

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a dr. Karsics Attila pártfogó ügyvéd által képviselt felperesnek a Zala Megyei Közgyűlés alperes ellen szociális ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perében a Baranya Megyei Bíróság 2006. október 25. napján kelt 7.K.21.256/2006/4. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 9. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

í t é l e t e t :

A Legfelsőbb Bíróság a Baranya Megyei Bíróság 7.K.21.256/2006/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a Legfelsőbb Bíróság a felperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg az alperesnek 10.000 /tízezer/ forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A Legfelsőbb Bíróság dr. Karsics Attila pártfogó ügyvéd munkadíját 6.000 /hatezer/ forintban állapítja meg, amelyet, és az 1.200 /egyezerkettőszáz/ forint általános forgalmi adót a Legfelsőbb Bíróság Költségvetési és Ellátási Főosztálya utal ki a pártfogó ügyvédnek.

A feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes - a Zala Megyei Önkormányzat Kiskorú és Felnőtt Fogyatékosok Otthona gondozottja - 21.0000 Ft családi pótlékban és 24.000 Ft árvaellátásban részesült.

A felperes édesanyja a Magyar Államvasutak Zrt. alkalmazásában áll, 2005 októbere óta táppénzen van, táppénzének havi összege 47.477 Ft.

A Zala Megyei Közgyűlés Elnöke a 2006. március 30. napján kelt 532-2/2006. számú határozatával a felperes személyi térítési díját 2006. február 1. napjától havi 36.000 Ft-ban állapította meg.

Kötelezte az intézmény igazgatóját, hogy a gondozó intézmény számlájára havonként folyósított családi pótlékot - 21.000 Ft-ot - a felperes személyi térítési díjaként fizesse be. Ezen túl kötelezte az édesanyát, hogy 15.000 Ft személyi térítési díjat minden hó 10-ig az intézmény számlájára fizessen be, továbbá a gyermek rendszeres havi jövedelmének 20 %-át költőpénzként biztosítsa.

A felperes fellebbezése folytán eljárta alperes a 76/2006. /VI. 16./ KH határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A felperes keresetében az alperesi határozat felülvizsgálatát, és az elsőfokú határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezését kérte. Vitatta a közgyűlés elnökének hatáskörét, a Zala Megyei Közgyűlés többször módosított 5/2004. /II. 20./ Kr. rendelete /a továbbiakban: Kr./ 11. § /8/ bekezdése - szerinte - nem alapozta azt meg, mivel az kizárólag abban az esetben jogosítja fel az elnököt az eljárásra, amennyiben az intézményi ellátásban részesülő a havi jövedelméből nem tudja megfizetni az intézményi térítési díj mértékével azonos személyi térítési díjat.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény /a továbbiakban: Ötv./ 9. § /1/ bekezdéséhez fűzött törvényi indoklásra hivatkozva állította, hogy az önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testületnek kellett volna eljárnia. Szerinte azáltal, hogy a képviselő-testület a hatáskörét átruházza, attól még a képviselő-testület marad az elsőfokú hatóság, a közgyűlés elnöke - átruházott hatáskörben - a közgyűlés helyett és nevében hoz döntést.

Mindebből kifolyólag a másodfokú hatóság nem lehet a közgyűlés, hiszen a saját döntését bírálná felül.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény /a továbbiakban: Ket./ 42. § /2/ bekezdésére hivatkozva állította az alperesi határozat jogszabálysértését, mivel a másodfokú érdemi döntés előkészítésében és meghozatalában a közgyűlés elnöke is részt vett.

Hivatkozott arra is, hogy a Kiskorú és Felnőtt Fogytékosok Otthonának tulajdonosa, fenntartója és munkáltatója a Zala Megyei Közgyűlés, amely másodfokú államigazgatási hatóságként járt el; ekként saját ügyének elintézésében vett részt, ezt azonban a Ket. 43. § /7/ bekezdése tilt.

