



BUDAPEST FŐVÁROS  
KORMÁNYHIVATALA

KORMÁNYMEGBÍZOTT

**Dr. László Imre polgármester úr**  
részére

**Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata**

Iktatószám: BP/2800/00173-1/2021  
Ügyintéző: dr. Petró Adrienn  
Telefonszám: (1) 235-1743  
E-mail: petro.adrienn@bfkh.gov.hu  
Tárgy: Törvényességi felhívás a 2020. október  
15-i képviselő-testületi ülés 2. napirendi  
pontjával kapcsolatban

Ez a levél kizárólag a TFÍK informatikai rendszerébe történő feltöltéssel kerül megküldésre!

**Tisztelt Polgármester Úr!**

Budapest Főváros Kormányhivatala a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított felügyeleti jogkörében eljárva, az Mötv. 132. § (3) bekezdés a) és b) pontja alapján vizsgálta Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testületének 2020. október 15-i zárt ülése megtartásának körülményeit, illetve az ezen az ülésen hozott 152/2020. (X.15.) XI. ÖK, illetve 161-162/2020. (X. 15.) XI. ÖK határozatok jogszerűségét. Vizsgálatom alapján az alábbi

**törvényességi felhívást**

teszem.

1. A képviselő-testület 2020. október 15-i ülésének 2. napirendi pontja „Az önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságok és az Újbuda GAMESZ gazdasági átvilágításának megállapításai és kapcsolódó feladatok” című előterjesztés volt. A Kormányhivatal részére 2020. október 30-án a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás rendszerén (a továbbiakban: TFÍK) keresztül megküldött jegyzőkönyv alapján a kérdéskört a képviselő-testület zárt ülésen tárgyalta; a napirendi pont nyilvános tárgyalására irányuló képviselői javaslatot a 152/2020. (X.15.) XI. ÖK. határozattal elutasította.

A képviselő-testület ülése fő szabály szerint nyilvános, a képviselő-testületi ülések nyilvánossága a demokratikus önkormányzati működés előfeltétele, ezért zárt ülés tartására csak kivételes és indokolt - az Mötv. 46. § (2) bekezdés a)-c) pontjaiban meghatározott - esetekben kerülhet sor, az attól való eltérés nem megengedett.

Amennyiben a képviselő-testület zárt ülést tart – akár a törvény szerinti kötelező esetekben, akár az érintett kérésére, illetve mérlegelés alapján – egyértelműen meg kell jelölni annak jogszabályi alapját, hiszen megfelelő indok nélkül nem korlátozható a nyilvánosság, a lakosság tájékoztatáshoz való joga.

A képviselő-testület 2020. október 15-i ülésének 2. napirendi pontjához kapcsolódó előterjesztésben nem szerepelt az, hogy mely jogszabályhely alapozta meg a zárt ülés tartását és erre vonatkozóan a nyilvános és a zárt testületi ülések jegyzőkönyvei sem tartalmaznak információt.

A 2. napirendi pont tárgyát tekintve kizárólag az Mötv. 46. § (2) bekezdés c) pontja adhatott volna lehetőséget zárt ülés elrendelésére, feltéve, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené. Ezzel összefüggésben az Mötv. Kommentárja kiemeli, hogy az „üzleti érdek sérelme” kitételt szűken kell értelmezni, azt valószínűsíteni kell, és indokolni, továbbá az üzleti érdek sérelme nem lehet elvont, közvetett és egyéb feltételek beálltától függő. Az Mötv. tehát az üzleti érdek sérelmét vonja szabályozási körébe, ebből következően nem elégséges feltétel, ha csupán azt „érintő” kérdések merülnek fel.

Az üzleti érdek fogalmát a jogszabály közelebbről ugyan nem határozza meg, azonban az adatvédelmi biztos - máig irányadónak számító - 1344/K/2006-3. ügyszámú állásfoglalásában az önkormányzat üzleti érdekével összefüggésben az alábbiakat emelte ki:

*„...a jogalkalmazóknak különös gonddal kell vizsgálni, fennállnak-e egyáltalán a zárt ülés elrendelésének és ezáltal a nyilvánosság-korlátozásnak a feltételei. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog, az önkormányzatok demokratizmusa alapján mind az Avtv., mind az Ötv. szabályai az önkormányzati működés, a közpénzekkel, vagyonnal való gazdálkodás nyilvánosságát, átláthatóságát kívánják garantálni, és az ezzel kapcsolatos adatok, információk nyilvánosságát deklarálják. Csak szűk körben, törvény által meghatározott esetekben van lehetőség a nyilvánosság korlátozására.*

...

