

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.IV.35.676/2014/4. szám

A Kúria dr. Katona Tímea ügyvéd által képviselt felperesnek dr. Adonyi Attila jogtanácsos által képviselt alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Törvényszék 2011. április 26. napján kelt 22.K.31.869/2011/10. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 15. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 22.K.31.869/2011/10. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 40 000 (negyvenezer) 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

A felperes az 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 65/C. § (1) és (2) bekezdései, valamint az 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet) 39/A. § (1) bekezdés a) és c) pontja szerinti szolgáltató tevékenységet végző öt támogató szolgálat fenntartójaként működött. A támogató szolgálatok kötött felhasználású normatív állami támogatás felhasználásával végezték tevékenységüket. Az alperes ellenőrzést folytatott a felperesnél és a támogató szolgálatoknál a 2007. évi költségvetési évre vonatkozóan. 2008. május 13-19. között helyszíni ellenőrzést tartott. A helyszíni ellenőrzés alkalmával az alperes jegyzőkönyvben rögzítette a felperes adatállományának és nyilvántartásainak a támogatás felhasználáshoz kapcsolódó

legfontosabb elemeit.

Az elsőfokú alperesi hatóság megismételt eljárásában meghozott, 2010. október 11-én kelt határozatában a felperest 20.040.000 forint jogosulatlan igénybe vett támogatás 3,1 millió forint igénybevételi kamattal történő megfizetésére kötelezte. Indokolása értelmében a 2007. évben az állami támogatás felhasználásának alapját a 2007. évi költségvetésről szóló 2006. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.1) 3. sz. melléklet 11.ga., 11.gb. pontjai, valamint a kiegészítő szabályok 5. pontja határozta meg. A támogatás felhasználásának ellenőrzésére pedig a 188/1999. (XII. 16.) Korm.r. (a továbbiakban: Szmr.) 7. sz. melléklete vonatkozott. A Kvtv.1. és az Szmr. értelmében az elsőfokú hatóság azt vizsgálta, hogy a támogató szolgálatok a 2007-es évben milyen időtartamban nyújtottak szociális szolgáltatót, teljesítették-e a támogatás igénybe vételének feltételét jelentő minimum 2300 gondozási órát, valamint az ellátottak száma időarányosan és a költségvetési év egésze tekintetében elérte-e a 30 fő ellátotti számot, illetve nyilvántartásaik a jogszabályoknak megfelelően visszakövethetően tartalmazzák-e tevékenységüket.

Az elsőfokú hatóság határozatában a felperes által fenntartott több támogató szolgálat esetében a felperestől eltérően állapította meg az ellátott gondozottak létszámát (... Támogató Szolgálat esetében 26 főben, a G. Támogató Szolgálat esetében 22 főben, az É. Támogató Szolgálat esetében pedig 18 főben), amelynek eredményeként az Szmr. 7. mellékletére hivatkozással az elszámolt munkaórák számát egészében nem fogadta el.

Az elsőfokú hatóság a felperestől eltérően értelmezte az elszámolható gondozási órák számát is. Álláspontja értelmében a gondozásra fordítható időtartamot a támogató szolgálat által vezetett gondozási napló alapján lehet figyelembe venni, ugyanaz az óra több személy egyidejű ellátása esetén is csak egyszer. Ennél fogva az egyes támogató szolgálatok esetében a jogszabályban előírt időarányos 2108 óra helyett csupán 820 órát (... Támogató Szolgálat), 2300 óra helyett 465 órát (G. Támogató Szolgálat), illetve 1753 órát (V. Támogató Szolgálat) vett figyelembe.

Az elsőfokú hatóság a támogatás visszafizetésének alapját a fentiek mellett arra alapította, hogy a felperes olyan ellátottak után is felszámolt költséget, akik esetében a súlyos fogyatékoság a jogszabályban előírttal nem volt igazolható (... Támogató Szolgálat esetében 2 fő, G. Támogató Szolgálat esetében 8 fő, V. Támogató Szolgálat esetében 1 fő, É. Támogató Szolgálat esetében 3 fő).