Kifogásolta, hogy a térítési díj megállapításakor a szülő kereseti viszonyait nem vizsgálták, a környezettanulmány elvégzésének szándékát jogszabálysértőnek tartotta, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló, többször módosított 1993. évi III. törvény /a továbbiakban: Sztv./ 117. § /3/ bekezdésére

hivatkozással - megítélése szerint - az alperes visszamenőleges hatállyal állapított meg díjfizetési kötelezettséget, mivel az elsőfokú határozat 2006. március 30-án kelt, a díjmegállapítás 2006. február 1-jével történt.

Vitatta, hogy a felperes vonatkozásában bármiféle felülvizsgálat történt volna, ezért ennek hiányában új térítési díjat nem lehetett volna megállapítani.

Sérelmezte azt is, hogy a közgyűlésen nem vehetett részt, és személyesen, szóban nem terjeszthette elő fellebbezését.

A megyei bíróság a felperes keresetét alaposnak értékelte, és az alperes 2006. június 19. napján kelt 76/2006. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezte, az alperest új eljárásra kötelezte.

Ítéletének indokolásában a Ket. 72. § /1/ bekezdés e/ pontjára hivatkozással kifejtette, hogy a közigazgatási hatóság érdemi döntése jogszerűségét a határozat indokolásában foglaltak alapozhatják meg.

A felperes - értelemszerűen - kereseti kérelmében csak az indokolásban foglaltak alapján tudja vitatni a határozat jogszerűségét.

A kereseti kérelemmel szemben előterjeszthető ellenkérelem nem határozat, hanem a perbeli védekezés jogi eszköze, ezért az a határozat Ket. 72. § /1/ bekezdés e/ szerinti indokolásának nem minősül.

Megállapította a megyei bíróság, hogy a perbeli esetben mind az első-, mind a másodfokú hatóság a Zala Megyei Közgyűlés Elnökének hatáskörét a Kr. 11. § /8/ bekezdésére alapította. Ellentmondást tartalmaz a másodfokú határozat és az írásbeli ellenkérelem is e tekintetben, hiszen azt fejtegeti, hogy a szülő vagyoni helyzetének vizsgálata szükségtelen volt, mert a gyermeket megillető rendszeres jövedelem alapján került meghatározásra a fizetendő személyi térítési díj mértéke. Ebben az esetben viszont a Kr. 11. § /8/ bekezdése nem alapozza meg a közgyűlés elnökének átruházott hatáskörét, hiszen ő csak abban az esetben járhat el, ha az intézményi ellátásban részesülő a havi jövedelméből nem tudja megfizetni az intézményi térítési díj mértékével azonos személyi térítési díjat.

Alaposnak értékelte tehát a megyei bíróság a felperes e tekintetben előterjesztett kereseti kérelmét, a közgyűlés elnökének hatásköre ugyanis ezen jogszabályhely alapján a perbeli esetben nem állapítható meg.

Megállapította azt is a megyei bíróság, hogy sem az első-, sem a másodfokú határozatból egyértelműen nem derül ki, hogy a térítési díj meghatározására mely jogszabályhely alapján került sor, a felperes havi jövedelméből meg tudja fizetni, vagy nem tudja megfizetni a térítési díjat; így az sem volt érdemben vizsgálható,

hogyan vajon az eltartására köteles szülő vagyoni helyzete e tekintetben vizsgálendő-e, vagy sem. Jogszabálysértő tehát e tekintetben az alperesi határozat, és emiatt az felülvizsgálatra is alkalmatlan.

Rögzítette a megyei bíróság, hogy az alperesnek egyértelműen állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy a felperes a térítési díjat havi jövedelméből fedezni tudja-e vagy sem, és ennek figyelembevételével kell döntenie a hatáskör címzettjéről.