*Védendő üzleti érdek, titok az önkormányzat oldalán is fennállhat, lévén önálló, tulajdonnal, vagyonnal rendelkező jogi személy. Az önkormányzat üzleti érdekeinek védelmére azonban jóval szűkebb körben kerülhet sor, mint egy gazdálkodó szervezet esetében. ... kizárólag az önkormányzat érdekében történő alkalmazására kivételesen, ... az alábbi feltételek fennállása mellett kerülhet sor:*

- a rendelkezés konkrét vagyontárgy (vagyonelem) felett történik és
- a rendelkezés az adott vagyontárgy (vagyonelem) jogi helyzetét közvetlenül befolyásolja és
- a döntéshozatali folyamat nyilvánossága, vagy a döntés indokainak (előzetes) nyilvánosságra kerülése az önkormányzat gazdasági érdekeit vagy gazdálkodásának biztonságát alaposan vélelmezhetően közvetlenül veszélyeztetné.”

Mindezekre tekintettel mindenképpen szükséges lett volna annak konkrét – mind jogi, mind ténybeli – alátámasztása, hogy a képviselő-testület a 2. napirendi ponttal kapcsolatban miért zárta ki a nyilvánosságot és tartott zárt ülést. Különösen annak tudatában, hogy előterjesztőként Polgármester Úr a testületi ülésen képviselői kérdésre válaszolva többször is hangsúlyozta, hogy a napirend általános jellegű tájékoztatást tartalmaz. Ezen túlmenően – amennyiben a testület a 2. napirendi pontot az Mötv. 46. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt indokra tekintettel tárgyalta zárt ülés keretei között – a helyes jogértelmezés szerint, figyelemmel az Mötv. 50. §-ának megfogalmazására is a törvény által előírt feltételek fennállása esetén a képviselő-testületnek kifejezetten, határozattal kellett volna rendelkeznie az ülés zárttá nyilvánításáról. (Az összes napirendi pontról való szavazás és határozathozatal nem tekinthető zárt ülés elrendelésének, még akkor sem, ha a zártan tárgyalandó egyes napirendi pontok mellett ez a tény feltüntetésre kerül, és a szavazatok száma eléri a minősített többséghez szükséges mértéket.)

Az Mötv. 46. § (2) bekezdés c) pontjában rögzített esetben, az erre irányuló és megfelelő indokkal alátámasztott javaslat esetén külön határozattal rendelhető el a zárt ülés az üzleti érdekek megóvása érdekében, ennek hiányában azonban a tárgykört nyilvános ülésen kell tárgyalni

A felterjesztett jegyzőkönyv tanúsága szerint az Újbudai Önkormányzat Képviselő-testülete az említett követelményeknek és elvárásoknak nem tett maradéktalanul eleget; a 2. napirendi pont zárt ülésen való

tárgyalásakor az Mötv. szabályainak figyelmen kívül hagyásával járt el, amely jogsértő helyzetet eredményezett.

2. A Képviselő-testület a 2. napirendi pont megtárgyalását követően két határozatot fogadott el:

*161/2020. (X. 15.) XI. ÖK határozat*

*Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testülete 18 igen szavazattal, 5 ellenszavazattal és 2 tartózkodással – minősített szótöbbséggel – úgy határozott, hogy a 34/2014. (XII. 22) XI. ÖK rendelet 3. § (2) bekezdésében foglaltak alapján az Önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságok és az Újbuda GAMESZ gazdasági átvilágításának megállapításai és a kapcsolódó feladatok tárgyában a Gazdasági Bizottságra átruházott hatáskörét magához vonja. Határidő: 2020. október 15. Felelős: dr. László Imre polgármester*

*162/2020. (X. 15.) XI. ÖK határozat*

*A Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testülete 18 igen szavazattal, 7 ellenszavazattal, tartózkodás nélkül úgy határozott, hogy a Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságok és a GAMESZ gazdasági átvilágításáról készült 8 jelentést megismerte, az abban jelzett összefoglaló megállapításokat tudomásul veszi. Felkéri a Polgármestert a javaslattétel során jelzett vizsgálatok lefolytatására, illetve a szükséges további lépések megtételére. Határidő: 2021. április 30. Felelős: dr. László Imre polgármester*

Az Mötv. 41. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület a nem kizárólagos hatásköreit bizottságaira átruházza. Ezt megteheti a szervezeti és működési szabályzatában, valamint egyéb helyi önkormányzati rendeletben is, azonban a szervezeti és működési szabályzatban minden hatáskör-átruházást meg kell jeleníteni.

A hatáskör átruházása – amint azt az Mötv. Kommentárja szintén kiemeli – nem szünteti meg a képviselő-testület befolyását és felelősségét a hatáskör gyakorlásával kapcsolatban, az átruházott hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, illetve a hatáskör átruházását vissza is vonhatja. Az utasítás azonban nem vonatkozhat egyedi ügy konkrét intézésére, csak az adott körbe tartozó valamennyi ügyre alkalmazandó általános instrukciókat határozhat meg, és nem lehet jogszabályokkal ellentétes sem.

A Belügyminisztérium szakmai álláspontja szerint *"...a hatáskör <visszavonása> nem egyedi ügyekben gyakorolható, hanem a teljes <hatáskörcsoport> visszavonását jelenti."* [Szabályozási segédlet a helyi önkormányzati feladatok ellátásához, 2018.]

Az Újbudai Önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat egyszemélyes gazdasági társaságaiban és nonprofit gazdasági társaságában a társaság tagját megillető jogokat – a Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata tulajdonában álló vagyonnal való rendelkezés szabályairól szóló 33/2012. (VI. 6.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Vagyonrendelet) 10. § (8) bekezdésében – a Gazdasági Bizottságra ruházta. A hatáskör rendeleti átruházásának tényét a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 34/2014 (XII.22) XI. ÖK. rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) 3. számú melléklete is tartalmazza. Ebből következően az SZMSZ 3. számú mellékletében felsorolt, az egyes helyi önkormányzati rendeletekben átruházott képviselő-testületi hatáskörök és az ott nevesített önkormányzati rendeleti szabályok közötti összhangot is minden esetben biztosítani szükséges (pl. a rendeletben átruházott hatáskör visszavonását az SZMSZ-ben is át kell vezetni).

A Vagyonrendelet alapján tehát a képviselő-testület ülésére 2. napirendi pontként beterjesztett ügykör a Gazdasági Bizottság hatáskörébe tartozik, ennél fogva e bizottság a képviselő-testületi ülést megelőző napon, 2020. október 14-én tartott ülésén jogosult lett volna a gazdasági átvilágításról készült jelentéseket és összefoglaló megállapításokat megismerni és megtárgyalni. Az előterjesztés azonban nem került a Gazdasági Bizottság elé, előterjesztőként Polgármester Úr azt közvetlenül a képviselő-

testületnek nyújtotta be, amely a napirendi pont megtárgyalását követően a 161/2020 (X.15.) XI. ÖK számú határozatában a bizottsági hatáskör visszavonásáról rendelkezett.

A Kormányhivatal a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálva úgy ítélte meg, hogy a bizottsági hatáskört visszavonó határozat meghozatalának körülményeivel kapcsolatban a tények szélesebb körű ismerete szükséges, ezért információkéréssel fordult az Újbudai Önkormányzat Jegyzőjéhez, amelyben tájékoztatást kért arra vonatkozólag, hogy a képviselő-testület a Gazdasági Bizottság pontosan mely hatáskörét vonta vissza és milyen időtartamra, továbbá, hogy a „kapcsolódó feladatok” alatt mit ért a határozat szövege.

A megkeresésre érkezett válaszban Jegyző Asszony kifejtette, hogy a „*Gazdasági Bizottság hatáskörét azonban a Képviselő-testület, a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 34/2014 (XII.22) XI. ÖK. Rendelet 3. § (2) bekezdés előírásai alapján, minősített szótöbbséggel meghozott 161/2020 (X.15.) XI. ÖK számú jogszerű határozatával, az érintett 2. napirendi pont tekintetében, a napirend tárgyalása előtt magához vonta.*”

Jegyző Asszony válaszában jelezte továbbá, hogy „*a Gazdasági Bizottságra átruházott tulajdonosi hatáskört kizárólag a 2. napirendi pont megtárgyalásának körében, és kizárólag a 2. napirendi pont megtárgyalásának időtartama alatt*” vonta magához a képviselő-testület. A kapcsolódó feladatok a válaszban nem kerültek közelebről meghatározásra.

Az információkérésre érkezett jegyzői válasz egyes állításai és a Kormányhivatalnak a TFÍK rendszeren keresztül továbbított zárt ülésről készült, közokiratnak minősülő jegyzőkönyv tartalma között ellentmondás észlelhető. A jegyzőkönyv szerint ugyanis a 161/2020 (X.15.) XI. ÖK. határozat meghozatalára nem a 2. napirend tárgyalása előtt, hanem a napirendi pont tárgyalását követően került sor: a határozatot és az arról való szavazás eredményét a jegyzőkönyv 19. oldala tartalmazza, ezt megelőzően mintegy 17 oldalon keresztül a 2. napirendi pont tárgyalása, vitája került jegyzőkönyvezésre.

