

HEUGLINI

MEGHIJÓ
BEVÉTELEI
25



BUDAPEST FŐVÁROS VIII. KERÜLET JÓZSEFVÁROSI POLGÁRMESTERI HIVATAL

DR. SAJTOS CSILLA
JEGYZŐ

Ügyiratszám: 18/39-...../2021

**Összefoglaló tájékoztatás
a JKN Zrt. beszerzési eljárásainak, a Józsefvárosi Önkormányzat balatonalmádi
strandfürdője bérbeadásának, valamint az önkormányzati tulajdonú ingatlanok JKN
Zrt. általi hasznosításának vizsgálata tárgyában készített
ellenőrzési jelentés alapján**

2021. június 29-én bejelentés érkezett, hogy a JKN Zrt.-nél szabálytalanságok történtek. Polgármester Úr 2021. július 1-én személyesen meghallgatta az integritást sértő esemény bejelentőit. Ezt követően a Jegyzőt Helyettesítő Aljegyző - a beszerzési eljárás kivizsgálására - tulajdonosi belső ellenőrzést kezdeményezett a Társaságnál 2021. július 5. napjától.

2021. július 4-én nyolc e-mail érkezett a Belső Ellenőrzési Vezető hivatali e-mail címére, melyben szabálytalanságra utaló dokumentumokat küldtek. A dokumentumok ajánlatokat, szerződéseket, szerződés-tervezeteket, a dolgozók közötti e-mailes levelezéseket tartalmaztak. 2021. július 5-én egy további e-mailt küldtek a – Józsefvárosi Önkormányzat tulajdonában lévő – balatonalmádi strand egy részének bérbé adásáról a civil szervezet részére. A szerződés létrejöttével kapcsolatosan csatolták a munkatársak közötti e-mail levélváltásokat is.

Fent említett ellenőrzés keretében, a Józsefvárosi Önkormányzat balatonalmádi strandjának bérbéadása vizsgálatát – a Polgármester Úr felkérésére – 2021. július 14-én rendelttem el, majd 2021. július 20-án a vizsgálat tárgya az önkormányzati tulajdonú ingatlanok JKN Zrt. általi hasznosításának vizsgálatára is kiterjesztésre került.

A megküldött iratok eredeti példányait a Belső Ellenőrzés a helyszíni ellenőrzés során is vizsgálta, azonban a kollegák közötti e-mail váltásokat csupán néhány esettel kapcsolatban bocsátották a rendelkezésükre, ezért a július elején érkezett e-maileket tudták vizsgálni.

1. A beszerzési eljárások vizsgálata

Tárgyi ellenőrzés során a VEKOP projektbe elszámolt, valamint a 2021. évi nyári gyermektáboroztatás kiadásait megalapozó beszerzési eljárások szabályosságát vizsgálták a belső ellenőrök.

A megküldött anyagokban szereplő partnerekkel kapcsolatos beszerzéseket vizsgálták, illetve a VEKOP projektre elszámolt költségek nyilvántartásából vettek mintát. A mintavétel során a nyilvántartás adatait partnerek szerint sorba rendezték és a nagyobb összegű, rendszeresen előforduló szolgáltatók közül választottak. A módszerrel 14 szállító került kiválasztásra.

Az ellenőrzésre kiválasztott beszerzési eljárások esetében megállapították, hogy az árajánlatok bekérésére vonatkozó írásos dokumentumok – a VEKOP projekt Pénzügyi Elszámolási Útmutatójának előírásai ellenére – nem voltak az iratanyagokban. A beérkező árajánlatok egy esetben sem kerültek iktatásra. A teljesítésigazolásokra vonatkozóan általánosan megállapították, hogy azok nem megfelelő tartalmúak, mivel azokban nem hivatkoztak konkrétan az érintett szerződés számára, a szerződésben meghatározott ellenértékre. A teljesítésigazolásokon nem tüntették fel, hogy az adott kifizetés a szerződés melyik ütemének felelt meg. A teljesítésigazolásokról hiányzott annak igazolása, hogy a szolgáltatásnyújtás a szerződésnek, vagy megrendelésnek megfelelő mennyiségben és minőségben teljesítette a partner, és a számla benyújtására jogosult.

A nyújtott szolgáltatást nem minden esetben a szerződéseknek megfelelő mennyiségben, időtartamban és időintervallumban teljesítette a partner. A teljesítés megtörténtét több esetben nem kellően támasztották alá dokumentumokkal, ezért külső ellenőrző szerv egy esetleges vizsgálat során megkérdőjelezheti ezen szolgáltatások teljesülését. A beszámolókat nem készítették el teljesskörűen. Mindezt azonban nem vizsgálta (de legalábbis írásban dokumentáltan nem kifogásolta meg) a teljesítésigazoló, azaz a kontroll nem megfelelően működött.

Több esetben az ajánlatot hibásan töltötték ki. A JKN Zrt. címe az árajánlatok egy részén hibás volt. Egyes árajánlatok részletezéséből hiányzott az, hogy melyik évben fog a foglalkozás megvalósulni.

Két esetben az árajánlatok hasonlósága, illetve további egy esetben szervezeti összefonódás miatt merülhet fel annak gyanúja, hogy az ajánlatok nem felelnek meg a VEKOP Pénzügyi Elszámolási Útmutatója szerinti függetlenség elvárásának.

Egy esetben – a dokumentumok tanúsága szerint – a JKN Zrt. dolgozója manipulálhatta a beszerzési eljárást.

A vizsgált eseteket jellemzően a VEKOP projekt terhére kívánták elszámolni. A problémás esetek VEKOP támogatás terhére történő elszámolása azonban a szabálytalanságok miatt kétségesse vált. A fentiek miatt felmerülhet szabálytalanság gyanúja.

2. A Józsefvárosi Önkormányzat balatonalmádi strandfürdőjének bérbeadása

2021. július 5-én a Belső Ellenőrzési Vezető számára rendelkezésre bocsátottak egy elektronikus levelezést a – Józsefvárosi Önkormányzat tulajdonában lévő – balatonalmádi strand egy részének bérbe adásáról a civil szervezet részére. (A belső ellenőrzés kérésére az iratok eredeti példányát is – átadás-átvételi jegyzőkönyv ellenében – átadták vizsgálatra.)

Az iratok szerint a Bérleti Szerződés és az Ingatlanrész Birtokbaadási Jegyzőkönyve 2021. április 17-i keltezésűek. A szerződés tartalmára és a birtokbaadás tanúztatásával kapcsolatban egy hónappal később, 2021. május 7-én történt a Társaság vezetősége között elektronikus levélváltás. A levelezésből egyértelműen megállapítható, hogy a szerződést a teljesítés alatt, a birtokba adást követően foglalták írásba. A szerződést eredeti dátummal írták alá, a birtokbaadási jegyzőkönyvet utólag állították ki és tanúzták le.

A rendelkezésünkre bocsátott szerződéstervezet szerint még havonta történt volna a számlakibocsátás. Az aláírt szerződés miatt azonban nem volt tartható a havi számlázás, ezért az aláírt szerződésben már az szerepelt, hogy az első bérleti díjat 2021. május 31. napja után számlázza a JKN Zrt. A 150/VE/2021. számú számla kelte, illetve teljesítése 2021. május 31-e volt. Ez is mutatja, hogy a szerződést és a birtokbaadási jegyzőkönyvet nem a teljesítést (bérbeadást) megelőzően készítették.

A pályázatot csupán a JKN Zrt. honlapján, a www.jkn.hu weboldalon hirdették meg. Azzal, hogy nem került több helyen (pl. újságban, az Önkormányzat honlapján, stb.) meghirdetésre a pályázat, nem valósult meg a lehetőség széleskörű propagálása, így nem alakulhatott ki verseny a pályázók között.

Az ajánlattételi határidőben csupán a korábbi bérlő nyújtott be pályázatot. A pályázat 2021. július 5-i eredmény-megállapítási jegyzőkönyve nem tartalmazza egyértelműen, hogy a pályázat eredményes volt, és nem hirdettek nyertest.

A Társaság és a civil szervezet 2021. július 8-i keltezéssel, 2021. július 16. napjától 2026. július 16. napjáig, határozott 5 év időtartamra Bérleti Szerződést kötött. Az Önkormányzat és a Társaság közötti Használati Szerződés 12. pontja szerint a szerződést bármely fél a másik félhez intézett írásbeli formában, indoklás nélkül 60 napos határidő tűzése mellett felmondhatja. A Társaság nem tulajdonos (nem tulajdonosi joggyakorló) csak használatra kapta meg az ingatlant. Mindezek miatt a JKN Zrt. és a bérlője közötti szerződés jelentősen korlátozza a tulajdonos Önkormányzat hosszú távú érdekeit.

2021. augusztus 12-én a belső ellenőrzés személyesen megtekintette a káptalanfüredi Gyermekstrandot. Az ekkor készült fényképek tanúsága szerint a bérlő területhasználata nem veszélyeztette a közfeladat ellátását. Amennyiben igénybe kívánnák venni a strandot, az üdülő gyermekeknek a strandoláshoz elegendő hely jutna.

A Képviselő-testület a 252/2015. (XII. 03.) sz. ök. határozatában döntött arról, hogy egyes ingatlanokat a JKN Zrt. számára – használati szerződés megkötésével – ingyenesen használatba ad. A szerződés nem mondja ki egyértelműen, hogy a JKN Zrt. a használatra kapott ingatlanokat hasznosíthatja (harmadik személy részére további használatba, bérbe adhatja). A használatból nem következik, hogy az ingatlant hasznosíthatja is a Társaság. A Szerződésben nem rendelkeztek arról, hogy a Társaság harmadik személy részére milyen feltételekkel adhatja bérbe az általa használt ingatlanokat. A vállalkozói tevékenység engedélyezéséből nem következik automatikusan, hogy a Társaság bérbeadásal hasznosíthatja a birtokába adott ingatlant.

A Társaság H13 üzletágának sajátossága, hogy székhelyszolgáltatást, coworking irodát (munkaállomást) biztosít a kezdő vállalkozások számára. Ezen kívül termeket adnak bérbe rendezvények lebonyolítására. Káptalanfüreden, illetve Magyarkúton üdülőt üzemeltetnek. Ezen tevékenységek végzésére sem tartalmaz egyértelmű felhatalmazást a Szerződés. Az említett tevékenységeket csak úgy tudják megvalósítani, ha az Önkormányzattal kötött használati szerződésben a tulajdonos jogot biztosít a használó részére az ingatlanok további hasznosítására, bérbeadására.

A hasznosítás mértékében vannak különbségek. A terem-bérlés, üdültetés rövidtávon valósul meg, a használatok egy-két órától, egy-két hét időtartamig terjednek. A költségvetés tervezése, illetve az üzleti terv készítése során ezekkel a bevételekkel előre lehet kalkulálni, így ezek az összegek előre tervezhetőek. A tulajdonosi joggyakorló a Társaság finanszírozásának meghatározásakor ezeket a bevételeket figyelembe veszi.

Hosszútávú, nagy összegű bérbeadás esetében a tulajdonosi joggyakorló kötelezettsége, hogy a nemzeti vagyon hasznosításának az alapelveit figyelembe véve döntsön a hasznosításról. Vizsgálni szükséges, hogy a közfeladat ellátását nem veszélyezteti-e a végezni kívánt tevékenység. Amennyiben a hasznosítás nem kapcsolódik a Társaság alapfeladataihoz, illetve hosszú távra szól (pl. egy évnél hosszabb), vagy nagyobb bevételhez (pl. évi egy millió forintnál nagyobb összeghez) juttatja a céget, úgy a hasznosításról a tulajdonosnak szükséges döntenie. Mindezek miatt ilyen esetekben a szerződésben a bérlő hasznosítási jogát korlátozni

szükséges. A legmagasabb bérleti díj elérése érdekében nyílt pályázatot szükséges kiírni. Amennyiben a bérleti díj a Társasághoz folyik be, úgy a keresztfinanszírozás elkerülésére a támogatást csökkenteni szükséges.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a JKN Zrt., mint az ingatlan használója nem kapott egyértelmű jogosítványt arra, hogy az általa használt ingatlanokat rövid, vagy hosszútávon tovább hasznosíthassa, tehát a belső ellenőrzés által feltárt szabálytalan gyakorlat már legalább 2015. június 1. napjától fennállt.