Alaposnak ítélte a megyei bíróság a felperesnek az SZMSZ 16. § /1/ bekezdés b/ pontjára történő hivatkozását is; ez ugyanis kimondja, hogy a közgyűlés ülésére - a képviselőkön kívül - meg kell hívni meghívóval, tanácskozási jog nélkül a napirendi pontok tárgya szerinti illetékes szerv képviselőjét, valamint az érintett magánszemélyt.

Hivatkozott a megyei bíróság a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 31. számú állásfoglalására is.

Kifejtette, hogy az ülések nyilvánosságát az SZMSZ 17. §-a szabályozza, melynek 3. § a/ pontja kimondja, hogy a közgyűlés zárt ülést tart önkormányzati, hatósági összeférhetetlenségi és kitüntetési ügyek esetén.

A /4/ bekezdés értelmében zárt ülésen a képviselők, a főjegyző, meghívás esetén az érintett és a szakértők vehetnek részt.

E két jogszabályhely összevetése alapján a megyei bíróság álláspontja szerint a felperest a közgyűlés ülésére a 16. § /1/ bekezdés b/ pontja alapján meg kellett hívni, és a 17. § /4/ bekezdése értelmében azon részt vehetett.

Jogszabálysértő módon tagadta meg tehát az alperes a felperesi meghatalmazott jelenlétét a zárt ülésen, és nem támasztja alá a közgyűlés üléséről történő kirekesztését a Ket. 68. § /2/ bekezdés a/ és b/ pontja sem.

A megyei bíróság álláspontja szerint ez olyan súlyos eljárási jogszabálysértés, amely a bírósági eljárásban nem orvosolható, ezért szükségszerű az alperesi határozat ezen okból történő hatályon kívül helyezése.

Megjegyezte a megyei bíróság, hogy helytállóan foglalt ugyanakkor állást az alperes a határozat-tervezet megtekintésével kapcsolatos felperesi kérelemről; a Ket. 68. § /2/ bekezdés a / pontja értelmében az ügyfél a határozat /végzés/ tervezetében nem tekinthet be.

Nem tartotta jogszabálysértőnek a megyei bíróság azt az alperesi gyakorlatot, hogy az elnök átruházott hatáskörben történő eljárása esetén a fellebbezés elbírálására az alperesi határozatban hivatkozott jogszabályhelyek alapján a közgyűlés jogosult.

A megyei bíróság álláspontja szerint nem történt az alperes részéről visszaható hatályú jogalkalmazás sem, személyi térítési díj összege a megállapítás időpontjától függetlenül évente két alkalommal vizsgálható felül és változtatható meg, a Kr. 11. § /5/

bekezdése értelmében; így az éves felülvizsgálat alkalmával a Kr. szerint a magasabb térítési díj megállapítására az alperes jogosult volt.

A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Bejelentette, hogy a jogerős ítélet rendelkező részét tudomásul vette, azt elfogadta.

Felülvizsgálati kérelmét kizárólag a megyei bíróság ítéletének indokolásával szemben kívánta előterjeszteni. Arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet sérti a Ket. 1. § /1/, /2/, /3/, /4/ bekezdését, 2. § /1/, /2/, /3/ bekezdését, 15. § /1/ bekezdését, 19. § /1/, /2/ bekezdését, 42. § /2/ bekezdését, 43. § /2/, /3/, /4/, /5/, /7/, /8/, /9/ és /10/ bekezdését, 106. § /2/ bekezdését, 107. § /1/, /2/ bekezdését, az Ötv. 9. § /1/ bekezdését, az Sztv. 115. § /3/ és /6/ bekezdését.

Kifejtette, hogy az SZMSZ a közgyűlés elnökére átruházott hatáskörökről szóló 1. sz. melléklete szerint a Zala Megyei Közgyűlés Elnöke dönt a felnőtt szociális és gyermekvédelmi intézményekben ellátottak személyi térítési díjának csökkentése, vagy elengedése tárgyában.