Jogsértőnek ítélte az elsőfokú hatóság azt is, hogy a felperes fenntartásában működő támogató szolgálatok működési engedélyükben foglalt ellátási területükön kívülről is elláttak személyeket.

Végül a támogatás jogsértő felhasználásának minősítette a szállító szolgáltatás nyilvántartásának módját is.

Az alperes 2011. január 25-én kelt határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta. Indokolásában osztotta az elsőfokú hatóság határozatának úgy ténybeli, mint jogi megállapításait is.

A felperes keresettel fordult a Fővárosi Törvényszékhez (a továbbiakban: Bíróság), amely 2012. április 26. napján kelt ítéletével a felperes keresetét elutasította.

Ítéletének indokolásában okszerűnek minősítette az alperes határozatát úgy ténybeli, mint jogi alapjait illetően is. Kifejtette, hogy a felperes a normatív állami hozzájárulással nem saját belátása szerint rendelkezik, a közpénzek felhasználását az ítéletben hivatkozott és alkalmazott jogszabályok előírásainak megfelelően kell felhasználnia, azoktól a fenntartó az általa jogosnak és méltányosnak tartott társadalmi és ellátási érdekekre hivatkozással sem térhet el.

A Bíróság ítéletét - a felülvizsgálati kérelem függvényében - az alábbiakkal indokolta:

Az Sztv. 94/D. § (1) bekezdése, valamint a 94/B. § (2) bekezdése alapján megalapozottnak ítélte az alperes azon határozati megállapítását, amely szerint a felperes az ellenőrzéskor nem tudott bemutatni a ... Támogató Szolgálatánál hat érvényesen és a 2007-re vonatkoztatottan megkötött, támogató szolgáltatásra létrejött megállapodást.

A Bíróság álláspontja szerint az Szmr. 7. sz. mellékletében előírt minimális 30 fő támogatásra jogosultságot megteremtő feltétel kizárta azt, hogy egyes támogató szolgálatok esetében e létszámot el nem érő támogató szolgáltatók az ellátottak számához igazodó, arányos mértékű támogatásban részesüljenek.

Az Szmr. rendelkezéseinek [1. § f) pont, 2/B. § (2) bekezdés c) pont, 2/C. § (1) bekezdés] alkalmazásával a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a felperes által fenntartott szolgáltatók működési engedélyében megjelölt területen kívülről érkező ellátottak után - az ellátási terület működési engedélyének módosítása nélkül - állami támogatás jogszerűen nem volt igénybe vehető.

A gondozásra fordított idő számítása esetében a Bíróság álláspontja szerint a 29/1993. (II. 17.) Korm.r. (a továbbiakban: Térítési díj rendelet) kizárta azt, hogy ugyanazon gondozási órát az egyidejűleg ellátottak számától függően, többszörösen el lehessen számolni. Ezzel összefüggésben utalt arra is a Bíróság, hogy a felperes által fenntartott szolgálatok, így a ... Támogató Szolgálat gondozási naplója alapvető adathiányokban szenvedett.

A jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához. Felülvizsgálati kérelmében a jogsértő bírósági ítélet hatályon kívül helyezését és a Bíróság új

eljárásra, új határozat hozatalára utasítását kérte. Kérte a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztését is. A Kúria a jogerős ítélet és az alperes határozatának végrehajtását végzésével felfüggesztette.

A felperes felülvizsgálati kérelmét azzal indokolta, hogy a Bíróság ítélete a Pp. 206. § (1) bekezdésébe, valamint 221. § (1) bekezdésébe ütközően jogsértő, mivel az alperes által előterjesztett bizonyítékokat és jogértelmezést elfogadva, a felperes bizonyítékait és jogértelmezését mellőzve hozta meg ítéletét, amelyet nem indokolt meg megfelelően.

