

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.755/2015/3.szám

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

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: dr. Nagy Attila György ügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: dr. Gyurján Bálint János ügyvéd

A per tárgya: KENYSZI nyilvántartás naprakész vezetése

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Nyíregyházi Közigazgatási
és Munkaügyi Bíróság a 17.K.27.100/2015/5. számú ítélete

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: Nyíregyházi Közigazgatási
és Munkaügyi Bíróság a 17.K.27.100/2015/5. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
17.K.27.100/2015/5. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes, mint fenntartó a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. sz. mellékletének III/3.c) „Szociális étkeztetés” és d) „Házi segítségnyújtás” jogcímeiken állami támogatást vett igénybe.
- Az alperes Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága a 2014. évet megelőző időszakra - a normatív állami hozzájárulás felhasználására vonatkozóan - ellenőrzést folytatott le.
- A „Szociális étkeztetés” jogcímen igénybe vett támogatással kapcsolatban - többek között - megállapításra került, hogy a fenntartó nem jogosult a KENYSZI rendszerben nem rögzített igénybevételi napok után támogatást igénybe venni, mivel a Kvtv. 2. sz. melléklet „Kiegészítő szabályok” 11. pontja, illetve a „Kiegészítő szabályok” 8. sz. melléklet 4. pontja alapján a támogatás igénybevételének feltétele az ellátottak adatainak KENYSZI rendszerben történő nyilvántartásba vétele, illetve a napi nyilvántartásba igénybe vevőkenti rögzítése.
- A „Házi segítségnyújtás” jogcím vonatkozásában szintén megállapításra került, hogy az elszámolásban szerepeltetett adatok eltérnek a KENYSZI informatikai rendszerből lekérdezett adatszolgáltatói igénybevételi riportok leválogatásának eredményétől, így az ellátotti létszám csökkentésre került a KENYSZI informatikai rendszerben nem rögzített igénybevételek számával.
- Mindkét jogcím vonatkozásában az ellenőrzés feltárta azt a hiányosságot is, hogy a fenntartó az ellátottak adatait a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) 20/C. § (1)-(4) bekezdése szerint nem minden esetben vette nyilvántartásba.
- [2] Az ellenőrzés által feltárt hiányosságok alapján az alperes Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága a 2014. november 25. napján kelt határozatával a két jogcímre vonatkozóan 2013. január 1-től és 2013. december 1-ig terjedő időszakra mindösszesen 26.361.712 forint finanszírozási különbözetet állapított meg a fenntartó terhére, s ezen túlmenően 2.309.286 forint igénybevételi kamatfizetési kötelezettséget írt elő.
- [3] A határozattal szemben a fenntartó törvényes határidőn belül fellebbezett. A fellebbezés szerint nem vitatja, hogy a KENYSZI tartalma a papíralapon dokumentált teljesítéstől eltért, ennek okaként azonban a szolgáltatónál elkövetett súlyos munkatársi mulasztást jelölte meg, mellyel kapcsolatban munkaügyi bírósági eljárás is folyamatban van.
- [4] A fellebbezés folytán eljáró alperes a 2015. január 30-án kelt ÖF-1410/3/2014. iktatószámú határozatával az elsőfokú határozatot

helybenhagyta.

- A határozatának jogalapjaként a Kvtv. 2. sz. melléklete Kiegészítő szabályainak 11. pontját jelölte meg, amelyhez felhívta a Szoc.tv. 20/C. § (1) bekezdésében foglaltakat, illetőleg a Szoc.tv. 132. § (1) bekezdés j) pontja alapján kibocsátott 226/2006. (XI.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) KENYSZI rendszerre vonatkozó részletszabályait is. A döntés többek között rámutatott, hogy a KENYSZI rendszer vezetésével felmerülő hibák, hiányosságok javítására az önellenőrzési időszakban lehetősége lett volna a fenntartónak, amely lehetőségével nem élt.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [5] A felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte, amelyben kérte az alperes határozatának az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését. A felperes a keresetében azt állította, hogy a felperesi szolgáltató által biztosított ellátás után járó támogatás nyújtásának szükséges és elengedhetetlen feltétele az ellátás tényleges megkezdése, a nyilvántartásba vétel ugyanakkor nem. Utalt a Kvtv. Kiegészítő szabályok 11. pontjában foglaltakra is.
- [6] Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kezdeményezte. Az alperes megjegyezte, hogy a felperes nem csupán az időszaki napi jelentések egy részét mulasztotta el, hanem sok esetben az egyszeri, azaz az ellátás kezdetéhez kötődő jelentést is, mint ahogy azt az elsőfokú határozat is tartalmazza, vagyis az ellátottak adatainak nyilvántartásba vétele sem volt hiánytalan a KENYSZI rendszerben, holott az egyszeri adatrögzítést, mint a támogatás igénybevételének szükséges feltételét maga a felperes sem vitatta.

Az elsőfokú ítélet

- [7] Az ügyben eljáró Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 17.K.27.100/2015/5. számú határozatában a felperes keresetét elutasította.
- [8] A bíróság rögzítette, hogy a felperes a Korm. rendelet 13/D., illetőleg 13/F. §-ában szabályozott napi jelentéstételi kötelezettségének nem tett eleget. A bíróság a vonatkozó jogi szabályokat idézte, majd megállapította, hogy a támogatások igénybevételének szükséges, de nem egyetlen feltétele, hogy azt a meghatározott cél szerint használják fel. Ha a cél nem valósul meg, a támogatást nyilvánvalóan vissza kell fizetni. A költségvetési támogatások igénybevételéhez sokrétű szabályrendszert rendelt a jogalkotó, amelyek az ellenőrizhetőséget és a felhasználás nyomon követhetőségét szolgálják. Ezek be nem tartása esetén a visszafizetésre kötelezés a 213/2009. (IX.29.) Korm. rendelet 10. §

(2) bekezdés c) pontja alapján jogszerű.

- [9] A bíróság megerősítette, hogy a Kvtv. által előírt, a Szoc.tv. 20/C. §-ában említett nyilvántartás vezetésének részletes szabályait a Korm. rendelet rendelkezései tartalmazzák, s abban nem csak az egyszeri adatszolgáltatási kötelezettség tartozik bele, hanem a napi jelentéstételi kötelezettség is. A fenti Korm. rendelet 13/H. §-a által körülírt ellenőrzés csakis a napi bejelentett adatok alapján végezhető el.
- [10] A bíróság szerint a szolgáltató munkavállalója által elkövetett mulasztás jelen ügy elbírálása szempontjából irreleváns. A Korm. rendelet 13/C. §-ának (1) bekezdése egyértelműen a fenntartó felelősségi körébe utalja az igénybe vevői nyilvántartásba történő adatszolgáltatás megfelelő vezetését is.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [11] A jogerős ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, ebben kérte a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az ügyben eljáró hatóság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását.
- [12] A felperes a Kvtv., valamint a Korm. rendelet 13/E. §-a alapján, figyelembe véve a Szoc.tv. 20/C. § (1) és (4) bekezdését, arra a következtetésre jutott, hogy a Kvtv.-ben szereplő „nyilvántartásba vettek ellátásának tényleges megkezdése” nem azt jelenti, hogy a fenntartó felperes akkortól jogosult a támogatás igénybevételére, ha az igénybe vevőket nyilvántartásba vette, hanem amikor a nyilvántartásba vettek ellátását ténylegesen megkezdte. Ezt a tényt sem az ügyben eljáró bíróság, sem pedig a hatóságok nem értékelték. Utalt arra, hogy a Szoc.tv. 20/C. §-a szerinti nyilvántartás vezetése körében a hatóságok a hiányosságokat megállapították, ugyanakkor a Szoc.tv. 20/C. §-a szerinti nyilvántartás a Szoc. tv. 20. §-ában körülírt papír alapú nyilvántartáson alapul, amelyet az első fokon eljáró igazgatóság rendben talált olyannyira, hogy az elektronikus nyilvántartás hiányosságai ellenére sem talált olyan körülményt, ami arra engedett volna következtetni, hogy a felperes nem arra használta fel a támogatást, amire igényelte.
- [13] A nyilvántartásba vettek ellátásának megkezdése során figyelembe kell venni az 1/2000. (I.7.) SzCsM rendeletben foglaltakat, e körbe pedig kétséget kizáróan bele tartozik az ellátás megkezdését biztosító megállapodás megkötése az ellátást igénybe vevőkkel, valamint a tényleges ellátás megkezdését alátámasztó gondozási napló vezetése is. A helyszíni ellenőrzés megállapította, hogy a felperes minden ellátást igénylővel, illetve törvényes képviselőjével megállapodást kötött és vezette a gondozási naplót, így az ellátás tényleges megkezdése a felperesnél

hitelt érdemlően bizonyított. A felülvizsgálati kérelem szerint az ellátás tényleges megkezdése nem a nyilvántartásba vételen alapult, hanem az ellátás igénybevételére vonatkozó szabályrendszer teljesülésén, mivel a jogviszony ezek nélkül létre sem jön a fenntartó és az ellátást igénylők között. Jogviszony hiányában pedig ahhoz nem kapcsolódhat a Kvtv. által meghatározott állami hozzájárulás sem. A felperes szerint a támogatás igénybevételére a fenntartó attól az időponttól jogosult, amikor a nyilvántartásba vettek ellátását ténylegesen megkezdte. Ezt a következtetést a felperes a Kvtv. „Kiegészítő szabályok” 11. pontjából vezette le.

[14] A felperes kifejtette továbbá, hogy a jogszabályok a KENYSZI rendszer naprakész vezetését kifejezetten nem rögzítik. A Korm. rendelet 13/B. és 13/I. §-ait idézte, amely az igénybe vevői nyilvántartásról szól. Hivatkozott a felperes a Legfelsőbb Bíróság BH 2012.138 számú eseti döntésére, mely szerint nem minden formai szabálytalanság eredményezi a normatív állami támogatás igénybevétele jogszerűtlenségének a megállapítását. A visszafizetési kötelezettség előírásának ugyanis arányban kell állnia a megállapított szabálytalanság súlyával és összefüggésben kell állnia a költségvetési érdeksérelemmel. A bíróság a költségvetési érdeksérelemet nem vizsgálta, hanem adminisztratív hiba miatt visszafizetési kötelezettséget írt elő. Álláspontja szerint a hatóságnak, illetve a bíróságnak is vizsgálnia kellett volna, hogy a mulasztás milyen mértékű költségvetési érdeksérelemet okozott.

[15] A felperes ismételten hangsúlyozta, hogy a jelzett időszakban a felperesnél a támogatásra vonatkozó jogosultsági feltételek igazolható módon fennálltak, így tényként állapítható meg, hogy a felperesi fenntartó jogosult volt a támogatásra, ahogy ezt az ítélet sem vitatta.

A Kúria döntése és jogi indokai

[16] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

[17] A Kúria már több döntésben foglalkozott a jelen üggyhöz hasonló problémával. A Kfv.IV.35.253/2015/5. számú ítélet szerint: „A szociális szolgáltatással összefüggő normatív állami támogatás felhasználása akkor jogszerű, amennyiben a fenntartó a tényleges szolgáltatási kötelezettsége mellett a költségvetési források felhasználása a jogszerű adatszolgáltatásra tekintettel követhető és átlátható.” (BH 2016/5/K13.) A Kfv.IV.35.366/2015/5. számú ítéletben szintén megállapítást nyert: „Jogszabályi kötelezettség a szociális szolgáltatást igénybe vevőkről a központi elektronikus nyilvántartás (KENYSZI) naprakész vezetése. A normatív állami támogatás visszakövetelése jogszerű 'a nyilvántartás elmulasztása' miatt.” Hasonló elvi lényegyet fogalmazott meg a

Kfv.IV.35.418/2015/3. számú ítélet is. E szerint: „A normatív állami támogatás felhasználása akkor jogszerű, ha az ellátás tényleges nyújtása mellett a szolgáltató eleget tesz valamennyi jogszabályi kötelezettségének, így az adatmegállapításnak is.”

[18] A Kúria eddigiekben érvényesített gyakorlata értelmében tehát a normatív állami támogatás felhasználása akkor jogszerű, amennyiben a szociális ellátások tényleges nyújtása mellett a szociális szolgáltató eleget tesz az állami finanszírozáshoz kapcsolódó egyéb jogszabályi kötelezettségeinek is. A rászorultak számára ténylegesen nyújtott személyes gondoskodás értelemszerű feltétele annak, hogy a szociális szolgáltató hozzájusson a normatív támogatáshoz. Ugyanakkor a költségvetési források felhasználásának transzparenciája, ellenőrizhetősége és jogszerűsége szintén legitim és elengedhetetlen cél, ezért a fenntartóknak (a szociális szolgáltatóknak) az ilyen, adminisztratív tartalmú jogszabályi követelményeknek is meg kell felelniük. A normatív támogatáshoz kapcsolódó kötelezettségek bármelyikének megsértése a jogosulatlan támogatás-felhasználás jogkövetkezményeit vonja maga után.

