

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.547/2015/5.

A tanács tagjai: Dr. Kozma György a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó
előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Dobrossy István ügyvéd
(fél címe 1)

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Farkas Sütő Ákos jogtanácsos

A per tárgya: közműfejlesztési támogatás

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.252/2015/9.

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.252/2015/9.

Rendelkező rész

A Kúria

- a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4 K.27.252/2015/9. számú ítéletét és az alperes ÖF-1346/2014. számú határozatát - az elsőfokú közigazgatási határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezi;
- kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az felperesnek 30.000 (harmincezer) forint elsőfokú- és 30.000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A kereseti és felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2005-2006-ban az ÖKOTÁM 2000 rendszer igénybevételével valósította meg szennyvízcsatorna-beruházást. Ennek keretében 2004 áprilisában víziközmű társulat (a továbbiakban: Társulat) alakult, amelynek döntése értelmében tagok által fizetendő érdekeltségi hozzájárulás összesen 2.600.000 forint volt azzal, hogy a magánszemély tagokat 77 hónapon keresztül havi 1.500 forint, fizetendő fizetési és lakástakarék-pénztári szerződéskötési (a továbbiakban: LTP szerződés) kötelezettség terhelte. A lakástakarék szerződés futamidejének végére a támogatásokkal együtt (az ÖKOTÁM alapítványi és az állami támogatások, valamint a kedvezmények elszámolása) a teljes egységnyi érdekeltségi hozzájárulás összegyűlt, amelyet a magánszemély a Társulatra előzetesen engedményezett.
- [2] Az LTP szerződéseket a magánszemélyek 2004 áprilisában kötötték meg, amelyben havi 20.000 forint megfizetését vállalták és amely szerződések mellékletét képezte a magánszemély, az ÖKOTÁM alapítvány, a Társulat és a felperes támogatási szerződése.
- [3] A támogatási szerződés értelmében az ÖKOTÁM alapítvány havi 18.500 forint támogatást nyújtott a lakosnak, amelyet technikailag közvetlenül - a támogatott nevében és előzetes engedményezése révén - a Társulathoz utalt át, mint a lakos érdekeltségi hozzájárulása. A támogatás feltétele az volt, hogy a lakos ténylegesen fizesse meg a havi 1500 forintos fizetési kötelezettségét. A magánszemélyek az LTP szerződés révén az egyéb támogatásokkal együtt összesen 115.500 forint saját befizetéssel és az ÖKOTÁM alapítvány támogatásával teljesítették az érdekeltségi hozzájárulásokat. A Társulat időszakonként kiállította a befizetési igazolást a lakos részére.
- [4] A felperes 2005-ben szerződést kötött a G. Rt.-vel (a továbbiakban: kivitelező) arról, hogy a kivitelezési munkálatok során a közterületek nem közlekedési célú használatáért díjat fizet a felperesnek, amelyet az az ÖKOTÁM alapítvánnyal 2004-ben kötött megállapodás értelmében adományként utalt át az ÖKOTÁM alapítvány részére. Az ÖKOTÁM alapítvány vállalta, hogy az így megszerzett forrással a lakosokat támogatja a szennyvízhálózat kiépítése kapcsán.
- [5] Az alperes elsőfokú hatósága ellenőrzést folytatott a felperesnél a 2007-2008. támogatási években igénybe vett és a felperes által elszámolt közműfejlesztési támogatások kapcsán. A helyszíni ellenőrzésről elkészült jegyzőkönyvben foglaltakra a felperes

észrevételeket tett.