A felperes értelmezésében a Bíróság helytelenül értelmezte az ellátotti minőséget. A ... támogató szolgálat esetében figyelmen kívül hagyott 6 fő ellátottal összefüggésben megjegyezte, hogy a 2008. márciusában lefolytatott helyszíni ellenőrzés idején már létező megállapodások utólagos csatolását az indokolta, hogy ezen ellátottak után a felperes nem kívánt támogatást igénybe venni. Hivatkozott az Szmr. rendelkezéseire és az Sztv. 65/C. § (4) bekezdésére azzal kapcsolatosan, hogy az elszámolhatóság kritériuma a rászorultság és a tárgyévbeni ellátás. Ezen túlmenően felvetette a felperes az Szmr. 7. mellékletének alaptörvényellenességét és indítványozta, hogy a Kúria a Pp. 155/B. §-a alapján függessze fel az előtte folyamatban lévő per tárgyalását és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

A felülvizsgálati kérelem az ellátási terület fogalmának értelmezését is jogsértőnek ítélte, ezzel összefüggésben az SzCsM rendelet 19. § (1), (2) bekezdéseire hivatkozott. Vitatta, hogy a működési engedélyben megjelölt ellátási területen kívülről érkező szociálisan rászorult személyek ellátását nem tudná érvényesíteni az SzCsM rendelet rendelkezéseinek megfelelően.

Végül az alperesi hatóság határozata, illetve a Bíróság ítéletében foglalt és a gondozási órák elszámolhatóságával kapcsolatos jogi álláspontot is tévesnek és jogsértőnek ítélte. Ezzel összefüggésben a Térítési díj rendelet 14/A. § (2) bekezdésére, illetve az 1. melléklet rendelkezéseire utalt.

A felperes végül hivatkozott arra is, hogy sem az alperes, sem a Bíróság nem vitatta, hogy az elszámolt támogatást minden esetben a szociálisan rászoruló, súlyos fogyatékos személyek ellátására fordította, tehát valójában a támogatást az állami feladat ellátására fordította. Méltánytalannak ítélte, hogy jogértelmezési viták eredményeként az alperes a Bíróság jogerős ítélete folytán a normatív támogatás visszafizetésére kötelezte.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a felperesi kereset elutasítását és az ítélet hatályában történő fenntartását kérte.

A Kúria a per tárgyalását végzésével felfüggesztette és az

Alkotmánybírósághoz fordult az Szmr. 7. sz. melléklet „Kitöltési útmutató az adatlap 8. oszlopához” cím alatti szövegrészének alaptörvényellenességével kapcsolatosan. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a megjelölt szövegrész vizsgálatának lefolytatását követően állapítsa meg annak alaptörvényellenességét arra tekintettel, hogy a rendelkezés a Kvtv.1. feltételrendszerét kiegészítve, túllépett az Sztv. felhatalmazó rendelkezésein.

Az Alkotmánybíróság 2014. június 24-én kelt 3183/2014. (VI. 27.) AB határozatában az indítványt megalapozatlannak ítélte és elutasította. Megállapította, hogy az Szmr. támadott mellékletének szöveges rendelkezése nem a Kvtv. normatív támogatás igénybevételeire vonatkozó újabb feltétel, hanem - minden egyéb normatív, utaló jellegű szabály nélkül - a Térítési díj rendelet 4. mellékletében tett megállapítások folytán a megadott matematikai képlet értelmezésére szolgál. A Kormány az Szmr. 7. mellékletében nem lépte túl jogalkotási felhatalmazását, „mivel a szociális szolgáltató tevékenységet végzők működésének engedélyezése és ellenőrzése nem választható el az állami normatív támogatás feltételeitől.”

A felperes ismételten indítványozta az Szmr. támadott rendelkezésének a jogállamiság/jogbiztonság elvének, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmére hivatkozással történő alkotmányossági vizsgálatát. A felperes arra hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság nem folytatta le a támadott rendelkezés érdemi alkotmányossági vizsgálatát eljárásában.

A felperes keresete nem megalapozott.

A felperes felülvizsgálati kérelme alapján abban kellett állást foglalni, hogy a szociális szolgáltatót fenntartó felperes tényleges ellátó tevékenysége melletti számviteli, nyilvántartási és adatszolgáltatási hiányosságok, jogsértések eredményezhetik-e az adott költségvetési évben az állami támogatás visszafizetésének kötelezettségét.

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

A Pp. 206. § (1) bekezdése kapcsán a Kúria utal arra, hogy a Pp. 270. § (2) bekezdésével összefüggő, töretlen gyakorlata értelmében a jogerős ítéletet az abban megállapított tényállás jogszerűtlenségével kapcsolatosan hatályon kívül helyezni a tényállás iratellenessége mellett 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 bizonyítás adatainak újabb egybevetésére, a bizonyítékok felülmérlegelésére.

A Kúria a jogerős ítélet alapján megállapította, hogy a Bíróság a tényállást helyesen, a bizonyítékok okszerű mérlegelésével állapította meg, a levont következtetései pedig helyt állóak és jogszerűek voltak.

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 Sztv. és a törvényi felhatalmazáson alapulva megalkotott Szmr., Támogatási rendelet és az SzCSM. r. rendelkezései.

A Kúria támogatási ügyekben folytatott gyakorlata értelmében a kötött felhasználású 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.; Kfv.IV.35394/2013.). Ennek szükséges, de nem elégséges feltétele az, hogy a támogatási jogviszony kötelezett oldalán, a fenntartó - és a támogató szolgálatok - a működési engedélyben foglalt tevékenységre használja fel a normatívát. A jogszerű működés szükséges feltétele az is, hogy a költségvetési források felhasználása 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 eltérés fényében 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 gazdálkodását mutatja. Másképpen megfogalmazva: az a felperes állami forrásokkal való jogszerűtlen gazdálkodását jelenti.

A perbeli esetben az alperes - és a felülvizsgálat során a Bíróság - azt állapította meg, hogy a felperes nem transzparens, nem átlátható és utólag nem követhető módon, azaz a megjelölt jogszabályokkal ellentétesen kezelte a költségvetési forrásokat.

Az alperes az ellenőrzés során hitelesítette a felperes azon

iratanyagát, amely határozatainak ténybeli alapját képezte. A Bíróság mérlegelte a felperes által a ... Támogató Szolgálatnál elfekvő megállapodások utólagos benyújtásának tényét. Azt jogszerűtlennek és utólagos elszámolásra alkalmatlannak ítélte. A Kúria nem látott indokot a Bírósági mérlegelésének felülmérlegelésére.

Az Szmr. 2007-ben hatályos 7. melléklet „Kitöltési útmutató az adatlap 8. oszlopához” cím alatti szövegrésze értelmében „Az igazolt munkaórák száma 0, ha a tárgyévben ellátott személyek száma nem éri el a 30 főt, illetve - ha a normatív állami hozzájárulás nem az egész évre vették igénybe - annak időarányos részét.” Az Alkotmánybíróság értelmezésében a rendelkezés támogatás-felhasználást korlátozó tartalma nem feltételként, hanem a 2300 munkaórával egyenértékű mérőszámként értékelhető. Mivel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező, ezért a Kúria a testület jogszabály-értelmezését elfogadta ítélezése alapjául és szükségtelennek ítélte ismételt indítvány előterjesztését.

A Bíróság által megállapított - és felperes által a ... Támogató Szolgálat utólagosan csatolt hat megállapodását nem ideértve - tényállás szerint egyértelmű, hogy a több támogató szolgálat esetében sem teljesült a 30 fő, illetve az időarányosan számított 28 fő ellátási kötelezettség, ezért a Kúria ebben a tekintetben megalapozatlannak ítélte a felperes felülvizsgálati kérelmét.