[19] A felülvizsgálati kérelem hivatkozott a Kvtv. 2. melléklet „Kiegészítő szabályok” 11. pontjára. E rendelkezés szerint: „A III. 3. és III. 4. pontokban szereplő támogatások igénybevételének feltétele az ellátott adatainak - a Szoc.tv. 20/C. § (1)-(4) bekezdései, illetve a Gyvt. 139. § (2)-(3) bekezdései szerinti - nyilvántartásba vétele. A támogatás igénybevételére a fenntartó attól az időponttól jogosult, amikor a nyilvántartásba vettek ellátását ténylegesen megkezdte.”

[20] A Kúria megítélése szerint a fenti jogszabályhelyet nem lehet úgy értelmezni, hogy az ellátás tényleges megkezdése (amely feltételezi többek között a szerződések megkötését) automatikusan azzal jár, hogy a fenntartó ezen időponttól jogosult a támogatás igénybevételére. A Kvtv. „Kiegészítő szabályok” 11. pontja két mondatból áll. Az első mondat a támogatás igénybevételének a feltételeiről szól, ide tartozik a kérdéses nyilvántartások naprakész vezetése. Ha ez a feltétel megvalósult, irányadó a második mondat, amely meghatározza a támogatás igénybevételének kezdő időpontját. Jelen ügy tárgya, hogy (az első mondat szóhasználatával élve) teljesült-e a „támogatások igénybevételének feltétele”. Márpedig - a felperes által sem vitatottan - az elektronikus nyilvántartás vezetése tekintetében hiányosságok mutatkoztak, az elszámolásban szerepeltetett adatok néhol jelentősen eltértek a KENYSZI rendszerben szereplő adatoktól.

[21] A Kvtv. 20/C. § a Szoc.tv. 20. § (1)-(4) bekezdésére utal. A Szoc.tv. 20/C. § (1) bekezdése az ellátottak adatai mellett előírja azt is, hogy a nyilvántartásból tűnjenek ki a nyújtott

szolgáltatásra vonatkozó adatok, így a szolgáltatás költségvetési törvény szerinti jogcíme és feladatmutatója. Az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének módját, egyéb körülményeit - így az adatszolgáltatás kötelezettjét, gyakoriságát, ideértve a szolgáltatás napi igénybe vételét is, a formai kérdéseit - a Szoc.tv. felhatalmazása alapján a Korm. rendelet 13/B - 13/H. §-ai rendezik (igénybe vevői nyilvántartás cím alatt). A Korm. rendelet 13/D. §-a értelmében „[a]z adatszolgáltatás az igénybe vevők Szt. illetve Gyvt. szerinti adatainak a 13/E. § szerinti rögzítéséből és a 13/F. § szerinti napi jelentésből áll.” A Korm. rendelet 13/E. § (1) bekezdés a) pontja szerint „[a]z adatszolgáltatásra jogosult az Szt.-ben, illetve a Gyvt.-ben meghatározott adatokat a szociális szolgáltatás és gyermekjóléti alapellátás esetén legkésőbb az igénybevétel első napját követő munkanap 24 óráig rögzíti az igénybe vevői nyilvántartásban”. A Korm. rendelet fenti szabályában az Szt. - azaz a Szoc.tv. - szerinti adatokat a Szoc.tv. fentebb jelölt 20/C. § (1) bekezdése tartalmazza. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Szoc.tv. 20/C. § (1) bekezdésben foglalt adatokat a Korm. rendelet 13/E. § (1) bekezdésben meghatározott módon kell vezetni.

[22] A Korm. rendelet 13/F. § (1) bekezdés rendelkezése értelmében „[a]z adatszolgáltatásra jogosult az igénybe vevői nyilvántartásban naponta nyilatkozik arról, hogy a 13/E. § szerint rögzített személy a szolgáltatást az adott napon igénybe vette-e (napi jelentés)”. Megállapítható tehát, hogy a Szoc.tv. 20/C. § (1) bekezdésében foglaltak a napi jelentéssel összefüggésben állnak. Az összefüggést a Korm. rendelet 13/F. § (1) bekezdése útján a 13/E. § (1) bekezdése teremti meg.

[23] Helytálló ezért a jogerős ítélet azon megállapítása, hogy a Kvtv. által előírt, a Szoc.tv. 20/C. §-ában szereplő nyilvántartás részletes szabályait a Korm. rendeletben foglaltak tartalmazzák, s abba nemcsak az egyszeri adatszolgáltatási kötelezettség tartozik bele, hanem a napi jelentéstételi kötelezettség is. A felperes pedig nem vitatta, hogy a Korm. rendelet 13/D. és 13/F. §-aiban foglalt napi jelentéstételi kötelezettségének nem tett teljes egészében eleget.

[24] Az alperesi hatóság a fentiekben hivatkozott törvényi és rendeleti szabályok értelmében azt ellenőrzi, hogy a támogatás igénybevétele és felhasználása jogszerű volt-e, az igénybe vevő eleget tett-e valamennyi jogszabályi kötelezettségének. Finanszírozással összefüggő jogkövetkezményt pedig akkor alkalmaz a fenntartóval szemben, ha az ellenőrzés során megállapítja, hogy nem teljesültek a támogatásra való jogosultság jogszabályi feltételei, avagy az a jogszabályban meghatározott módon nem volt igazolható az ellenőrzött fenntartó esetében.

[25] A perbeli ügyben az alperes nem vonta kétségbe a nyújtott szolgáltatások tényszerű megtörténtét, ugyanakkor az a jogszabályban meghatározott módon nem volt igazolható, mert a felperes által benyújtott elszámolásban foglaltakat a felperes adatszolgáltatása alapján vezetett KENYSZI rendszer adatai nem teljes egészében igazolták vissza.

[26] A kifejtett indokok alapján a Kúria a jogerős ítélet jogszabályellenességét nem állapította meg, az elsőfokú bíróság a vonatkozó jogszabályokat helyesen értelmezte.

[27] A felülvizsgálati kérelem szerint visszafizetési kötelezettség nem akkor következik be, ha a felperes nem vezeti a KENYSZI nyilvántartást, hanem attól ha nem nyújtja, vagy nem megfelelően nyújtja a szolgáltatást. Az állami támogatás visszakövetelése pusztán a nyilvántartás nem mindenben megfelelő vezetésének hiánya miatt aránytalan szankciónak tekinthető.

[28] A 213/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése kimondja: „Ha a fenntartó a támogatást vagy annak egy részét jogtalanul vette igénybe, köteles azt visszafizetni.” A 10. § (2) bekezdés c) pontja szerint jogtalan igénybevételnek minősül ha a támogatásra való jogosultság jogszabályi feltételei - a b) pontban foglalt eseteken túl - nem teljesülnek, vagy azok teljesülése a jogszabályban meghatározott módon nem igazolható. A jogszabályban meghatározott módon történő igazolás - többek között - a Korm. rendelet 13/B - 13/H. §-ainak megtartásával történő igénybe vevői nyilvántartás vezetését foglalja magában. Ennek nem teljesülése esetén fennáll a visszafizetési kötelezettség. A szabályozás arányosításra nem teremt lehetőséget.

[29] Megalapozottan jutott így az elsőfokú bíróság arra a következtetésre, hogy a felperes olyan jogszabályi előírást mulasztott, amely a visszafizetési kötelezettség előírására egyértelműen alapot szolgáltat.

[30] A fentiek alapján a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Az döntés elvi tartalma

[31] *Jogszabályi kötelezettség a szociális szolgáltatást igénybe vevőkről a központi elektronikus nyilvántartás (KENYSZI) naprakész vezetése. A normatív állami támogatás visszakövetelése jogszerű a nyilvántartás nem, vagy nem megfelelő vezetése miatt.*

Alkalmazott jogszabályok:

[32] 2012. évi CCIV. törvény 2. sz. mellékletének III/3.c) és d)

pontja
1993. évi III. törvény 20. § (1)-(4) bekezdés 20/C. § (1) bekezdés
226/2006. (XI.20.) Korm. rendelet 13/B. § - 13/H. §-ok

Záró rész

[33] A Kúria az ügyet a Pp. 274. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.

[34] Az ügyben költség nem merült fel, ezért arról rendelkezni nem kellett.

[35] Az illetékekről való rendelkezés az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-án alapul.

Budapest, 2016. október 11.

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