Amennyiben a képviselő-testület a Gazdasági Bizottságra átruházott hatáskört a 2. napirendi pont tárgyalásának időtartamára kívánta magához vonni, arról előzetesen kellett volna döntést hoznia. Ennek hiányában a képviselő-testület – figyelemmel arra, hogy a Vagyonrendelet 10. § (8) bekezdése közvetlenül a Gazdasági Bizottságra telepíti a tulajdonosi jogok gyakorlását, amely hatáskört annak visszavonásáig gyakorolhatja – jogsértő módon, bizottsági hatáskörbe tartozó kérdést tárgyalt, elvonva a bizottság hatáskörét.

Jegyző Asszony levele szerint a hatáskör visszavételének indokát az előterjesztő abban jelölte meg, hogy „*a kérdés, pénzügyi és gazdasági „súly” miatt, csak valamennyi képviselő véleményének a megismerését követően, csak valamennyi képviselő szavazatának figyelembe vételével dönthető el*”. Ez a magyarázat azonban ellentétes azon jegyzőkönyvezett állítással, miszerint a napirend csak általános jellegű tájékoztatást tartalmaz.

A jegyzői válaszelevélben előadott magyarázat, miszerint a bizottsági hatáskör csak a 2. napirendi pont megtárgyalása időtartamára került visszavonásra, ellentmond a 162/2020 (X.15.) XI. ÖK számú határozatban foglaltaknak is – amely további vizsgálatok lefolytatását és a szükséges lépések megtételét határozta meg feladatként a polgármester számára 2021. április 30-i határidővel. Ez a megfogalmazás arra enged következtetni, hogy a hatáskör-visszavonás túlmutat a 2. napirendi pont tárgyalásán, hiszen további feladatokat állapít meg és határidőt szab Polgármester Úr részére.

Ha a képviselő-testület a nem megfelelő hatáskörgyakorlás, vagy más ok miatt szükségesnek ítéli az átruházott hatáskör visszavonását, akkor azt ugyanolyan formában vonhatja vissza, mint amilyenben a hatáskörgyakorlást átruházták: az Möt. Kommentár is nyomatékosítja, hogy **rendeleti átruházásnál a**

**visszavonáshoz is rendelet kell**, a határozatban történt átruházáshoz határozat szükséges. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a hatáskör-visszavonás az átruházott ügycsoport tekintetében értelmezhető, egyedi ügyekben nem gyakorolható.

A képviselő-testület azonban az előzőekben ismertetett szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el és a Vagyonrendelet által a Gazdasági Bizottságra telepített hatáskör visszavonásáról rendelet helyett határozatban rendelkezett, ennek következtében a hatáskör-visszavonás ténye sem a Vagyonrendeletben, sem az SZMSZ-ben nem került átvezetésre.

**Az 1. pontban kifejtett indokokra tekintettel felhívom a Tisztelt Polgármester Urat, hogy a jövőben a képviselő-testületi ülések előkészítése és vezetése során tartsa szem előtt a képviselő-testület törvényes működésének garanciáját jelentő nyilvánosság biztosítását; a szükség szerinti zárt ülés tartása esetén pedig fokozottan ügyeljen az Mötv. 46. § (2) bekezdésében foglalt szabályok megfelelő érvényesítésére.**

**Felkérem továbbá Tisztelt Polgármester Urat, hogy jelen felhívás kézbesítésétől, azaz – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 5. § (1) bekezdése alapján – a TFÍK informatikai rendszerbe történő feltöltéstől számított**

**30 napon belül**

**a 161/2020 (X.15.) XI. ÖK és a 162/2020 (X.15.) XI. ÖK számú határozatokat – tekintve, hogy elfogadásukra a Gazdasági Bizottság hatáskörét elvonva, jogsértő módon került sor – helyezze hatályon kívül.**

**Kérem, hogy az Mötv. 134. § (1) bekezdésének második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségnek eleget téve a törvényességi felhívás alapján tett intézkedéséről, vagy egyet nem értéséről a Kormányhivatalt – a fent megadott határidőn belül – a TFÍK informatikai rendszeren keresztül tájékoztatni szíveskedjék.**

**Szükségessnek tartom jelezni, hogy az Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközök alkalmazásáról mérlegelési jogkörömben hozok döntést. A Vhr. 2. § (5) bekezdése kimondja továbbá, hogy a Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.**

*Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint*

Tisztelettel:

dr. Sára Botond