A felperes hivatkozott arra is, hogy a Bíróság jogerős ítéletében helytelen jogértelmezés alapján ítélezett az ellátási területen kívüli személyek támogathatóságát illetően.

A Bíróság ebben a körben az Szmr. peresített időszakban alkalmazandó 1. § f) pontját (az ellátási terület fogalma), valamint a működési engedély tartalmát és módosításának szabályrendjét hívta fel, amellyel jogalapként a Kúria egyetértett. Az ítéleti indokolást az alábbiakkal egészíti ki:

Az Sztv. 1. § (1) bekezdése szerinti célja a szociális biztonság megteremtése és megőrzése az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog érvényesülése érdekében.

Az Sztv. felhatalmazása alapján megalkotott Szmr. 2/B. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a hatósági határozattal kibocsátott működési engedély tartalmazza a szociális szolgáltató „ellátási területét, elsődleges ellátási területét.” Az Szmr. tehát a felperes - és a támogató szolgálatai - 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. A működési engedélyben megjelölt ellátási terület ugyanis azt a fizikai kiterjedést jelöli, amelynek keretei között a szolgáltató

az Sztv. fenti alapelvi céljának – végső fokon az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak – megfelelően biztonsággal és jogszerűen garantálni tudja az állam által támogatott segítséget. Az ellátási terület meghatározása tehát a szolgáltatások nyújtásakor az ellátást végző szolgáltatók esetében nem formális jellemző. [lásd ugyanerről: Kfv. IV.35.762/2012.] Ezért a Kúria nem fogadta el a felperes felülvizsgálati kérelmében pragmatikus érvekre és az SzCSM r. 19. § (1)-(2) bekezdéseire történő hivatkozását.

Végül a Kúria megalapozatlannak ítélte a felperes gondozási órákkal összefüggő hivatkozásait is.

A Támogatási rendelet 14/A. § (2) bekezdés 2. fordulata értelmében „[g]ondozásra fordított időnek a fogyatékos személy segítségére irányuló tevékenység időtartama minősül.” Házi segítségnyújtás esetén a Támogatási rendelet ezt azzal egészíti ki, hogy „[a] gondozásra fordított időt a gondozási napló (1. számú melléklet) alapján kell megállapítani.” [13. § (2) bekezdés utolsó fordulata]

A Kúria a jogértelmezés elsődleges módszere, a szavak eredeti jelentésére alapozó vizsgálat alapján osztotta a Bíróság ítéleti álláspontját. Amennyiben ugyanis a támogató szolgáltató gondozója egyidejűleg több gondozottat is ellát, úgy az egységnyi idő egészét, csupán annak meghatározott hányadát fordítja egy gondozottra. Mivel a Támogatási rendelet 1. számú mellékletében megadott táblázat értelmében a gondozási naplóba az ellátás időtartamát „a gondozásra fordított idő óra perctől/óra percig” kell feltüntetni, ezért a nyilvántartásból egyértelműen ki kell tűnnie annak, hogy ugyanazon gondozási időben a gondozó több személy ellátását is elvégezte.

A Támogatási rendelet hivatkozott rendelkezései tehát nem igazolták vissza a felperes nyilvántartási módszerét, sőt megállapítható volt annak jogszerűtlensége.

Mindezekből következőleg, szemben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal, az alperes – és az alperesi államigazgatási szerv egyedi határozata felett jogszerűségi kontroll 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 „ex ante” nem volt követhető.

Mivel a kifejtett indokok alapján a Kúria a Bíróság ítéletét ténybeli és jogi megállapításaira, indokolási kötelezettsége teljesítésére tekintettel megalapozottnak ítélte, ezért azt 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 felülvizsgálati eljárási 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. szeptember 16.

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