

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.IV.35.385/2013/4.szám

A Kúria Szabóné dr. Sipos Gabriella ügyvéd (által képviselt felperesnek dr. Farkas Sütő Ákos jogtanácsos által képviselt alperes ellen költségvetési támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. április 4. napján kelt 22.K.29.086/2013/2. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 3. 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 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.K.29.086/2013/2. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 20.000 (húszezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

Az alperes hatósági ellenőrzést folytatott a felperesnél és az általa fenntartott Időskorúak Gondozóháza (a továbbiakban: Szolgáltató) szociális szolgáltatójánál. Az elsőfokú hatóság által 2012. március 7-én meghozott határozatában megállapította, hogy a fenntartót a 2009. január 1-től 2009. december 31.-ig terjedő időszakra 57.876.000 forint, míg a 2010. január 1-től 2010. december 31.-ig terjedő időszakra 53.394.600 forint visszafizetési kötelezettség terheli. Összességében a fenntartó terhére 111.270.600 forint finanszírozási különbözetet állapított meg. A határozat jogalapját a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény (a továbbiakban: Kvtv1.) 3.sz. melléklet 12.bcb pontban, valamint a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kvtv2.) 3. sz. melléklet 12.bcb pontjában

jelölte meg. Az elsőfokú hatóság a megállapított finanszírozott különbözet összegéhez igazítottan - figyelemmel a 213/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nr.) 10. § (3) és (8), valamint 11. § (1) bekezdésére - összességében 15.833.659 forint igénybevételi kamat megfizetését is előírta a felperes számára. Az elsőfokú hatóság határozatát a 2011. július 4. és 7., majd pedig 2011. szeptember 12. és 14. napja között folytatott hatósági ellenőrzés során tett megállapításaira alapozta. Az elsőfokú hatóság a következő jogsértéseket róta a felperes terhére:

- a felperes - elzárkózó magatartásának indokolása nélkül - többszöri felhívás ellenére sem mutatta be a 2010. évre vonatkozó pénzügyi-számviteli nyilvántartásait, bizonylatait, számláit, a térítési díjak befizetését és felhasználását igazoló bizonylatait;
- a felperes utólagosan nyújtott be számítógépen kiállított pénztári bizonylatokat, amelyeket nem igazolt eredeti számlákkal;
- a felperes tévesen határozta meg az intézményi térítési díjat az ellenőrzött két évben, így az ellátottaktól magasabb összegű személyi térítési díjat szedett be, mint amennyit a jogszabályok alapján beszedhetett volna;
- az ellátottakkal kötött megállapodások és a térítési díjnyilvántartások ellentmondásos adatokat tartalmaztak mindkét vizsgált év vonatkozásában;
- a felperes nem tudta ellátottanként alátámasztani a vizsgált időszakokban összesen 30.660 gondozási napot;
- a felperes tevékenysége nem felelt meg a működési engedélyben foglaltaknak, mivel több ellátott esetében a gondozás időtartama meghaladta a jogszabályban a felperes számára előírt 1+1 éves időtartamot;
- a felperes által működtetett Szolgáltatónál vezetett nyilvántartások nem tükrözték a valós, tényleges ellátotti létszámadatot;
- az ellenőrzések alkalmával lefoglalt bizonylatok és dokumentumok, valamint a felperes által az eljárás során csatolt egyéb iratok ellentmondásos adatokat tartalmaztak;
- előfordult olyan eset is, hogy a helyszíni ellenőrzés alkalmával, megtévesztő módon kerültek a csatolt megállapodások és az ellátottakra vonatkozó orvosi szakvélemények aláírásra és lebélyegzésre.

A megállapítások alapján és figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 51. § (3) bekezdésére, az 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) 122. §-ára, továbbá az Nr. 10. § (1) és (2) bekezdéseire is, az elsőfokú határozat megállapította, hogy a felperes a 2009-es és 2010-es évben nem volt jogosult normatív állami támogatásra, ezért az elsőfokú hatóság

annak igénybevételi kamattal megnövelt visszafizetésére kötelezte a felperest.