A felülvizsgálati kérelmet a jogerős ítélet indokolásával szemben négy kérdéskörre terjesztette elő; nevezetesen, hogy tisztázva legyen, az alperes az általa hivatkozott szempontok figyelembevételével mellett jogosult-e, vagy sem az ügyben eljárni.

Másodszorban különösen jogszabálysértőnek tartotta a megyei bíróság ítélete indokolásának azon részt, amely szerint nem jogszabálysértő az az alperesi gyakorlat, hogy az elnök átruházott hatáskörben történő eljárása esetén a fellebbezés elbírálásáról a közgyűlés dönt.

Harmadszorban kifejtette, hogy - álláspontja szerint - az alperes részéről visszaható hatályú jogalkalmazás történt, ezért törvénysértő, amikor az alperes nem a határozat jogerőre emelkedésének napjától lépteti hatályba a határozat tartalmát, hanem a határozat alapjául szolgáló rendelet hatályba lépésének napjától.

Negyedszorban kifogásolta, hogy a megyei bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény /a továbbiakban: AB tv./ 38. § /1/ bekezdése alapján nem indított alkotmánybírósági eljárást, holott arra köteles lett volna az eljárás felfüggesztése mellett.

E körben alkotmányellenesnek tartotta, hogy az Zalaegerszegi Kiskorú és Felnőtt Fogyatékosok Otthonának tulajdonosa, fenntartója és munkáltatója a Zala Megyei Közgyűlés, amely ebben az ügyben - jogilag vitatható módon - másodfokú államigazgatási hatóságként járt el.

Ugyanakkor a Ket. 43. § /7/ bekezdése alapján a hatóság a saját ügyének elintézésében hatóságként nem vehet részt.

Kétségtelen tény, hogy mind az Sztv. mind a Kr. a fenntartó jogosultságává teszi a díjmegállapítást, ugyanakkor ez ellentétes a Ket. 43. § /7/ bekezdésével.

A Zala Megyei Közgyűlés egyszerre és egyidejűleg a szerződés vonatkozásában mellérendeltségi, és ezzel egyidejűleg - mint államigazgatási hatóság ügyfeleként - egyazon ügyben alá-, fölérendeltségi jogviszonyban is áll, márpedig egyszerre mindkettő nem lehet.

A Ket. 19. § /2/ bekezdésére és az Ötv. 9. § /1/ bekezdésére hivatkozással kifejtette, hogy ha a képviselő-testület a hatáskörét átruházza, attól még a képviselő-testület marad az elsőfokú hatóság; amikor a közgyűlés elnöke átruházott hatáskörben meghozza az elsőfokú határozatot, akkor csak fizikailag hoz döntést, az jogi értelemben valójában a közgyűlés döntése.

A közgyűlés elnöke átruházott hatáskörben a közgyűlés helyett és nevében hoz döntést.

Mindebből kifolyólag a másodfokú hatóság nem lehet a közgyűlés, hiszen a saját - még ha átruházott hatáskörben is hozott - döntését bírálná felül; ez a Ket. 42. § /2/ bekezdésének sérelmét is jelenti.

Kifogásolta azt is a felperes, hogy az önkormányzat rendeletében nem szabályozott több olyan kérdést sem, amelynek szabályozását az Sztv. 92. §-a kötelezően előírja az önkormányzat számára. A Zala Megyei Közgyűlés helyi rendelete alkotmányellenes, ezért e tekintetben is a megyei bíróságnak az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia, normakontrollt kérve.

Álláspontja szerint ebben az ügyben ezt az önkormányzati rendeletet nem lehetne ilyen szubjektív szempontok alapján alkalmazni, hiszen alkotmányos jogokat sért.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

Elsődlegesen leszögezi a Legfelsőbb Bíróság, hogy a megyei bíróság a felperes keresetének helyt adó, a keresettel támadott alperesi határozatokat hatályon kívül helyező, és új eljárásra kötelező döntést hozott.