3. Az önkormányzati tulajdonú ingatlanok JKN Zrt. általi hasznosítása

A Józsefvárosi Gyermek Üdültetéséért Közhasznú Nonprofit Kft. 2016. április 16-án szerződést kötött a Vác és Vidéke Nonprofit Közhasznú Kft-vel a Magyarkúti Erdei Iskola üzemeltetésére. A Képviselő-testület 119/2015. (V. 4.) számú ök. határozat szerint a 1302/2 hrsz., 90/3 hrsz., 90/6 hrsz., 91/1 hrsz.-ú, továbbá a 2721/16 hrsz. Balatonalmádi Sirály u. 8. és a 114/5 hrsz. Balatonalmádi Somfa u. 1. ingatlanokat ingyenes használatba adja a Józsefvárosi Gyermek Üdültetéséért Közhasznú Nonprofit Kft. részére 2015. június 01. naptól.

A szerződés szerint a bérlő jogosult a bérlemény kizárólagos használatára. A bérbeadásra vonatkozóan (engedélyezés, jóváhagyás) nem talált a belső ellenőrzés Képviselő-testületi, vagy bizottsági döntést. Megállapítható, hogy a JKN Zrt., mint az ingatlan használója korábban sem kapott egyértelmű jogosítványt arra, hogy az általa használt ingatlanokat rövid, vagy hosszútávon tovább hasznosíthassa.

A bérleti szerződést 2019. december 31. napjával közös megegyezéssel megszüntették.

A H13 épületében a székhelyszolgáltatásra, a coworking bérletekre és az inkubációs programokra vonatkozóan a szerződéseket évente, partnerenként, rendezetten tárolják, azonban a szerződések ~felében nem látható az iktatószám/szerződés-nyilvántartó szám. Nem állapítható meg, hogy teljeskörűen a belső ellenőrzés rendelkezésére bocsátották-e a szerződéseket. Egyes esetekben nem az aláírt példányok kerültek lefűzésre.

Az ellenőrzés során a 2019-2021. évben hatályos szerződéseket vizsgálták. A rendelkezésre bocsátott szerződések közül szűrőpróbaszerűen vettek mintát a belső ellenőrök.

A szerződések alakilag és tartalmilag elfogadhatóak voltak.

A helyiségbérleti szerződések esetében megállapították, hogy a rendelkezésükre bocsátott iratanyagban több aláíratlan dokumentum is található. A dossziében helyiségbérleti szerződések, illetve 2019. évre vonatkozóan megrendelések is találhatóak. A megrendelő lapok tartalma nem egyértelmű, több esetben nem megállapítható, hogy pontosan mely napokon, milyen időintervallumban történt a bérbeadás.

A JKN Zrt. nem rendelkezik önköltség-számítási szabályzattal, azonban 2021. évre vonatkozóan elektronikusan a belső ellenőrök rendelkezésére bocsátották a Kesztyűgyár és a H13 önköltség-számítási dokumentumait. A H13 épület helyiségeire vonatkozó önköltség-számítás egy két oldalas Word dokumentum, melyben a tervezett költségvetés adataiból indultak ki, majd a korrigált tervezett összeget vették alapul. A konkrét számításokat nem tartalmazta a dokumentum, csak a már kikalkulált összegeket, így nem derül ki belőle, hogy pontosan melyik költségekkel számoltak (pl. az épületben található igazgatóság személyi juttatásait is belekalkulálták-e, esetleg szétosztották a divíziók között, vagy egyáltalán nem számoltak vele). Az sem érthető, hogy egyes esetekben bevételekre is hivatkoztak, de a

bevételek nem befolyásolhatják az önköltséget. Ezek alapján nem megalapozott a kalkulált adat. Mindezeket túl megállapítható, hogy a vizsgált bérleti szerződésekben nem a belső ellenőrzés rendelkezésére bocsátott önköltség-számítások szerinti díjakkal történtek a bérbeadások.

A Kesztyűgyárban bérbeadott termék esetében a belső ellenőrök megállapították, hogy a vizsgált bérleti szerződésekben nem egységesen, nem a honlapon található bérleti díjakon és nem a rendelkezésükre bocsátott önköltség-számítások szerinti díjakkal történtek a bérbeadások. A 2019. évi szerződések szerint több esetben kedvezményesen adták bérbe a helyiségeket, azonban kedvezményes bérbeadásra nincs jogosultsága a Társaságnak. Nem szabályosak a bérbeadások.

A Társaságnál bejelentett integritást sértő esemény kivizsgálására – az átadott jegyzőkönyv szerint – 2021. július 12-én került sor. Az integritást sértő esemény kivizsgálása során nem alkalmazták a Társaságnál jelenleg is érvényben lévő „Az integritási, korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására” szabályzat előírásait. A bejelentésről nem vettek fel jegyzőkönyvet, pedig ennek iratmintáját tartalmazta a szabályzat. Nem jelöltek ki független felelőst az ügy kivizsgálására. Megjegyezendő, hogy a Szabályzat nem a Társaság sajátosságait tükrözte, illetve a szövege hiányos, és egyes esetekben nem megfelelő előírásokat tartalmazott. A szabályzat szerinti szabálytalansági felelős már másfél éve nem dolgozik a Társaságnál.

Az integritást sértő események kezelése alapvetően a felelősség megállapítását, illetve a szükséges intézkedések foganatosítását jelenti. A Társaságnál a szabálytalanság-kivizsgálása nem kifejezetten a felelősség megállapítására irányult. A szabálytalansággal érintett kollegák részt vettek az integritást sértő események kivizsgálásában, a vezetőséggel együtt nézték át vitatott beszerzések dokumentumait, mely összeférhetlenséget eredményezett. Mindezek miatt az érintett munkatársak felelősségre vonása sem történt meg.

Az integritást sértő esemény bejelentőit nem részesítették védelemben, sőt a bejelentők munkavégzése a megromlott munkalétkör miatt teljes mértékben ellehetetlenült.

Az ellenőrzés – jelen vizsgálat eredményeként – javaslatait 29 érdemi és 1 célszerűségi pontban fogalmazta meg.

Az ellenőrzési jelentéstervezet 2021. augusztus 30. és szeptember 2. napja között került az érintettek számára megküldésre. Az integritást sértő esemény bejelentői nevében külön-külön tett a képviseletükben eljáró Ügyvéd észrevételt, illetve a JKN Zrt. észrevételezte a megküldött anyagot. (A Gazdálkodási Ügyosztály írásban jelezte, hogy nem kíván észrevételt tenni.)

Mindhárom észrevételt a belső ellenőrzés megválaszolta.

Az észrevételükben az érintettek egyeztető megbeszélés tartását kezdeményezték, melyre 2021. október 7. napján került sor. (Az egyeztető megbeszélésen az egyik bejelentő észrevételéből lemaradt mellékleteket utólag benyújtották, valamint a JKN Zrt. is nyújtott be újabb dokumentumokat.)

Az egyeztető megbeszélésről Jegyzőkönyv készült, mely visszamutatásra megküldésre került. Ennek keretében a JKN Zrt., illetve az integritást sértő esemény bejelentői képviseletében eljáró Ügyvéd tett észrevételt, melyhez újabb – értékelendő – dokumentumokat küldtek.

A jelentés végleges változata 2021. október 13-án készült el.

Összefoglalva:

A belső ellenőri jelentés elkészültét követően vizsgálat tárgyává tettem, hogy a jelentés alapján szükséges-e hatóságok felé intézkedés tétele, illetve büntetőjogi szempontból a jelentésben leírtak kimerítik-e valamely bűncselekmény megalapozott gyanúját, és szükséges-e feljelentés megtétele. Ezen vizsgálatba bevontam a büntetőjogi tapasztalattal és gyakorlattal bíró ügyvéd kollégákat és szakmai véleményt kértem tőlük.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban: Be.) értelmezése szükségszerű volt a további intézkedések eldöntése végett. A Be. 376. § (2) bekezdése feljelentési kötelezettséget ír elő a hivatalos személyek részére, ha közvádra üldözendő bűncselekmény jut a tudomásukra. A büntető törvénykönyv rendelkezik azon bűncselekményekről, mely esetekben a feljelentés megtétele kötelező, mert annak elmulasztása bűncselekmény.