A felperes fellebbezése folytán eljáró alperesi hatóság a 2012. június 5-én kelt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A fellebbezésben foglaltakat cáfolva utalt arra, hogy a felperes a másodfokú eljárásban sem csatolt olyan bizonyítékot, amelyekkel a fellebbezésében foglaltakat alátámasztani, az elsőfokú határozatban foglaltakat pedig megcáfolni tudta volna. Hangsúlyozta határozatában az alperes azt, hogy önmagában a szociális szolgáltató tevékenység folytatása, adott esetben a működési engedély szerinti tevékenység sem jelenti automatikusan a Kvtv1. és a Kvtv2. szerinti hozzájárulás igénybevételére való jogosultságot és annak jogszerű felhasználását. Az alperes az átmeneti elhelyezés időtartamának jogszabályi számítását [1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 85. §, a továbbiakban: SzCsM r.] az első fokú hatóság határozatában foglaltaktól eltérően értelmezte, ez az eltérő jogértelmezés azonban nem volt kihatással az elsőfokú határozatban foglalt finanszírozási különbözet megállapítására és az igénybevételi kamat mértékére. Ezzel összefüggésben utalt arra is, hogy az SzCsM r. 85. § (4) bekezdésére történő felperesi hivatkozást azért kellett figyelmen kívül hagynia, mert az iratokból megállapíthatóan az egyes ellátottak új intézményben történő elhelyezését a felperes és a fenntartásában működő Szolgáltató semmilyen módon nem kezdeményezte, erre utaló jelek nem voltak felfedezhetőek.

A felperes keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) 2013. április 4-én kelt ítéletében a felperes keresetét elutasította. Az ítélet indokolásában a kereseti kérelemnek megfelelő minden határozati marasztalást megvizsgált. A jogsértések megalapozottsága mellett megállapította azt is, hogy az alperesi hatóság jogszerűen vonta kétségbe a fenntartó intézményi nyilvántartásainak, dokumentumainak, bizonylatainak, főkönyvi kivonatainak és könyvelésének megbízhatóságát. A felperes a keresetében és a per során kétirányú bizonyítást ajánlott fel: részben dokumentumok csatolását jelezte, amelyek a 2010. június 21-én a korábbi foglalkoztatási és szociális hivatal által végzett helyszíni ellenőrzéssel állt kapcsolatban, részben pedig a 2011-ben a kormányhivatal által foganatosított helyszíni ellenőrzés megállapításaira vonatkozott. A Bíróság ítéletének indokolásában rögzítette, hogy a felperes a per során nem tett eleget okirati bizonyítási ígéretének. Emellett a felperes szakértői bizonyítást indítványozott, melyet azonban a Bíróság azért nem rendelt el, mert az alperes által feltárt iratanyagot elfogadta és elegendőnek tartotta a kereset elbírálásához. Az igazságügyi szakértő kirendelését így szükségtelennek ítélte.

A felperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. Felülvizsgálati kérelme elsődlegesen a Bíróság ítéletének hatályon kívül helyezésére és a felperesi kereseti kérelemnek megfelelő ítélet meghozatalára, másodlagosan az ítélet és az alperesi határozatok hatályon kívül helyezése mellett az elsőfokú hatóság új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezésére irányult. Költségigénye nem volt az alperessel szemben.

