

# J E L E N T É S

A Polgármesteri Hivatal által kibocsátott számlák megalapozását szolgáló szerződések, határozatok tartalmi felülvizsgálatának ellenőrzéséről

## BEVEZETÉS

A vizsgálatra a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92. § (5) bekezdése, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 120/A. § (1) bekezdése, a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI.26.) Korm. rendelet, illetve az az erre vonatkozó ellenőrzési program alapján került sor.

**A vizsgált szervezet neve:** Tapolca Város Önkormányzat  
Polgármesteri Hivatala

**Székhelye:** 8300 Tapolca, Hősök tere 15.

**A vizsgált időszak:** 2009. év

**Az ellenőrzést végezte:** Feketéné Földi Judit belső ellenőr

Az **ellenőrzés célja** annak megállapítása volt, hogy a Polgármesteri Hivatal által kibocsátott számlák kiállítása során – különösen az adótörvényben foglaltak szabályok betartására – szabályszerűen jártak-e el.

## VIZSGÁLATI SZEMPONTOK

### I. Az önkormányzat által kibocsátott számlák és a számlák kiállítását megalapozó dokumentumok vizsgálata

- A Polgármesteri Hivatal által kiállított számlák tartalma összhangban van-e a számla kiállítását megalapozó szerződésben, határozatban foglaltakkal,
- A kibocsátott számlák tartalma megfelel-e az adótörvényben előírtaknak,
- Megfelelő nyilvántartás áll-e rendelkezésre ahhoz, hogy a kiszámlázandó tételek megfelelő időben és összegben számlázásra kerüljenek,
- A kiállított számlákról vezetett nyilvántartás folyamatosan vezetésre kerül-e, illetve nyomon követik-e azok teljesülését.

### II. Korábbi belső ellenőrzés javaslatainak hasznosulása

## RÉSZLETES VIZSGÁLATI MEGÁLLAPÍTÁSOK

A vizsgálat tárgya az önkormányzat által kibocsátott számlák és a számlák kiállítását megalapozó dokumentumok vizsgálata volt. Az ellenőrzés során az általános forgalmi adóról szóló, 2008. január 1. naptól hatályos 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban: áfa törvény) előírásainak hatályosulását vizsgáltam.

Az áfa törvényben foglaltak alapján számlát termékértékesítésről, szolgáltatásnyújtásról, kapott előleg átvételéről, továbbá belföldön kívül teljesített termékértékesítésről, szolgáltatásnyújtásról kell kiállítani, feltéve, hogy gazdasági célú letelepedési helye kizárólag külföldön van.

### Termék értékesítés fogalma az áfa törvény alapján:

*„9. § (1) Termék értékesítése: birtokba vevető dolog átengedése, amely az átvevőt tulajdonosként való rendelkezésre jogosítja, vagy bármely más, a birtokba vevető dolog szerzése szempontjából ilyen joghatást eredményező ügylet.*

**10. § Termék értékesítésének minősül továbbá:**

*a) a termék birtokbaadása olyan ügylet alapján, amely a termék határozott időre szóló bérbeadásáról vagy részletvételéről azzal a kikötéssel rendelkezik, hogy a jogosult a tulajdonjogot legkésőbb a határozott idő lejártával, illetőleg az ellenérték maradéktalan megtérítésével megszerzi;*

*b) a megbízáó és bizományos között a termék feletti tulajdonosként való rendelkezési jog átszállása, feltéve, hogy a bizományos és a vele jogviszonyban álló harmadik fél között - a 9. § (1) bekezdése értelmében - termék értékesítése teljesül;*

*c) az adós és hitelező között a termék feletti tulajdonosként való rendelkezési jog átszállása, feltéve, hogy a hitelező a dologi biztosítékul szolgáló terméket lejárt követelésének érvényesítésére - a 9. § (1) bekezdése értelmében - értékesíti, és az abból származó ellenérték közvetlenül őt illeti meg;*

*d) az építési-szerelési munkával létrehozott, az ingatlan-nyilvántartásban bejegyzendő ingatlan átadása a jogosultnak, még abban az esetben is, ha a teljesítéshez szükséges anyagokat és egyéb termékeket a jogosult bocsátotta rendelkezésre.”*

### Szolgáltatás nyújtás fogalma az áfa törvény alapján:

*„13. § (1) Szolgáltatás nyújtása: bármely olyan ügylet, amely e törvény értelmében nem termék értékesítése.*