A jelen belső ellenőri vizsgálat alapján ilyen bűncselekményre utaló adat nem merült fel. A feljelentés megtételének megítélésekor fokozott körültekintéssel kell eljárni, hiszen amennyiben a feljelentés nyomán a nyomozóhatóság nem állapítja meg a bűncselekmény megalapozott gyanúját, úgy a feljelentő akár kimerítheti feljelentésével a hamis vád törvényi tényállását is. A bírósági gyakorlat értelmében a hamis vád abban az esetben is megvalósulhat, ha ismeretlen tettes ellen történik a feljelentés, de a feljelentés tartalmából kiderül a vélt elkövető kiléte.

A Balatonalmádi strand szerződésének vizsgálata nyomán megállapítható, hogy az önkormányzatot vagyoni hátrány nem érte, sőt, a bérbeadás az addigiakhoz képest plusz bevételt jelentett. Vagyoni hátrány hiányában a hűtlen kezelés törvényi tényállása sem valósulhat meg. (Btk. 376. §)

A szerződéskötési gyakorlattal kapcsolatosan vizsgáltuk, hogy megvalósulhat-e a Btk. 345. § szerinti hamis magánokirat felhasználásának törvényi tényállása. Egy magánokirat elsősorban akkor hamis, ha azon a feltüntetett személy nem azonos azzal, aki kiállította, akkor hamisított, ha a létező magánokiraton később tartalmi vagy formai változást végeznek. A felhasználás pedig akkor valósul meg, amennyiben a hamis magánokiratot joghatás kiváltására hatóság vagy egyéb szerv felé benyújtják, felhasználják. Ha egy megállapodás később kerül írásba foglalásra, önmagában nem alapozhat meg büntetőjogi tényállást.

Megjegyzendő, hogy a feltárt hiányosságok egy része a legalább 2015. június 1. napja óta folytatott helytelen és szabálytalan gyakorlatok továbbfolytatásából adódik. Annak ellenére, hogy ez a belső ellenőrzés által feltárt szabálytalan gyakorlat, működési minta, mechanizmus hosszú évek óta fennáll, a társaságnál folyamatosan működő felügyelőbizottságok ezen jogellenes gyakorlatot évek óta nem észlelték annak ellenére sem, hogy a törvény szerint feladatuk lenne a jogi személy iratainak, számviteli nyilvántartásainak, könyveinek, szerződéseinek, szerződéskötési gyakorlata jogszerűségének vizsgálata, ugyanis ennek elmulasztásából vagy nem megfelelő teljesítéséből eredő jogi személynek okozott károkért a Ptk. 3:28. §-a alapján kártérítési felelősséggel tartoznak.

Tudomásom szerint a társaságnál működő felügyelőbizottság a belső ellenőrzés által feltárt hiányosságokkal összefüggésben jelzést, intézkedést nem tett és nem is kezdeményezett, belső ellenőrzési eljárás lefolytatására volt szükség azon helytelen gyakorlat feltárásához, amelynek feltárása a társaságnál működő felügyelőbizottságok feladata lett volna.


A leírtakból kiderül, hogy a jelenlegi információk alapján nem merült fel olyan releváns adat vagy tény, mely szükségessé teszi a büntetőfeljelentés megtételét.

Ugyanakkor fontosnak tartom, hogy a vizsgálat ténymegállapításai nyomán haladéktalanul szükséges a beszerzési, szerződéskötési és ellenőrzési protokoll revíziója, annak érdekében, hogy az eddigi szabálytalan gyakorlat ne folytatódjon, és hatékonyabb ellenőrzést biztosítson a tulajdonos önkormányzat számára.

Tájékoztatom továbbá a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a Balatonalmádi strand használatára vonatkozóan megkötött szerződés jogi sorsát tovább vizsgáljuk, és az ezzel kapcsolatos szükséges intézkedéseket is megtesszük.

Budapest, 2021. október 20.

Tisztelettel:



dr. Sajtó Csilla
jegyző