A felperes felülvizsgálati kérelmét azzal indokolta, hogy a Bíróság megsértette a Pp. 221. § (1) bekezdését, mivel a felperes által felajánlott szakértői bizonyítást indokai megjelölése nélkül mellőzte. Emellett jogsértőnek ítélte a Bíróság ítéletét a Pp. 206. § (1) bekezdése alapján is. Az elsőfokú hatóság a felperes által az ellenőrzés során rendelkezésre bocsátott okirati bizonyítékok vizsgálata nélkül döntött az ügyben, a Bíróság pedig ezt alapul véve utasította el a felperesi keresetet. Ebből következően úgy a hatóság, mint a Bíróság oly módon hozta meg határozatát, hogy az eljárás során az elsőfokú szerv által tett megállapításokat hagyták helyben. A felperes jogsértőnek tartotta azt is, hogy a hatóság figyelmen kívül hagyta azt a tény, hogy a felperes eleget tett feladatellátási kötelezettségének és a normatív hozzájárulás felhasználását egészében minősítette jogsértőnek.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a Bíróság ítéletének hatályában történő fenntartását kérte. A felülvizsgálati eljárásban keletkezett költségeire is igényt tartott.

A Kúria a jogerős ítéletet Pp. 275. § (2) bekezdése szerint a felülvizsgálati kérelem keretei között, a 274. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

A felperes felülvizsgálati kérelme alapján abban kellett állást foglalni, hogy a szociális szolgáltatót fenntartó működési engedélyének megfelelő tevékenysége melletti számviteli, nyilvántartási és adatszolgáltatási hiányosságok, jogsértések eredményezhetik-e az adott költségvetési évben az állami támogatás egészének elvonását. Másképpen megfogalmazva: részben jogsértő magatartás eredményezheti-e a tényszerűen nyújtott szociális, gondozó tevékenység állami támogatásának szankciószerű elvonását.

A felperes felülvizsgálati kérelmében a felajánlott szakértői bizonyítás elutasításával kapcsolatosan a Pp. 221. § (1) bekezdésére, a megfelelően el nem bírált dokumentumaira tekintettel pedig a 206. § (1) bekezdésére hivatkozott jogsértésként.

A Pp. 221. § (1) bekezdése értelmében „[a]z ítélet indokolásában röviden elő kell adni a bíróság által megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével, hivatkozni kell azokra

a jogszabályokra, amelyeken a bíróság ítélete alapszik. Meg kell röviden említeni azokat a körülményeket, amelyeket a bíróság a bizonyítékok mérlegelésénél irányadónak vett, végül utalni kell azokra az okokra, amelyek miatt a bíróság valamely tényt nem talált bizonyítottnak, vagy amelyek miatt a felajánlott bizonyítást mellőzte."

A Bíróság a szakértői bizonyítás mellőzésének megadta az indokait a jogerős ítéletében: egyértelművé tette azt, hogy a felperesi keresetben foglaltakra tekintettel a felperesnek olyan tényeket kellett volna bizonyítania, amelyek a Bíróság által elfoglalt jogi álláspont értelmében nem igényelték speciális szaktudással rendelkező szakértő bevonását a perbe (lásd az ítélet 10. oldal, alulról a harmadik bekezdést).

Ebben a tekintetben a Kúria jogszerűnek ítélte a jogerős ítéletet, a felülvizsgálati kérelmet pedig megalapozatlannak.

A Pp. 206. § (1) bekezdése értelmében „[a] bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el."

A Kúria a Pp. 270. § (2) bekezdésével összefüggő, töretlen gyakorlata értelmében a jogerős ítéletet az abban megállapított tényállás jogszerűtlenségével kapcsolatosan hatályon kívül helyezni a tényállás iratellenessége esetén, vagy csak akkor lehet, ha a bíróság a bizonyítékokat - azok egybevetése során - nem a maguk összességében értékelte, és ennél fogva a megállapított tényállás okszerűtlen, vagy ellentmondást tartalmaz. Nem állapítható meg jogszabálysértés akkor, ha a felülvizsgálati kérelem a bizonyítékok okszerű mérlegelését támadja.

A felülvizsgálati eljárás keretében nincs lehetőség a bizonyítékok felülmérlegelésére.

A perbeli esetben azt kellett mérlegelni, hogy a Bíróság a felperes okirati bizonyítékait megvizsgálva, azokat más bizonyítékokkal összevetve, okszerű, logikus indokolással állapította-e meg a tényállást, és annak alapján logikus indokolással jutott-e arra a következtetésre, hogy a felperesnek a 2009 és 2010. évekre vonatkozó állami támogatást vissza kell fizetnie.

A Kúria osztja a Bíróság azon ítéletben megfogalmazott álláspontját, hogy az alperes nem a működési engedély szerinti működést vizsgálta, hanem az Nr. alapján költségvetési szempontú ellenőrzést és hatósági eljárást folytatott felperes állami forrásokat felhasználó tevékenysége kapcsán.

Az alperes által költségvetési szemléletben elvégzett ellenőrzés és hatósági eljárás - az állam által elismert és vállalt szociális feladatok ellátása, a jogszabályi előírások figyelembe vétele, és

az ellenőrzött fenntartó számára kedvező tényállási elemek feltárása mellett - alapvető szempontja a költségvetési források védelme. Az Alaptörvény „Alapvetés” fejezet N) cikk (1) és (3) bekezdésének, illetve „Az Állam” fejezet „A közpénzek” alfejezet 39. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseivel egyezően ezt a kötelezettséget írják elő számára a Kvtv. és az Nr. rendelkezései is.

A Kúria támogatási ügyekben folytatott gyakorlata értelmében a normatíva-felhasználáshoz kapcsolódó törvényi és egyéb jogszabályi előírások nem lehetnek diszpozitív jellegűek. A kógenciát az indokolja, hogy minden esetben transzparens módon követhető kell legyen a költségvetési forrás intézményi útja (Kfv.IV.35.523/2012.; Kfv. IV. 35.762/2012.). Ennek szükséges, de nem elégséges feltétele az, hogy a támogatási jogviszony kötelezett oldalán, a fenntartó - és a Szolgáltató - a működési engedélyben foglalt szolgáltatásokra használja fel a normatívát. A jogszerű működés szükséges feltétele az is, hogy a normatíva-felhasználás utólag egyértelműen követhető kell legyen.

Önmagában tehát az a felperesi hivatkozás, hogy a felperes a normatívát működési engedélye szerinti feladatai ellátására fordította, az elszámolás során feltárt több millió forintos eltérésre figyelemmel nem teszi jogszerűvé a normatíva-felhasználást. Amennyiben ugyanis az alperes az ellenőrzés során szükségtelen normatíva-felhasználást, többletfelhasználást észlel, avagy a költségvetési források átláthatatlan, esetleg szolgáltatásokkal nem fedezett felhasználására bukkan, az a felperes nem felelős, az állami forrásokkal való jogszerűtlen gazdálkodását jelenti.

A jogszabályi környezet a Kúria számára nem teszi kétségesé azt a jogalkotói akaratot, hogy a költségvetésből származó normatíva jogszerűtlen felhasználása a források visszafizetésének jogkövetkezményére vezessen.

Az Nr. 9. § (1) bekezdése szerint az alperes ellenőrzése „(...) kiterjed a normatívára való jogosultság jogszabályi feltételei teljesítésének, megalapozottságának, továbbá a normatívafelhasználás jogszerűségének a vizsgálatára, valamint a közérdek védelme érdekében felmerült egyéb megállapításokra.”

Az Nr. „Visszafizetés, kamatfizetés” cím alatti rendelkezései szabályozzák a jogosulatlan normatíva-felhasználás jogkövetkezményeit és szankcióját. A jogkövetkezmények aszerint különböznek, hogy a normatíva felhasználásának jogszabályi feltételei részben teljesülnek (10. §) vagy egészében nem teljesülnek, mert a fenntartó a támogatást nem alapfeladataira fordította (11. §).

A részbeni teljesülés eseteit az Nr. rögzíti. A 10. § (1) bekezdés értelmében „[h]a a fenntartó a normatívát vagy annak egy részét jogtalanul vette igénybe, köteles azt visszafizetni.” A Nr. a

jogosulatlan igénybe vétel eseteit, és az ahhoz kapcsolt jogkövetkezményeket a hivatkozott 10. § (2) bekezdés a) - c) pontok között rögzíti. A 10. § (2) bekezdés c) pontja értelmében „[j]ogtalan igénybevételnek minősül, (...) ha a normatívára való jogosultság jogszabályi feltételei az a)-b) pontban foglalt eseteken túl nem teljesülnek, vagy azok teljesülése a jogszabályban meghatározott módon nem igazolható. Különböztet a jogszabály aszerint, hogy az igényelt tárgyévi normatíva teljes összege legalább három százalékkal meghaladja-e a fenntartót a tárgyévben ténylegesen megillető normatíva összegéhez képest. Ebben az esetben ugyanis a fenntartónak a jogosulatlanul igénybe vett normatíva után igénybevételei kamatot is fizetnie kell [10. § (3) bekezdés]. Amennyiben a normatíva igénybe vételének jogszabályi feltételei egészében nem teljesülnek, mert „a fenntartó a normatíva teljes összegét vagy annak egy részét nem alapfeladatának ellátására vagy nem működési, fenntartási kiadásaira fordította”, úgy a fenntartó a normatívát - szankcionáló jelleggel - a jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben köteles visszafizetni.

Mindazonáltal az Nr. idézett rendelkezései szankcionálás szándéka nélkül és azzal együtt is a költségvetési források védelmét szolgálják: a szociális szolgáltatásokat nyújtó intézmények akkor és addig juthatnak állami normatívához, amíg azt feladatkörükben használják fel és amíg utólagosan is követhető módon csak arra használják fel. Kétség esetén az Nr. alapján kamattal, illetve kétszeres kamattal kötelesek visszafizetni a lehívott támogatás összegét. Ezért az alperes - és a Bíróság - nem értékelhette a felperes esetleges „részteljesítéseit”. Az alperes jogszabályi lehetőség hiányában nem írhatta elő csupán a szolgáltatásokkal nem fedezett állami normatíva visszafizetésének kötelezettségét a felperes számára.

A perbeli esetben az alperes - első és másodfokú - határozata azt állapította meg, hogy a felperes nem transzparens, nem átlátható és utólag nem követhető módon, azaz a megjelölt jogszabályokkal ellentétesen kezelte a költségvetési forrásokat. A felperes jogsértő gazdálkodása miatt az Nr. 10. § (2) bekezdés c) pontja, valamint a 11. §-a szerinti, tehát ebben az esetben kifejezetten szankciós jellegű jogkövetkezményt is alkalmazott a felperessel szemben.

Mindezekből következőleg, szemben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal, az alperes - és az alperesi államigazgatási szerv egyedi határozata felett jogszerűségi kontrollt gyakorló Bíróság - értékelte azokat a dokumentumokat és bizonylatokat, amelyek a felperes normatíva felhasználását támasztották alá. A kérdéses dokumentumokból azonban az volt megállapítható, hogy a felperes normatíva-felhasználása utólagosan nem volt követhető. A felperes nem tudott a felhasznált költségvetési forrásokról egészében

elszámolni.

A felperes működése jogszerűségét - és ezzel az alperesi határozatok megalapozatlanságát - akkor tudta volna bizonyítani, ha olyan dokumentumokat (például foglalkoztatási szerződéseket), számviteli szempontból értékelhető bizonylatokat (további számlák, nyugták) tár az alperes és a Bíróság elé, amelyek bizonyítják a 2009-ben és 2010-ben rendelkezésére álló állami támogatások egészének visszakövethető, hitelesen dokumentált felhasználását. Ilyen tartalmú felperesi bizonyítás hiányában a Bíróság ítélete jogszerűnek minősült. A Kúria ezért a Bíróság ítéletét a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felperes sikertelen 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 perköltségének megfizetésére.

A felperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a értelmében személyes illetékmentességet élvez, ezért a felülvizsgálati illeték a 6/1986. (IV. 26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam terhén marad.

Budapest, 2014. május 13.

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