*(2) Az (1) bekezdésben említett ügylet magában foglalja az alábbiakat is:*

*a) vagyoni értékű jogok időleges vagy végleges átengedését;*

*b) kötelezettségvállalást valamely tevékenység egészbeni vagy részbeni abbahagyására, vagy annak végzésétől való tartózkodásra, illetőleg valamely helyzet tűrésére.*

*(3) Nem minősül szolgáltatás nyújtásának az ellenérték megtérítése, ha az pénzzel, készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel vagy pénzhelyettesítő eszközzel történik.*

*(4) Nem minősül szolgáltatás nyújtásának az sem, ha a termék értékesítője, szolgáltatás nyújtója a teljesítésével keletkezett, pénzbenei követeléseként fennálló ellenértéket harmadik félre engedményezi, feltéve, hogy a harmadik fél a követelés megvásárlásával nyújt szolgáltatást az engedményezőnek.”*

Az Áfa törvény 7.§ (1)-(2) bekezdésében foglaltak alapján:

*„(1) Nem gazdasági tevékenység és nem eredményez adóalanyiságot a Magyar Köztársaság Alkotmánya által, illetőleg az annak felbatalmazása alapján megalkotott jogszabály alapján **közhatalom gyakorlására jogosított személy** szervezet által ellátott, és a létesítő okiratában is megjelölt **közhatalmi tevékenysége**.*

*(2) Közhatalmi tevékenység különösen a jogszabály alkotási, az igazságszolgáltatási, az ügyészi, a védelmi, a rendvédelmi, a külügyi és igazságügyi igazgatási, a közigazgatási jogalkalmazói, a hatósági ellenőrzési és pénzügyi ellenőrzési, a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési, az állambáztartási, európai uniós és egyéb nemzetközi támogatás elosztásáról való döntési tevékenység, feltéve, hogy az annak gyakorlása során okozott kárért való felelősségre a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősségre vonatkozó rendelkezései [349. §] alkalmazandók, vagy károkozás esetében lennének alkalmazandók.”*

A Polgármesteri Hivatal tevékenysége során az alábbiakról állít ki számlát:

- közterület használati díj
- haszonbérleti díj
- számítástechnikai eszközök bérbe adása
- pályázati díj befizetése esetén
- kártalanítás
- parkolás díj
- sírhely megváltás
- adatszolgáltatás
- építésügyi bírság

A Városüzemeltetési és Műszaki Iroda feladatai közé tartozik a közterület használat engedélyezése. Az Iroda a hozzá érkező közterület használati kérelmeket – határozat formájában – engedélyezi vagy elutasítja. Közterület használatért – a határozat jogerőre emelkedéséig, legkésőbb a határozat közlésétől számított 15 napon belül – Tapolca Város Önkormányzat Képviselő-testületének „a közterület használatáról és az üzemképtelen járművek elhelyezésének rendjéről” szóló 16/2005.(V.26.) Kt. rendelet 2. számú melléklete alapján közterület használati díjat kell fizetni, melynek összege a határozatban kerül megállapításra.

Az Iroda az általa hozott határozatokat, számlázás céljából továbbítja a pénzügyi osztályra, mivel a közterület használatért fizetendő díjról számlát kell kiállítani, hiszen az Áfa törvény hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtásról van szó, és nem közhatalmi tevékenységről. Általános esetben az ingatlan, ingatlanrész bérbeadása, haszonbérbe adása az adó alól mentes a tevékenység egyéb sajátos jellegére tekintettel, tehát ÁFA nélküli számlát kell kiállítani.

Több esetben előfordult azonban, hogy a határozat továbbítására a határozat meghozatalát követően jóval később került sor, pl.: határozat kelte: 2009.04.21. – a számla kiállításának időpontja: 2009.09.03. Ez a gyakorlatban több problémát felvet. Ha az ügyfél a határozatban foglaltak alapján határidőben befizeti a közterület használat díját, akkor az összegnek a költségvetési számlán történő megjelenésekor – határozat hiányában – nem tudják beazonosítani a befolyt összeget. Ha viszont az ügyfél nem fizeti be az előírt összeget, akkor ezt a Pénzügyi Osztály – határozat nélkül - nem tudja figyelemmel kísérni és felszólítani az összeg befizetésére.

Előfordult, hogy már megvalósult a közterület használat, de annak díja nem került befizetésre. A Pénzügyi Osztályra késve érkező határozat alapján kiállított számla behajtása nehézkessé válik, hiszen a tevékenység megvalósulta miatt az engedély visszavonása sem lehetséges már.

Az Áfa törvény 163. § (1) bekezdés szerint: „Az adóalany a számla kibocsátásáról legkésőbb

*a) a teljesítésig,*

*b) előleg fizetése esetében a fizetendő adó megállapításáig, de legfeljebb az attól számított ésszerű időn belül köteles gondoskodni.*

Az alkalmazott gyakorlat folytán az Áfa törvény fent hivatkozott §-a nem hajtható végre.

A határozatlan idejű közterület használati díjakról a számlák év elején, előre kerülnek kiállításra és az ügyfél részére megküldésre.

A termőföld tulajdonosa az ingatlanra vonatkozó vételi ajánlatot a szerződés megkötése előtt köteles az elővásárlásra jogosultakkal közölni. Az ajánlat közlése az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat Polgármesteri Hivatala hirdetőtáblájára való kifüggesztéssel, valamint a [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu) honlapon való megjelenítéssel történik. A kifüggesztés igazgatási szolgáltatási díj ellenében történik. Az eladó az ajánlat egy eredeti és egy másolati példányát – megküldi, vagy átadja a Polgármesteri Hivatal illetékes ügyintézőjének. Az ügyintéző az ajánlatot a beérkezéstől, illetve az átvételtől számított 8 napon belül a Polgármesteri Hivatal hirdetőtáblájára kifüggeszti. Az elővásárlási jogról való lemondásnak kell tekinteni, ha a jogosult nem nyilatkozik. Minden vételi, vagy haszonbérleti ajánlat kifüggesztéséért ajánlatonként 1 750 Ft igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. Ezt az ügyintézés a Polgármester Hivatalban az Általános Igazgatási Iroda Hatósági Csoportja végzi. A haszonbérleti szerződések kifüggesztésének igazgatási szolgáltatási díjáról egyszerűsített készpénzfizetési számla kerül kiállításra. Mivel a Polgármesteri Hivatalban ügyfélfogadási időben nincs lehetőség arra, hogy pl. az említett igazgatási szolgáltatási díj befizetésre kerüljön, az ügyfél a postán feladóvevényen teljesítheti befizetési kötelezettségét, majd annak bemutatására vissza kell mennie a Hivatalban.

Az Áfa törvény 176. §-ában foglaltak alapján akkor állítható ki egyszerűsített adattartalmú számla, ha a gazdasági esemény teljesítési időpontja és a viszont teljesítés – megfizetés – időpontja ugyanazon napra esik, és az ellenértéket készpénzben vagy azt helyettesítő eszközzel (bankkártyával, illetve utalvánnyal) fizetik meg. (Egyszerűsített adattartalmú számla állítható ki továbbá, ha az adóalany másik adóalanytól vagy nem adóalany jogi személytől előleget vesz át, valamint kiállítható akkor is, ha magánszemélytől veszi át az előleget, és ő erről számlát kér. Előzőek esetén további feltétel, hogy a számlán szereplő összeg forintban legyen meghatározva.) Részletre vételnél, fizetési haladéknál, időszakai elszámolásnál, valamint belföldi ügylet esetében átutalásos fizetésnél egyszerűsített adattartalmú számla nem állítható ki.

Fentiek miatt a haszonbérleti szerződések kifüggesztésének igazgatási szolgáltatási díjáról véleményem szerint egyszerűsített számlát nem lehet kiállítani.

Tapolca Város Önkormányzata a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény alapján haszonbérletbe adja a tulajdonában lévő ingatlanokat növénytermesztés és állattenyésztés céljából, melyért bérlő a haszonbérleti szerződésben foglaltak szerint haszonbérleti díjat fizet. A bérleti díjról a Pénzügyi Iroda áfa tartalom nélküli számlát állít ki. Mivel a haszonbérleti díj esetében az Áfa törvény hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtásról van szó és nem közhatalmi tevékenységről, helyesen jártak el a számla kiállítása során. Általános esetben az ingatlan, ingatlanrész bérbeadása, haszonbérbe adása az adó alól mentes a tevékenység egyéb sajátos jellegére tekintettel, így áfa nélküli számlát kell kiállítani.

Tapolca Város Önkormányzata bérleti szerződés keretében bocsájtja a Tourinform Iroda rendelkezésére az irodában található számítástechnikai és irodatechnikai eszközöket, illetve azok tartozékait. A bérleti díjról havonta áfát is tartalmazó számlát állít ki. Mivel a számítástechnikai eszközök bérbeadása nem közhatalmi tevékenység, hanem az Áfa törvény hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtás, ezért a bérleti díjról megfelelő módon kerül kiállításra áfát is tartalmazó számla. Helyes eljárás, hogy a számlákat nem előre állítják ki, mint pl. a határozatlan idejű közterület használati díjak esetében, mert az áfát tartalmazó számla esetében az áfát akkor is be kellene fizetni, ha a számla ki van állítva, de még nincs mögötte pénzügyi teljesítés.

Tapolca Város Önkormányzata az egyes beruházások megvalósítása során ajánlattételi felhívást tesz közzé, mely szerint a pályázati dokumentáció vételár ellenében vehető át. Az érintett vállalkozások számára a pályázati díj befizetéséről az Önkormányzati és Gazdálkodási Iroda kérésére a Pénzügyi Iroda áfát is tartalmazó számlát állít ki. Mivel a pályázati díj a pályázati dokumentáció vételára, termékértékesítésnek számít, a termékértékesítés esetében pedig 2009. július 1-jétől az áfa kulcs 25 %, így megfelelő módon került sor a számla kiállítására.

Az E.ON Észak-dunántúli Áramszolgáltató Zrt. – kártalanítási megállapodásban foglaltak alapján – kifizetésre hálózat létesítésre kártalanítást fizetett az Önkormányzat részére. Az áfa törvény alkalmazásában ellenértéknek minősül bármilyen vagyoni előny, ideértve a meglévő követelés mérséklésére elismert vagyoni értéket is, de ide nem értve a kártérítést. Tehát a kártalanítás az áfa törvény alkalmazásában ellenértéknek minősül, vagyis az áfát fel kell számítani az ellenértékre, és számlával kell kísérni a kifizetett összeget. A Polgármesteri Hivatal által kiállított száma tartalma megfelel az Áfa törvény előírásainak.

Tapolca város területén 1999. július 30. óta a Tapolcai Városgazdálkodási Kft. végzi a fizetőparkolók üzemeltetését, mely megállapodás keretében rögzítésre került. Az Üzemeltető az önkormányzat részére bérleti díjat fizet, melyről a Pénzügyi Iroda - a megállapodásban foglaltak szerint - negyedévente számlát állít ki. Ez a gyakorlat összhangban van az Áfa törvényben foglaltakkal, mivel az Áfa hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtásról és nem közhatalmi tevékenységről van szó.

Tapolca Város Önkormányzat Képviselőtestületének 16/2006.(VI.16.) rendelet 11. §-ában foglaltak alapján a köztemető fenntartási feladatok ellátásának biztosítására az eltemettetőknek temetési hely megváltási díjat kell fizetni a temető fenntartójának. Ez esetben véleményem szerint szolgáltatásnyújtás valósul meg, tehát áfa köteles tevékenységről van szó, és erről számát kell kiállítani. A Pénzügyi Iroda által kiállított számlán az áfa kulcs "tárgyi mentes" megjelöléssel történik. Adótárgyi mentesség az Áfa törvény 85., 86. vagy 87. §-okban foglaltak esetekben valósul meg. Véleményem szerint a sírhely megváltási díj nem tartozik ezek közé.

Az Okmányiroda az általa vezetett személyi adat- és lakcímnnyilvántartásából – kérelemre – adatszolgáltatást teljesít. A 16/2007.(III.13.) IRM - MeHVM együttes rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében az adatigénylőnek az adatszolgáltatási eljárásért díjat kell fizetni. A megállapított díj összegét a kérelemnek helyt adó határozathoz mellékelt készpénz-átutalási megbízással teljesítheti az ügyfél. A határozat alapján a Pénzügy Iroda számlát állít ki az adatszolgáltatási díj összegéről. Az adatszolgáltatás nem minősül sem termékértékesítésnek, sem pedig szolgáltatásnyújtásnak, így annak összegéről nem kell számlát kiállítani. A továbbiakban az Okmányira által meghozott határozat alapján, az abban meghatározott módon fizetheti be az ügyfél a díj összegét.

A Vagyongazdálkodási és Műszaki Iroda Építésügyi Csoport feladatkörébe tartoznak az építésügyi feladatok. Ennek során a Csoport többek között építésügyi engedélyeket ad ki, vizsgálja a kiadott engedélyek megvalósulását, stb. Abban az esetben, ha az ügyfél nem a terveknek megfelelően, vagy tervek hiányában végzi tevékenységét, a Csoport építésügyi vagy eljárási bírság kiszabásáról rendelkezik. Az építésügyi bírság megállapításáról a Csoport határozatban rendelkezik. Az építésügyi és eljárási bírság nem minősül termékértékesítésnek vagy szolgáltatásnyújtásnak, így véleményem szerint a bírság összegéről nem kell számlát kiállítani.

A vizsgált időszakban kiállított számlák alapján megállapítható, hogy - hasonlóan a közterület használati díjak esetében – a határozatok nem megfelelő időben kerülnek továbbításra a Pénzügyi Irodába, így a határozat és a számla kiállításának időpontja eltér egymástól.

## KÖVETKEZTETÉS, JAVASLAT

1. A közterület használati díjak számlázása során felmerült időbeli eltolódás megoldása végett javaslom, hogy a Városüzemeltetési Osztály haladéktalanul továbbítsa a közterület használatot jóváhagyó határozat egy példányát a Pénzügyi Iroda felé a számla kiállítása végett. További megoldás lehet az is, hogy a telephely engedélyezés díjához hasonlóan az Osztályon közvetlenül kerüljön kiállításra a számla. Ebben az esetben elkerülhető, hogy a határozat nem időben történő továbbítása miatt csak későbbi időpontban kerül sor a számla kiállítására.
2. Bevett gyakorlat a Polgármesteri Hivatalban, hogy személyes ügyintézés során, amennyiben fizetési kötelezettsége keletkezik az ügyfélnek, azt helyben a pénztárban nem tudja befizetni, hanem az ügyintéző által adott csekken tehet eleget fizetési kötelezettségének. Így az ügyfélnek fizetési kötelezettsége teljesítése végett a postára kell mennie, majd a befizetést igazoló feladóvevénnyel újra vissza kell mennie a Hivatalba. Az ügyintézés ügyfél számára történő egyszerűsítése végett javaslom, hogy ügyfélfogadási időben tegyék lehetővé a fizetési kötelezettség pénztáron keresztül történő befizetését. Azokban az ügyekben, melyek nem igénylik az ügyfél személyes megjelenését, amikor a Polgármesteri Hivatal levélben tájékoztatja az ügyfelet az aktuális, pl. haszonbérlet összegéről, és a levélhez csekket mellékel, továbbra is megfelelő a csekken történő befizetés módjának biztosítása.

Amennyiben továbbra is a Pénzügyi Osztály dolgozója állítja ki a Városüzemeltetés és Műszaki Iroda engedélyezett közterület használati díjról a számlát, az Iroda fordítson fokozott figyelmet a meghozott, jogerős határozatoknak a Pénzügyi Osztályra történő azonnal továbbítására.

3. A haszonbérleti szerződések kifüggesztésének igazgatási szolgáltatási díjáról véleményem szerint egyszerűsített számlát nem lehet kiállítani, mivel nem készpénzben történik meg a szolgáltatási díj befizetése.
4. Javaslom, hogy a sírhely megváltás tárgyában kiállított számlák esetében kerüljön felülvizsgálatra a szolgáltatás esetében használatos „tárgyi mentes” adókulcs alkalmazása.
5. Az Okmányiroda által jogszabályban előírt adatszolgáltatás teljesítéséért fizetendő szolgáltatási díjról a jövőben nem kell számlát kiállítani, az ügyfél az adatszolgáltatási kérelmet jóváhagyó határozat alapján fizetheti meg a meghatározott összeget.
6. Az Építéshatósági Csoport által megállapított építésügyi és eljárási bírságokról szintén nem kell számlát kiállítani, az ügyfél a bírságot megállapító határozatban foglaltak alapján tesz eleget fizetési kötelezettségének.

Pápa, 2010-06-07.

Feketéné Földi Judit

**REALIZÁLÁSI ZÁRADÉK**

Az ellenőrzési jelentés tartalmát megismertem, annak egy példányát hasznosítás és intézkedés céljából átvettem. Tudomásul veszem, hogy a jelentés kézhezvételétől számított 10 munkanapon belül nyilatkozhatok arról, hogy a jelentéssel kapcsolatban kívánok-e észrevételt tenni.

Tudomásul veszem, hogy a határidő elmulasztása a jelentésben foglaltakkal történő egyetértésnek minősül.

A jelentésben foglaltakat az érintett dolgozókkal ismertetem és a hatáskörömbbe tartozó intézkedéseket megteszem.

**Tapolca, 2010. június „ „**

.....  
Jegyző