek nyilvánított vagyontárgyak esetében valószínűsíthető) a helyi önkormányzatnak kell szabályoznia a rendelkezési jog gyakorlásának feltételeit. Amennyiben e rendeleti szabályozást a helyi önkormányzat elmulasztja, azzal az önkormányzat a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak feletti rendelkezési jog érvényes gyakorlását zárja ki.

Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény.

A korlátozottan forgalomképessé nyilvánításhoz fontos háttérszabályként hozzátartozik a Ptk. 114. § (1) bekezdésében megfogalmazott, minden tulajdoni tárgyra érvényes előírás, mely szerint a jogszabállyal korlátozott rendelkezési jog esetében a korlátozással ellentétes rendelkezés semmis.

Azaz a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon tárgyak körében a feltételek szabályozásának hiányában történő rendelkezés éppúgy, mint a szabályozott feltételek ellenében történő rendelkezés semmisséget eredményez. A semmisségre – hasonlóan a forgalomképtelen törzsvagyoni tárgyakhoz – itt is bármely érdekelt személy, határidő nélkül és külön eljárás nélkül hivatkozhat.