- [6] Az elsőfokú hatóság 2010. február 23-án kelt határozatával a felperest 2.679.000 forint jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére és igénybe vételi kamat megfizetésére kötelezte.
- [7] Az elsőfokú hatóság álláspontja értelmében:
- a lakástakarék-pénztári befizetett összeg - a vonatkozó törvényi szabályok alapján - csak az LTP szerződés lejártá után lehetett volna közműfejlesztési támogatás alapja;
 - a Társulat által kiadott igazolások a lakosok közműfejlesztési támogatásának alapja nem lehet, mert a lakos befizetése az LTP szerződésének teljesítéséhez kötődött;
 - az ÖKOTÁM alapítvány támogatása, az LTP tag, vagyis a lakos LTP egyéni számlájára került; (vagyis ez a támogatás sem képezhette a közműfejlesztési támogatás alapját)
 - a felperes fentiek szerinti szerződései (az ÖKOTÁM alapítvánnyal, a kivitelezővel kötött, de mindenek előtt az LTP szerződés mellékletét képező támogatási szerződések) a vonatkozó rendeleti szabályok szerinti „harmadik féllel létrejött megállapodások”, így az alapítványi befizetések nem képezhették állami támogatás alapját;
 - az illetékes jegyző nem tartotta meg a 73/1999. (V. 21.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R.1.) és a 262/2004. (IX. 23.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R.2.) rendelkezéseit, mert összegyűjtötte ugyan a támogatási igényeket, de nem vizsgálta azok megalapozottságát, és a benyújtott igényekről nyilvántartást nem vezetett.
- [8] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes helybenhagyta az elsőfokú határozatot.
- [9] Indokolása értelmében az eljárásban érvényesíteni kellett az R.1. 1. § (2) bekezdését, a 2. § (1) bekezdését, és a 3. § (1) bekezdésében foglaltakat: arra a befizetett közműfejlesztési hozzájárulásra jár a közműfejlesztési támogatás (a hozzájárulás 15%-a), amelyet ténylegesen a magánszemély saját pénzügyi forrásaiból fizetett meg, mert a támogatás célja a lakosság terheinek és nem a felperes vagy más szervezetek (ÖKOTÁM alapítvány, lakástakarék-pénztári szervezet) terheinek a csökkentését célozta.
- [10] Az ÖKOTÁM beruházás keretében megkötött szerződésekből egyértelműen megállapítható volt, hogy a támogatott nevében - előzetes engedélyezése alapján - a támogató (ÖKOTÁM alapítvány) által megfizetett közműfejlesztési hozzájárulás nem a lakos saját pénzügyi forrása volt, illetve a lakost ténylegesen a havi 1500 forint megfizetése terhelte, így az LTP számlán összegyűlt 2.600.000 forint nem kizárólagosan a lakos által befizetett saját

pénzeszköz, ezért az nem lehet egészében a közműfejlesztési támogatás alapja. Emellett a lakosoknak engedményeznie kellett az ÖKOTÁM alapítványtól kapott támogatást a Társulatra, a támogatás összegével tehát nem rendelkezhetek szabadon.

[11] Következésképpen az R.1. 1. § (2) bekezdése értelmében nem járt támogatás az önkormányzat és más személy között létrejött polgári jogi szerződésekre tekintettel, a lakos által átvett pénzeszközből megfizetett hozzájárulás alapján.

[12] Mivel a 2007. és 2008. Kvtv. 5. számú melléklete „A helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzat”-ról rendelkezett, és az alperesnek csak az önkormányzatok elszámolásának felülvizsgálatára volt hatásköre, ezért a jogosulatlan támogatás visszafizetésére csak a felperest lehetett kötelezni.

[13] Az alperes hivatkozott a felperes jogsértésére részben a jegyző R.2. 6. §-a szerinti feladatainak megsértése révén, részben pedig a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2006. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Zárszám. tv.) 7. § (19) bekezdése szerinti hiányzó nyilatkozat miatt is. Ebben a körben arra utalt, hogy a jegyző felelőssége - lévén a képviselő-testület által alkalmazott munkavállaló - egyben a felperes felelősségét jelentette.

Az elsőfokú ítélet

[14] A felperes keresete folytán eljáró Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) 2015. július 7-én kelt, 4.K.27.252/2015/9. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította.

[15] Indokolása értelmében

- az alperes jogszerűen kérte számon a felperesen a Zárszám. tv. 7. § (19) bekezdése szerinti nyilatkozatok hiányát;
- valamint azt is, hogy a jegyzőnek vizsgálnia kellett volna az LTP megtakarításokból fizetett közműfejlesztési hozzájárulások esetében azt, hogy a közműfejlesztési hozzájárulást a lakos - mint a támogatás jogosultja - saját pénzeszközeiből finanszírozta-e;
- mivel a jegyzőnek a támogatási szerződés alapján hivatalos tudomása volt arról, hogy az LTP megtakarítások - és így a közműfejlesztési hozzájárulások - nem minősültek egészében lakossági befizetésnek, ezért szükségtelen volt vizsgálni azt, hogy a visszaigénylésre nem az R.1. 1. § (2) bekezdésének megfelelően került sor;
- a Zárszám. tv. 7. § (19) bekezdése értelmében pedig az is egyértelmű volt, hogy az LTP szerződés csak lejáratát után képezhette a visszaigénylés alapját, amit a perbeli esetben a jegyző szintén nem vizsgált, vagyis a jegyző ismerten valótlan adatok alapján

igényelte vissza a támogatást, amely ellentétes a vizsgált időszakban hatályos, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) 64/B. § (1) bekezdésében foglaltakkal;

- végül a Bíróság abban sem állapította meg az alperes részére jogsértést, hogy a másodfokú határozatát négy és fél évvel, tehát az ügyintézési határidőt jelentősen túllépve hozta meg, ezzel a visszafizetni rendelt tőkeösszeghez hasonló mértékű kamatterhet keletkeztetett a felperes számára.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[16] Az ítélettel szemben a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Kúriához, amelyben elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és a Bíróság új eljárásra kötelezését, harmadlagosan a jogerős ítélet megváltoztatását és a késedelmi kamat figyelmen kívül hagyását kérte. Perköltségigénye is volt pernyertesség esetére.

[17] Indokai szerint

- a Bíróság ítéletében a Pp. 206. § (1) bekezdésének megsértésével, tévesen értelmezte a R.1.1. § (2) bekezdését, 2. § (1) bekezdését, valamint 3. § (1) bekezdését. A felperes változatlanul fenntartotta azt a perben is képviselt álláspontját, hogy az LPT szerződést a lakosok kötötték a lakástakarék-pénztárral, és az ÖKOTÁM alapítvánnyal, az innen származó támogatásokat nem az önkormányzat kapta, hanem a lakosok, ezért ezek a pénzek nem voltak „átvett pénzeszközök”-nek tekinthetők. A jegyző a befizetések forrásának ellenőrzésére nem kapott felhatalmazást, és arra sem lehetett rálátása, hogy a lakosok kitől, milyen feltételekkel kaphattak támogatást a befizetések teljesítéséhez. Az alapítványi támogatások a magánszemélyek saját vagyonává váltak, ezért a jegyző csak a lakosok rendelkezési jogának megsértésével vizsgálhatta volna a befizetések vagyoni, tulajdoni hátterét.

Mivel pedig ezen összegeknek az önkormányzat nem volt címzettje, azok felett nem rendelkezhetett, ezért a felperes továbbra is vitatta azt, hogy helyt kellene állnia az esetleges jogosulatlanul igénybe vett támogatásokért;

- álláspontja szerint az R.1. 2. § (1) bekezdésének is helytelen értelmezése az, hogy a jegyzőnek kutatnia kellett volna az igények alpereshez történt eljuttatása előtt a közműfejlesztési hozzájárulások forrását, mivel a jogszabályhely ilyen kötelezettséget számára nem írt elő, de a lakosok számára sem írt elő a szabályozás a befizetése forrására nézve kötelezettséget, illetve tilalmat;
- álláspontja értelmében az R.1. 3. § (1) bekezdése a támogatás jogszerűségét a „ténylegesen megfizetett” hozzájáruláshoz kötötte, amely a perbeli esetben teljesült;

- A felperes felülvizsgálati kérelmében megismételte azt a korábbi álláspontját is, amely szerint az LTP megtakarítások a lakosok tulajdonát képezték, azzal a lakosok sajátjukként rendelkeztek, befizetéseik után jogosultak voltak a támogatásra, ezért a felperestől annak visszakövetelése jogsértő volt;
- a felperes értelmezésében a korábbiakban meghozott kúriai döntések is az ő álláspontját támasztották alá;
- végül a tisztességes eljáráshoz való jogot sértette meg az alperes azzal, hogy elfogadható indok nélkül, több mint négy és fél év után hozta csak meg határozatát, amely miatt a felperesnek tetemesre emelkedtek kamatkötelezettségei.

[18] A felülvizsgálati kérelemben foglaltak szerint a Bíróság ítéletében megsértette a Ket. 2. § (3) bekezdését, 4. § (1) bekezdését, a 33. § (1) bekezdését, az 50. § (1) bekezdését, az R.1. 1. § (2) bekezdését, és a 2. § (1) bekezdését, valamint a 3. § (1) bekezdését.

[19] Az alperes érdemi ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában történő fenntartását kérte.

A Kúria döntése és jogi indokai

[20] A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

[21] A Kúriának a felülvizsgálati eljárásban abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alperesi határozatok megfelelnek-e a lakosoknak címzett közműfejlesztési támogatás megszerzésére és felhasználására vonatkozó jogszabályi környezetnek, ezen belül konkrétan a Zárszám. tv. és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), valamint az R.1. és R.2. felülvizsgálati kérelemben hivatkozott rendelkezéseinek.

[22] A Zárszám. tv. alperesi határozatokban is alkalmazott 7. § (19) bekezdése, valamint az R.1. 4. § (1) bekezdése és az R.2. 6. §-a rögzítette a jegyző feladatait. Eszerint a jegyzőnek nyilatkoznia kellett arról, hogy a részére eljuttatott támogatási igény a magánszemély saját megtakarításából származott [Zárszám. tv. 7. § (19) bekezdés], nyilvántartást kellett vezetnie a részére eljuttatott „(...) igazolások adatairól, a kifizetett közműfejlesztési támogatásokról, valamint az esetleg visszafizetett közműfejlesztési hozzájárulásról” [R.2. 6. § (1) bekezdés]. Emellett az R.2. 6. § (2) bekezdése értelmében a jegyző felelt a jogosultaktól beérkezett és a „támogatási feltételeknek megfelelő igények” meghatározott időközönként az alperes részére történő eljuttatásáért. Végül az R.2. 6. § (5) bekezdése értelmében a jegyző felelt azért, hogy a támogatás határidőben megérkezzen az érdekeltekhez.

- [23] Következésképpen a fenti rendelkezések alapján a jegyző eljárását kellett vizsgálni, azt, hogy a jegyző a fenti törvényi, rendeleti szintű szabályoknak mindenben megfelelő eljárásával, a jogszerű igényeket továbbította az alpereshez és a megszerzett közműfejlesztési támogatás határidőben megérkezett-e a címzettekhez, jelesen a lakosok számára.
- [24] Az alperesnek a szabályszerűségi felülvizsgálat keretében az ellenőrzést a jegyző eljárására kellett volna lefolytatnia, és csak a visszafizetésre kötelező határozat Ket. szerinti ügyfele lehetett volna a felperes.
- [25] A Zárszám tv. 7. § (19) bekezdése a felülvizsgálatra a Ket. szabályainak alkalmazását írja elő. A Ket. 88. § (1) bekezdése értelmében pedig „[a] hatóság hatáskörének keretei között ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását”.
- [26] A perbeli ügyben ezért az alperesnek a jegyző eljárását kellett volna vizsgálnia, mivel a fentiekben hivatkozott jogszabályok betartására a jegyző volt köteles. Ha a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyer a jegyző jogsértő eljárása, akkor kerülhetett volna sor arra, hogy az alperes hivatalból megindítsa a hatáskörébe tartozó eljárását, azaz a felperest, hatósági eljárása keretében, határozatával a közműfejlesztési támogatás visszafizetésére kötelezze.
- [27] A perben még alkalmazandó, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 33/A. § (1) bekezdés j) pontja értelmében „[a] jegyző (...) a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője”, aki a 7. § (1) második fordulója értelmében kormányrendelet alapján államigazgatási feladat címzettje lehetett. Ezért az önkormányzat helytállási kötelezettsége az R.1. és az R.2. által a jegyzőnek juttatott államigazgatási feladat címzettként, a jegyző jogszerű, avagy jogszerűtlen eljárásnak függvénye volt.
- [28] A perben felülvizsgált határozatokból megállapíthatóan az alperes a jegyzővel szemben nem járt el, mert bár tett megállapításokat a jegyző eljárásának jogszerűségével kapcsolatban, azonban ügyfélként csak a felperesi önkormányzatot kötelezte a visszafizetésre. Az alperes olyan személyt mellőzött eljárásában, akinek a jogszerű eljárása képezte valójában az ellenőrzés és a hatósági eljárás tárgyát. Ez az eljárási jogsértés olyan súlyú, amely a peres eljárásban nem volt orvosolható.
- [29] A kifejtettek értelmében a felperesi önkormányzat visszafizetési kötelezettségének megállapításáról az alperes csak akkor hozhatott volna törvényes határozatot, amennyiben a jegyző jogalkalmazói tevékenységével kapcsolatos eljárását a Ket. szabályainak

megfelelően lefolytatja. A Kúria már a Kfv.VI.37.578/2008/9. számú határozatában kifejtette, hogy a Zárszám tv. 7. § (19) bekezdésének helyes értelmezése szerint a felperessel szembeni határozathozatalt a Ket. 88. §-a szerinti, a jegyző támogatásmegszerzéssel kapcsolatos eljárásának vizsgálata, szabályszerűségi felülvizsgálat kell megelőzze.

[30] A Kfv.IV.35.59/2014/3. számú határozatában az egyedi ügytől elvonatkoztatottan arra mutatott rá a Kúria, hogy „engedményezésre kerül sor akkor, ha a magánszemélyek támogatási igényükről még annak teljesítése előtt rendelkeznek úgy, hogy azt ne nekik, hanem az ÖKOTÁM Alapítványnak, avagy a víziközmű társulatnak utalja át a jegyző”.

[31] Megalapozott volt a felülvizsgálati kérelem a kamatkövetelés tekintetében is. Utal arra a Kúria, hogy a felperesi önkormányzat az AB gyakorlatára is figyelemmel [3091/2016. (V. 12.) AB határozat] a visszafizetésre kötelező közigazgatási hatósági eljárásban közhatalommal nem rendelkezve, a hatósági eljárás alanyaként érvényesítheti a Ket. szerinti eljárási jogait és alapjogait, így egyebek mellett az alperes határozatának meghozatala idején már hatályos Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogát. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapjogként, tételesen is elismeri a közigazgatási eljárás ügyfele számára azt a jogot, hogy a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli hozzák meg a határozatukat.

[32] Egy eljárás, ideértve a hatósági eljárást is összességében minősíthető „tisztességesnek” akkor, ha abban az eljárásban részt vevő fél helyzetének hatósággal szembeni kiegyensúlyozását szolgáló garanciák érvényesülnek. Ilyen esetben az eljárás méltányos, igazságos, „tisztességes”. Lehet egy eljárás tisztességes egyes részletek hiánya ellenére, de minden részletszabály betartása ellenére is minősíthető alapjogsértőnek [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91-101, 95;].

[33] A Ket. 4. § (1) bekezdésébe, „az ügyfeleket megillető tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogot” sérti az a hatósági eljárás, amelyben a másodfokú határozat alapos indok nélkül és az ügyintézési határidőt jelentősen túllépve születik meg, ezzel tetemes kamatterhet okozva az ügyfél számára.

[34] Mindezen indokok alapján a Kúria a jogerős ítéletet, valamint az első és a másodfokú közigazgatási határozatot a Pp. 275. § (4) bekezdése és a Pp. 339. § (1) bekezdése alkalmazásával hatályon kívül helyezte.

[35] A Kúria az alperes pervesztességére tekintettel, a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján az alperest kötelezte a felperes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költségeinek viselésére. Mivel az alperes teljes személyes illetékmentességet élvez az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján, ezért a kereseti és felülvizsgálati eljárási illeték a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 14. §-a értelmében az állam terhén marad.

Budapest, 2016. június 7.

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

Balogh Zsolt sk. bíró