E körben a jogerős ítélet indokolásában a Pp. 221. § /1/ bekezdésének megfelelően rögzítette a feltárt jogszabálysértéseket, és iránymutatást adott azok kiküszöbölésének módjára vonatkozóan is.

Ily módon a megyei bíróság ítélete megfelelt a Pp. általános szabályainak, és a közigazgatási perekre vonatkozó különleges előírásainak is, azaz a Pp. 339. § /1/ bekezdésében foglaltaknak.

A felülvizsgálati kérelemben írtak kapcsán kiemeli a Legfelsőbb Bíróság, hogy a megyei bíróság a jogerős ítélet meghozatala során nem alkalmazta - és így meg sem sérthette - a Ket. előírásait.

Az eljárásra jogosultság tekintetében a megyei bíróság a felülvizsgálat során alaposnak értékelte a keresetet, és annak tisztázására hívta fel az alperesi hatóságot.

A személyi térítési díj csökkentésének vagy elengedésének lehetőségével a megyei bíróság a hatályon kívül helyezést megalapozó jogszabálysértések megállapítása okán nem foglalkozott, így a díjmegállapítás időpontjával sem, ezen kérdésekben jogi álláspontot nem foglalt el, így annak jogszerűsége sem volt felülvizsgálható.

A megyei bíróság az alperes döntési mechanizmusát, a hatáskör-átruházást jogilag aggályosnak minősítette, azt jogerős ítéletében megindokolta; így ezen kérdés további részletezése és kifogásolása a felülvizsgálatot kérő részéről megalapozatlan, tekintettel a megyei bíróság által elrendelt új eljárásra.

A felperes felülvizsgálati kérelmében kifogásolta, hogy a megyei bíróság nem indított az Alkotmánybíróság előtt a tárgyalás felfüggesztésével egyidejűleg eljárást.

Ezzel kapcsolatosan hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság, hogy az AB tv. 21. § /2/ és /4/ bekezdése értelmében az AB tv. 1. § b/ pontja szerint a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, illetve az e/ pont szerinti, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése iránt az eljárást bárki indítványozhatja.

Ebből következően az ilyen típusú eljárások megindítására bárki - tehát pl. a felperes is - jogosult az Alkotmánybíróság előtt.

A megyei bíróságnak ilyen típusú eljárások indítására jogszabályi kötelezettsége nem áll fenn, így annak mellőzése sem tekinthető jogszabálysértőnek, és ezen döntését a megyei bíróság indokolni sem köteles.

Kiemeli a Legfelsőbb Bíróság, hogy a felperesnek a felülvizsgálati kérelemben foglalt, a jogerős ítélet indokolásával szembeni kifogásai részben időelőttiék - a jogerős ítélet tartalmával ellenkezőek, részben megalapozatlanok, ezért azokat a Legfelsőbb Bíróság nem fogadta el.

A megyei bíróság által megismételni rendelt új eljárás eredményeként hozott határozatok ellen az azokat sérelmező fél számára ismételten megnyílik a bírósági felülvizsgálat igénybevételenek jogszabályi lehetősége.

Minderre tekintettel a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat nem sértette meg, ezért azt a Pp. 275. § /3/ bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felülvizsgálati eljárásban felmerült alperesi perköltség megfizetésére a Legfelsőbb Bíróság a felperest a Pp. 270. §-ának

/1/ bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § /1/ bekezdése szerint kötelezte.

A Legfelsőbb Bíróság a 7/2002. /III. 30./ IM rendelet 5. § /1/ bekezdés b/ pontja, valamint a 2005. évi CLIII. törvény 61. § /4/ bekezdése alapján állapította meg az államot terhelő pártfogó ügyvédi munkadíjat.

Az eljárás az Sztv. 16. §-a szerint illetékmentes.

Budapest, 2007. december 5.

**Dr. Buzinkay Zoltán sk. tanácselnök, Dr. Fekete Ildikó sk. előadó
bíró, Dr. Darák Péter sk. bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő