

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.161/2015/4.szám

A Kúria a dr. Fábián Titusz ügyvéd által képviselt felperesnek a dr. Boros Gyöngyi jogtanácsos által képviselt alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2014. december 12. napján kelt 7.K.28.025/2013/22. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 23. 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 Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.28.025/2013/22. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és a felperes keresetét elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 20.000 /húszezer/ forint elsőfokú és 30.000 /harmincezer/ forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A kereseti- és a felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes az M. Alapítványt és családi napközit működteti. Az óvodai alapítvány 2005. augusztus 26. napján, míg a családi napközi 2008. április 10. napján kezdte meg működését, a két intézmény egységes vezetés alatt áll. Az alperes Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága a felperest a 2010. január 1-től 2011. december 31-éig tartó időszakra az igénybe vett normatíva jogszerűségének vizsgálata körében a 2010. évi és a 2011. évi költségvetési törvény alapján a családi napközi ellátás és gyermekfelügyelet jogcímén 1.877.400 forint, illetve 1.906.902 forint visszafizetésére kötelezte. Emellett kötelezte a jogosulatlanul igénybe vett normatív állami támogatás után 435.934 forint igénybevételi kamat megfizetésére is.

A fellebbezés folytán eljárta alperes a 2013. május 31. napján határozatával az elsőfokú közigazgatási határozatot helybenhagyta.

A hatóságok a döntésükben két vonatkozásban állapítottak meg törvényt sértést, egyrészt a személyi feltételek hiánya, másrészt az ún. „túlbetöltés” azaz a jogszabályokban meghatározott férőhelyek számán túli igények teljesítése miatt.

A hatóság a fenti döntéseiket a 2012. december 3. napján megtartott hatósági ellenőrzésre alapították. Az ellenőrzés megállapította, hogy:

- V. Á. B. 2005. szeptember 20. napjától a M. Óvodában vezető óvónői munkakörben 2006. augusztus 1-től pedig óvónői munkakörben, heti 40 órában látta el az óvodavezetői feladatokat. Helyszíni ellenőrzésen tett nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy 2005. szeptember 21-én kelt munkaszerződés alapján óvónői munkakörben, heti 40 órás munkaviszonyban dolgozik és ellátja az óvodavezetői és családi napközi vezetői feladatokat, azonban az intézményekre szóló, külön-külön munkaszerződéssel nem rendelkezik. A hatóság rögzítette, hogy tekintettel arra, hogy a családi napköziben szolgáltatást nyújtónak külön munkaszerződés alapján heti 40 órás munkakörben kell ellátnia ezen vezetői feladatát, V. Á. B-t a munkaszerződés és óvónői munkakörben történő munkavégzése alapján a M. Óvoda alkalmazottainál lehet figyelembe venni. A hatóság szerint ezért a 2010. január 1. és 2011. december 31. napja közötti időszakban a családi napközi vezetésével kapcsolatos feladatokat ellátó személy nem dolgozott a felperesnél. Mindezek alapján a felperes az 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) és a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet alapján nem volt jogosult a

gyermekek ellátására és a normatív állami támogatás igénybe vételére.

- A férőhelyeket illetően a hatóság megállapította, hogy a felperes által működtetett családi napközi férőhelyszáma 7 fő volt. Bár a hatóság szerint önmagában semmi nem zárja ki azt, hogy a felperes a családi napköziben történő ellátásra több megállapodást kössön, mint ahány gyermek az adott napon maximálisan igénybe vette a szolgáltatást, viszont ez csak abban az esetben fordulhat elő, hogyha megállapodások alapján kizárható, hogy egy időben a betölthető férőhelyek számát meghaladó gyermekek elhelyezésére vonatkozó igény jelentkezzen. A vonatkozó megállapodások vizsgálatát követően a hatóság rögzítette: a felperes a vizsgált évben több érvényes megállapodással rendelkezett, mint a működési engedély szerint betölthető férőhelyek száma. Az együttműködési megállapodásokból nem lehet megállapítani, hogy az a gyermekek óvodában, vagy családi napköziben történő ellátására vonatkozik-e. Ebből arra a következtetésre jutott a hatóság, hogy a családi napköziben a megengedett férőhelyeken felüli „túlbetöltés” történt.

A felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérte. Az ügyben eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 7.K.28.050/2013/22. számú ítéletében az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte.

- A bíróság a Gyvt. 43. § (7) és (8) bekezdéseit, a 15/1998. (IV.30.) NM rendelet 47. §-ának (1), (2), (3) és (4) bekezdéseit idézte, majd arra a következtetésre jutott, hogy bár az óvoda és a családi napközi egy épületben működnek, azokat külön-külön szervezeti egységnek kell tekinteni. Mind az óvodának, mind a családi napközinek külön-külön kell működőképesnek lennie, meg kell felelni a vele szemben támasztott jogszabályi követelményeknek és rendelkezni kell a működéshez szükséges személyi feltételekkel. V. Á. B. óvónőként heti 40 órás munkavégzésre irányuló munkaszerződés alapján látta el az óvodai feladatokat. A heti 40 órás munkaviszony fizikális jelenlétet feltételez. Emiatt a bíróságnak az volt az álláspontja, hogy pusztán munkaszervezéssel nem lehet megoldani, hogy V. Á. B. családi napköziben szolgáltatást nyújtóként is tevékenykedjen. A bíróság e tekintetben tehát a kereseti kérelemnek nem adott helyt, illetve megállapította, hogy miután az alperes szerint a felperes a családi napközit szolgáltatást nyújtó személyként üzemeltette, szükségtelen volt annak vizsgálata, hogy a segítőként tevékenykedők mennyiben feleltek meg a velük szemben támasztott képesítési feltételeknek.

- A második probléma, azaz a férőhelyeket illetően a bíróságnak az alperessel szemben az volt az álláspontja, hogy a megállapított

tényállásból nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az összes megállapodás a családi napközi szolgáltatás igénybevételére jött létre. A felperes személyes nyilatkozata, illetve a tárgyaláson tett tanúvallomása alapján is meg lehetett azt állapítani, hogy a felperes a megállapodásuk megkötésén felül jelenléti íveken és kimutatásokban is rögzítette az adott napon jelenlévő gyerekeket. A Gyvt. 43. § (7) és (8) bekezdése alapján azt is vizsgálni kell, hogy egy adott napon hány gyerek veszi igénybe a szolgáltatást. A bíróság szerint pusztán a megállapodások nem megfelelő szövegezése nem eredményezhet „túlbetöltést”.

Az ügyben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben kérte a jogerős ítélet egészének hatályon kívül helyezését. Az alperes álláspontja szerint a bíróság ítélete azért jogszabálysértő, mert miközben egyértelműen megállapítja, hogy a normatív állami támogatás visszafizetését megalapozza az a tény, hogy jogszabályi feltételt sértett a felperes, ugyanakkor helyt adott a „túlbetöltésre” vonatkozó felperesi hivatkozásnak. Az alperes a jogerős ítéletből idéz, majd kifejti, hogy a felülvizsgálattal támadott ítéletben hivatkozott jogszabályi rendelkezések, azaz a Gyvt. 43. § (4) bekezdés, és a 15/1998. NM rendelet 47. §-a az alkalmazotti hiány - jelen esetben a megfelelő végzettséggel rendelkező családi napközi vezetőjének hiánya - a teljes normatív állami támogatás visszavonását eredményezi. A felülvizsgálati kérelem hivatkozik arra is, hogy maga az ítélet a „túlbetöltés” fogalmát használja, de ez a fogalom a jogrendszerben nem használt, a jogrendszer számára ismeretlen.

Az alperes álláspontja, hogy nem lehet egy időben ugyanaz a személy az óvoda vezetője és a családi napköziben szolgáltatást nyújtó személy. Az ítélet által hivatkozott Gyvt. 47. § (4) bekezdése szerint a családi napközi szolgáltatást nyújtó személynek igazolni kell, hogy betegség, vagy egyéb váratlan esemény bekövetkezte esetén helyettesítése megoldott olyan személlyel, aki megfelel a szükséges alkalmassági feltételeknek. Álláspontja szerint a felperes a feltételeknek nem felelt meg, mivel állandó segítője nem rendelkezik a családi napközi vezetéséhez szükséges végzettséggel. A felülvizsgálati kérelem a jogerős ítélet 5. oldalából hosszasan idéz, majd megállapítja, hogy a bíróság nem vette figyelembe azt, hogy az alperesi jogi álláspont szerint jogszabálysértő a felülvizsgálattal támadott ítélet 6. oldalának 1. bekezdése, amelynek értelmében az alperes határozatát a bíróság a „túlbetöltés” vizsgálata körében hatályon kívül helyezi és az elsőfokú közigazgatási hatóságot új eljárásra kötelezi. Az alperes ebben a körben konkrét jogszabálysértést nem jelölt meg.

Az ügyben a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben előadta, hogy a „túlbetöltés” szó először a 2013. november 14-ei tárgyalásról készült jegyzőkönyvben

szerepelt, azt a bíróság használta. Véleménye szerint a perben bizonyítást nyert, hogy a fenntartó állandó segítője rendelkezik a családi napközi vezetéshez szükséges végzettséggel, a felperes az ezt igazoló tanúsítványt a bíróság részére be is csatolta. A csatlakozó felülvizsgálati kérelmében a felperes előadta, hogy az alperes a per folyamán olyan kérdéseket is felhozott, amelyek a határozataiban eredetileg nem szerepeltek. A hatóságok a közigazgatási szakban elsősorban azzal indokolták a normatíva visszavételét, hogy a szolgáltatónál nem volt alkalmazásban külön vezető a családi napköziben. Ennek hiánya azonban sem a jegyzőkönyvben, sem pedig az elsőfokú határozatban nem szerepelt, hanem a másodfokú határozatban jelenik meg először új elemként. Itt történik utalás először a 15/1998. (IV.30.) NM rendelet 47. § (4) bekezdésére, amely a helyettesítőre vonatkozik.

Ezt követően a felperes előadta, hogy az elsőfokú bíróság nem a tényeknek és a jogszabályoknak megfelelően döntött akkor, amikor azt állapította meg, hogy az intézmény családi napközi szolgáltatást nyújtó személy nélkül üzemelt. A felperes álláspontja szerint a 2010. január 1. és 2011. december 31. közötti időszakban a napköziben biztosított volt a jogszabályi előírásoknak megfelelő személyzet. A M. Óvoda és családi napközi egy intézmény, amelyet az M. Alapítvány hozott létre és működtet az alapítvány székhelyén. Egy intézményről van szó, ezért az óvodának és a családi napközinek is V. Á. B. a vezetője. Az intézményben egy csoportos óvoda és 7 gyermek befogadását lehetővé tévő családi napközi működik a földszinten, illetve az épület emeleti részén elhelyezve. Egy fenntartója, egy intézményvezetője van mindkettőnek, ezt a jogszabályok nem zárják ki. Az alperes a per során nem tudta alátámasztani jogszabállyal, hogy miért lenne szükség két vezetőre, ha a gyermekek ellátása belső munkaszervezéssel megoldható. Ezt megerősíti a 15/1998.(IV.30.) NM rendelet 1. sz. melléklet I. Alapellátások 3/b. pontja, amikor a képesítési követelményeket meghatározza.

A felperes szerint a szolgáltatást nyújtó személy a családi napköziben V. Á. B. volt, távollétében V. A. helyettesítette, és belső munkaszervezéssel a nyitva tartás teljes ideje alatt meg tudták oldani a szolgáltatást nyújtó személy jelenlétét, így a törvényi előírásoknak megfelelően működött az intézmény. A 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 47. § (4) bekezdéséből következően helyettesítőre csak váratlan eseményekkor van szükség, egyébként semmilyen feltételt nem támaszt a jogszabály a személyét illetően, csak azt, hogy legyen családi napközi vezetéséhez szükséges végzettsége. Azt a jogszabály nem írja elő, hogy a plusz helyettesítőnek ténylegesen a családi napköziben kell dolgoznia. Erre tekintettel kérte, hogy a Kúria adjon helyt az eredeti kérelmének, és állapítsa meg, hogy az alperesi hatóság határozata megalapozatlan.

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

Az alperes által benyújtott felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatban a Kúria mindenképp rögzíti: a „túlbetöltés” mint fogalom használata nem teszi a jogerős ítéletet törvénysértővé. Annak ellenére, hogy a jogrendszerben nem szerepel, az ítéletben történő használatából kiderül, hogy a jogszabályok által előírt férőhelyek számával kapcsolatos. A fogalom használata az ítélet indokolásában megfelelően érthető és értelmezhető, a fogalmat a jogerős ítélet nem alkalmazza jogi szabályokkal ellentétesen.

A Kúria megítélése szerint megalapozott a jogerős ítéletnek a 15/1998. (IV.30.) NM rendelet 47. §-ára és ezen keresztül a 2. számú melléklet II. rész I. Alapellátások 3. pontjaiban előírt családi napközivel kapcsolatos képesítési feltételekre való hivatkozása. E jogszabályhely pontosan meghatározza, hogy a családi napközi szolgáltatást nyújtó személy foglalkoztatási feltételeit. Helytálló a jogerős ítélet a tekintetben, hogy az óvodát és a családi napközit külön szervezeti egységnek kell tekinteni és külön-külön kell megfelelni a jogszabályi követelményeknek, benne a működéshez szükséges személyi feltételeknek. Ennek a felperes nem felelt meg, a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmében is azzal érvel, hogy a Meseház óvoda és a családi napközi egy intézmény. A Gyvt. 43. §-ból, és a 15/1998. (IV.30.) NM rendelet 47. §-ból egyértelműen következik a családi napközi vezetőjének szükségessége, aki egyben szolgáltatást nyújtó személy is. A jogerős ítélet e tekintetben tett megállapításai megalapozottak. A Kúria utal arra, hogy a felülvizsgálati eljárásban csak jogkérdést vizsgálhat, így a csatlakozó felülvizsgálati kérelemben felvetett képesítési követelmények jogerős ítéleten túli vizsgálata e körön kívül esik.

A Kúria megítélése szerint nem tekinthető jogszabálysértőnek – amit a csatlakozó felülvizsgálati kérelem kifogásol –, hogy az állandó segítő végzettségével kapcsolatos kifogások nem jelentek meg az elsőfokú közigazgatási határozatban, hanem csak a másodfokú döntésben történik utalás a 15/1998. (IV.30.) NM rendelet 47. § (4) bekezdésre. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 104. § (3) bekezdése alapján a másodfokú hatóság a sérelmezett döntést és az azt megelőző eljárás egészét felülvizsgálja, amelynek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. Így jelen ügyben a másodfokú hatóság jogszabálysértés nélkül dönthetett a családi napközi helyettesítőjének végzettségét illetően. Értelemszerűen a másodfokú hatóság ezen döntése ellen is nyitva állt a bírósági felülvizsgálat, így a jogorvoslat, illetve a bírói felülvizsgálat e tekintetben is biztosított volt.

Ugyanakkor a Kúria úgy ítélte meg, hogy helytálló az alperes felülvizsgálati kérelembe foglalt azon hivatkozása, hogy ha a felperes a normatív támogatáshoz szükséges jogszabályi feltételeknek a képesítési követelmények hiánya miatt nem felelt meg. Emiatt lényegtelen annak - a szolgáltatást igénybe vevőkről készült nyilvántartások és jelenléti ívek alapján történő - vizsgálata, hogy hány gyermek volt jelen a családi napköziben.

A fentiekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (4) bekezdése alkalmazásával hatályon kívül helyezte és a felperések keresetét elutasította.

A Kúria a pervesztes felperest a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § alapján kötelezte az első fokú és felülvizsgálati költség megfizetésére.

A Kúria ítéletének a kereseti és felülvizsgálati eljárási illetékre vonatkozó rendelkezése az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 39. § (3) bekezdés d) pontján 43. § (3) bekezdésén, 50. § (1) bekezdésén és a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdésben foglaltakon alapul.

Budapest, 2015. október 20.

Dr. Kalas Tibor sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró