

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.IV.35.762/2012/3.szám

A Kúria dr. Németh Ágnes ügyvéd által képviselt felperesnek, dr. Kun-Szabó Csilla jogtanácsos által képviselt alperes ellen szociális ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Kecskeméti Törvényszék 2012. május 2. napján kelt 2.K.21.688/2011/24. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 26. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Kecskeméti Törvényszék 2.K.21.688/2011/24. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és a felperes keresetét elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 40.000 (negyvenezer) forint együttes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költséget.

A kereseti és felülvizsgálat eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye .

I n d o k o l á s

A felperes alapító okirata értelmében egyebek mellett gyermekek napközbeni ellátására, családi napközik működtetésére létrehozott alapítvány. Ezen tevékenységi körön belül öt szolgáltató intézmény fenntartója.

Az alperes hatósági ellenőrzést folytatott a felperesnél a 2010. költségvetési évben a normatív állami hozzájárulás és támogatás felhasználása, valamint a felhasználás alapját képező mutatószámok megállapítása, a vonatkozó évi költségvetési törvényben megfogalmazott feltételrendszer teljesülése körében. A hatósági ellenőrzés megállapításait helyszíni ellenőrzésen alapuló, 2011. február 21-én kelt összefoglaló jegyzőkönyvben rögzítette.

Az első fokon eljáró hatóság 1.099.620 forint jogosulatlan támogatás és 120.356 forint igénybevételei kamat visszafizetésére kötelezte a felperest (kelte: 2011. március 23., száma: 10.134-

11/2011.)). Megállapításai értelmében a felperes alapvetően jogszerű tevékenysége mellett, az ellenőrzéssel érintett időszakban a megállapodást kötött ellátottak gondozási napjainak számát 6327 napban jelölte meg, amely 25,21 fő tényleges feladatmutatót jelent. Az alperes számításai szerint ezzel szemben a ténylegesen elszámolható gondozási napok száma 5299, amely 21,11 fő tényleges feladatmutatót jelent. Az eltérés oka, hogy a szolgáltatók egyikénél az egyik gyermek a nyilvántartás szerint csak 2010. január 31-ig volt ellátott, ezzel szemben 2010. február 18-ig vettek fel utána támogatást. Másrészt viszont a felperes egy másik szolgáltatójánál az ellátási területen kívülről is elláttak gyermekeket, ezért 8 gyermek gondozása nem vehető figyelembe. E megállapítással további 1010 gondozási nap eltérés mutatkozott.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes határozatával helyben hagyta az első fokú határozatot (száma: 10.134-11/2011., kelte: 2011. március 23.). Az alperes határozatát a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 32. § (6) bekezdésére, a 259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.1.), valamint az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók normatív állami támogatásáról szóló 213/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.2.) egyes rendelkezéseire alapította.

A felperes keresettel fordult a Kecskeméti Törvényszékhez (a továbbiakban: Törvényszék) az alperes határozatának bírósági felülvizsgálata iránt. A Törvényszék az alperes határozatát az első fokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az első fokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Indokolása értelmében a 2010. évi költségvetésről szóló 2009. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 52. § (1) bekezdés h) pontja, a 3. számú melléklet 14/b. pontja, illetve a kiegészítő szabályok 5. pontja értelmében az állami támogatás az adott gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltató - működési engedély alapján végzett - tevékenységét hivatott finanszírozni. A felperes működési engedélye alapján jogosult volt e tevékenység végzésére. Sem közérdek, sem ellenérdekű ügyféli érdek nem indokolta, hogy az alperes vizsgálja a felperes működési engedélye szerinti ellátási területének terjedelmét. Az ellátási területen kívüli gyermekek maguk is jogosultak voltak az állam által támogatott szolgáltatások igénybe vételére. Az alperes tehát megsértette a Ket. 1. § (3) bekezdésében foglaltakat. A Törvényszék álláspontja értelmében a működési engedélyben szereplő közigazgatási körzet a működést engedélyező hatóság ellenőrzésének tárgya lehet, de nem zárja ki, hogy a felperes normatív támogatást igényeljen a Kecskemét környékén lakó és az intézményébe beíratott gyermekek után.

Az ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott

be a Kúriához. Ebben az ítélet hatályon kívül helyezése mellett a Kúria érdemi döntését kérte.

Álláspontja értelmében az alperes megalapozottan vonta vizsgálati körébe az ellátási terület kérdését, hiszen a R.2. 10. § (2) bekezdése értelmében normatív állami támogatást a jogszerűen, azaz a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően működő fenntartó igényelhet. Az alperes a jogalkotói céloknak alárendelten ellenőrzi a támogatások felhasználásának jogszerűségét, hiszen a Kvtv. értelmében a jogalkotó a nem állami intézmények közfeladat ellátásban történő részvételének jogszerű támogatását tűzte ki célul. Minden olyan esetben, amikor a felperes ellátási területén élő gyermekeknek nyújtott szolgáltatást, azt az alperes az állami források jogszerű felhasználásaként elismerte, ezért a Ket. 1. § (3) bekezdésének sérelme nem merülhet fel. Az alperes tehát a jogszerű működés valamennyi kritériumának teljesülését vizsgálva állapította meg a támogatás jogszerű felhasználását. Összességében az ítéletet a R.2. 9-10 §-aiba ütközően tartotta jogsértőnek.

A felperes nem terjesztett elő felülvizsgálati ellenkérelmet az ügyben.

A Kúria a Pp. 275. § (2) bekezdése alapján a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem keretei között, a felek ilyen irányú kérelme hiányában tárgyaláson kívül vizsgálta felül.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

Értelemszerűen az alperes hatósági tevékenysége elsődlegesen az államháztartás, a központi költségvetés bevételi és kiadási oldalához kötődő tevékenységekhez kapcsolódik. Mivel a Kvtv. 52. § (1) bekezdése, együtt további törvényi rendelkezésekkel a központi költségvetés kiadási oldalán megjelenő állami tevékenységfinanszírozást jelent, ezért értelemszerű, hogy az alperes gyakorolja jogszabályban körülírt jogkörét. A konkrét ügy alapkérdése, amelyben az alperes a Kúria döntését várja e hatáskör terjedelme és annak a felperesi nem állami intézmények feletti egyéb hatósági ellenőrzéshez való viszonya. Az államháztartásról szóló törvényi rendelkezések és a Kvtv. rendelkezései mellett az alperes hatáskörét a R.2. részletezi.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 124. § (2) bekezdés c) pontja az egyes állami feladatokat is ellátó - az államháztartáson kívüli - szervezetek esetében a támogatás nyújtása, valamint a felhasználás és beszámolás feltételeinek meghatározására adott a Kormánynak jogalkotási felhatalmazást, melynek a Kormány az R.2. megalkotásával tett eleget. A felhatalmazás tartalma tehát kiterjedt a támogatás jogszerű felhasználásának és az elszámolásának szabályozására. Az R.2. a tárgykörben nyújtott állami támogatások igénylésének, folyósításának, elszámolásának,

ellenőrzésének, és a visszafizetés, kamatfizetés kérdésének körében tartalmaz rendelkezéseket. Az alperes hatósági ellenőrzése (R.2. 9. §-a) részletezi az ellenőrzés terjedelmét, valamint az eljárási szabályain túl a megállapítások jogkövetkezményeit is. A 9. § (1) bekezdés értelmében az ellenőrzés az igénylés és az elszámolás szabályszerűségének vizsgálata mellett kiterjed a „... normatívára való jogosultság jogszabályi feltételei teljesítésére, a normatívaigénylés alapját jelentő feladatmutatók (...) teljesítésének, megalapozottságának, továbbá a normatívafelhasználás jogszerűségének, a vizsgálatára, valamint a közérdek védelme érdekében felmerült egyéb megállapításokra”. Az alperes hatósági ellenőrzése megkötés nélküli a felpereshez hasonló szolgáltatók és fenntartók támogatással összefüggésbe hozható működése jogszerűségének vizsgálatakor.

A folyamatba épített hatósági ellenőrzés megállapításaihoz képest az alperes a normatíva folyósítását felfüggesztheti [9. § (6) bekezdés], az elszámolás alkalmával folytatott ellenőrzés eredményeként megállapított jogszerűtlenségek esetén pedig a 10-12. §-okban megjelölt jogkövetkezményeket alkalmazhatja. Az R.2. a jogszerűtlen működés két körét jelöli meg tehát: a 10. § (2) bekezdés c) pontja szerint „... a normatívára való jogosultság jogszabályi feltételei (...) nem teljesülnek, vagy azok teljesülése a jogszabályban meghatározott módon nem igazolható, illetve a 11. § értelmében „... a fenntartó a normatíva teljes összegét vagy annak egy részét nem alapfeladatának ellátására vagy nem működési, fenntartási kiadásaira fordította.” Az első esetkör az állami támogatás jogosultságának általánosabb feltételrendszerében fennálló jogszerűtlenséget, a második kifejezetten a feladatellátásban megjelenő jogosulatlan felhasználás szabálytalanságát problematizálja.

Az R2. hivatkozott két rendelkezése a fenntartó és a szolgáltatók jogszerű működésének ellenőrzésére jogosítja az alperest és a jogszerűtlen működéshez fűzi a támogatások folyósításának felfüggesztését, illetve visszafizetését jelentő jogkövetkezményeket.

A felperes a Gyvt. 5. § s) pontja alapján működő fenntartó, aki a R.1. 2. § cb) pontja alapján nyújt szolgáltatást. Az R.1. az a jogszabály, amely a Gyvt. felhatalmazása alapján megadja a felperesi típusú nem állami intézmények jogi státusával és működésének alapjával kapcsolatos szabályokat. Eszerint az R.1. egyéb szabályok mellett a szolgáltatók működését meghatározott tartalmú működési engedélyhez, földrajzilag pedig ellátási területhez köti. A szolgáltatók jogi státusának, tevékenységének alapját adó működési engedély normatív tartamához hozzátartozik a tevékenység fizikai behatárolása, azaz az ellátási terület [R.1. 6. § (1) bekezdés]

Az ellátási terület jelentősége a Gyvt. alapelvi szintű rendelkezései tükrében a gyermekek mindenek felett álló érdekeinek

érvényesülése mellett törvényben biztosított jogaik biztosítéka. A Gyvt. egyik legfontosabb szempontként, alapelvi szinten rögzíti a Gyvt. keretei között tevékenykedő állami és nem állami intézmények azon kötelezettségét, hogy a segítő célú külső beavatkozásra elsődlegesen a gyermek családjával együttműködésben kerüljön sor, és a külső segítő beavatkozásnak elsődlegesen a gyermek családban történő nevelését kell szolgálnia. A külső beavatkozást, segítséget nyújtó nem állami intézmények ezen célok biztosítására megfelelő, az ellátott családokhoz közeli, a családok számára elérhető személyi és infrastrukturális háttérrel kell rendelkezzenek. A működési engedélyben megjelölt ellátási terület azt a fizikai kiterjedést jelöli, amelyben a szolgáltató a fenti alapelvi cél szem előtt tartásával biztonsággal és jogszerűen garantálni tudja az állam által támogatott segítséget. Az ellátási terület meghatározása tehát a szolgáltatások nyújtásakor az állami és nem állami intézmények esetében eltérő indíttatású, de egyik szolgáltató esetében sem formális jellemző.

A szolgáltatók és fenntartók működési engedélyben foglaltak szerinti jogszerű működését a Gyvt. 98-100/A. §-ai, az R.2. egyes rendelkezései, valamint a Törvényszék ítéletében hivatkozott 320/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján a működést engedélyező hatóság [R.1. 3. § (2) bekezdése alapján a jegyző, illetve a gyámhatóság] ellenőrzi, és a hatósági ellenőrzés megállapításaitól függően alkalmaz jogkövetkezményeket a szolgáltatóval szemben (R.1. bírságolásra, illetve a működési engedély visszavonására vonatkozó rendelkezései). A kifejtettekből az a következtetés adódik, hogy a jegyző és a gyámhatóság is köteles jogszabály alapján a szolgáltatók működési engedélyen alapuló jogszerű működését vizsgálni.

A Kúria a vizsgált és a fentiek szerint értelmezett jogszabályokból arra a következtetésre jutott, hogy az eltérő megközelítésű, és eltérő jogkövetkezményekre vezető, de tartalmában mindkét esetben a szolgáltatók jogszerű működését vizsgáló hatósági ellenőrzés nem eredményezhet hatáskör elvonást egyik hatóság részéről sem. Azzal éppen ellenkezőleg: a jogállami kritériumok érvényesítését szolgálja a gyermekek mindenek felett álló érdekeinek szem előtt tartásával és a közpénzek célirányos, hatékony felhasználása érdekében.

A perbeli esetben mindez azt jelenti, hogy az R.1. szerinti ellátási terület jogszabályi kritériuma nem formális jellemzője a szolgáltatóknak. Az alperes pedig az R.2. 9-10. §-a alapján jogszerűen vizsgálta a szolgáltatók esetében a működési engedélynek megfelelő működést, és hagyta figyelmen kívül a szolgáltató által ellátási területén kívülről ellátott gyermekeket a támogatás igénybe vételénél. A jogszerű hatósági magatartás pedig nem ütközik a Ket. 1. § (3) bekezdésébe.

Ezért a Kúria a Törvényszék ítéletét a Pp. 275. § (4) bekezdése értelmében hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította.

Az alperes sikeres felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, ezért a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. § (1) bekezdése alapján a Kúria a felperest kötelezte az alperes 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-ára tekintettel megállapított összegű együttes perköltségének megfizetésére.

Mivel a felperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a értelmében igazoltan teljes személyes illetékmentességet élvez, ezért a kereseti és a felülvizsgálati eljárási illeték a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam terhén marad.

Budapest, 2013. december 3.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

A kiadmány hitelével:

tisztviselő