

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.642/2015/8.

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

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Benke Barnabás ügyvéd

Az alperes: Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat

Az alperes képviselője: Dr. Sommer János jogtanácsos

A per tárgya: szociális ügycsoport

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
32.K.31.040/2015/5.

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 32.K.31.040/2015/5. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2013. július 16-án benyújtott, átmeneti segély iránti kérelmére az alperes elsőfokú hatósága 04-9380/2013. számú határozatával július 25-én 15.000 forint egyszeri segély kifizetését hagyta jóvá. A felperes ismételt előterjesztett kérelme 2013. augusztus 5-én kelt, amelyet az alperes 04-9380/2/2013. számú határozatával utasított el és amellyel szemben a felperes 2013.

október 9-én nyújtott be fellebbezést. A felperes az elsőfokú határozatot helybenhagyó másodfokú határozatot az Alkotmánybíróság és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) előtt megtámadta. A Bíróság a felperes keresetét 18.K.30.990/2014. számú ítéletével elutasította.

- [2] A felperes 2013. október 8-án ismételten támogatás iránti kérelemmel fordult az elsőfokú hatósághoz, amelyet az 2013. október 11-én kelt 04-9380/5/2013. számú határozatával, a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátások, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások helyi szabályairól szóló 37/2004. (VII. 15.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 18. § (3) bekezdése alapján, annak tartalmára (rendszeres segély) és időelőttiségre hivatkozással elutasított. A képviselő-testület másodfokú hatóságként a felperes fellebbezését a jelen végzés 1. pontja szerinti jogorvoslatok lezárását bevárva, 2014. december 14-én kelt 04-2578/7/2014. számú határozatával bírálta el, a fellebbezést elutasította. A képviselő-testület indokolását az Ör. 18. § (5) bekezdésére alapozta.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [3] A felperes keresetében a segély részére történő megállapítását, másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését, valamint az Ör. Kúria általi felülvizsgálatát kérte. Álláspontja értelmében az alperes és az első fokon eljáró polgármester jogsértően hozott érdemi határozatot, mert az idő előtti kérelmet a Ket. 30. § d) pontja és 31. § a) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani. Emellett a Ket. 37. § (1) bekezdése értelmében a felperes fellebbezését az alperesnek - tartalma szerint - új igénylésként kellett volna elbírálnia.
- [4] A felperes az átmeneti segély összecszerűségére utalással állította, hogy az Ör. ellentétes az Alaptörvénnyel és a szociális törvény rendelkezéseivel. Végül az alperes jogsértésére hivatkozott azzal összefüggésben is, hogy az eljárás felfüggesztése helyett a Ket. 32. §-ába ütközően, indokolatlanul késedelmesen bírálta el a felperes fellebbezését.
- [5] Az alperes kereseti ellenkérelmében a kereset elutasítását, határozatának helybenhagyását kérte.

Az elsőfokú ítélet

- [6] A felperes keresete folytán eljáró Bíróság 2015. június 2-án kelt 32.K.31.040/2015. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította.
- [7] A Bíróság ítélete szerint az alperes az Ör. 18. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően járt el, az eljárási késedelmet nem lehetett a terhére róni. A Bíróság megállapította azt is, hogy a felperes korábbi kérelmével kapcsolatosan folyamatban volt eljárásban benyújtott fellebbezését, annak tartalmára tekintettel nem lehetett újabb kérelemként értékelni és akként elbírálni.
- [8] Végül a Bíróság kifejtette azt is, hogy megítélése szerint az Ör. nem ütközik sem az Alaptörvénybe, sem a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) rendelkezéseibe, azokkal nem ellentétes, ezért elutasította a felperes Alkotmánybírósághoz, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordulásra tett indítványait is.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [9] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Kúriához, amelyben elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésével a Bíróság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte az első és másodfokon eljáró hatóságokra is kiterjedően. Perköltségigénye is volt az alperessel szemben.
- [10] A felperes érvelése szerint az Ör. által szabályozott háromhavonként kérelmezhető, évente a 40.000 forintot meg nem haladóan nyújtható szociális ellátás - figyelemmel egy elítélt vagy egy menekült köztudomású napi ellátási költségeire - ellentétben az Alaptörvény B) cikk „demokratikus jogállamból eredő jogalkotási kötelezettséggel”, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3.§-ával. Ezért a felperes indítványozta, hogy a Kúria vizsgálja felül az Ör. rendelkezéseit.
- [11] A felperes álláspontja szerint továbbá a 2013. október 8-án benyújtott kérelmét (jelen határozat 2. pont) az alperes két éven keresztül indokolatlanul nem bírálta el, amely eljárás az ítéletben foglaltakkal ellentétben a Ket. alapján jogsértő volt. Így ebben a körben a felülvizsgálati kérelmében is fenntartotta azt az eljárási jogsértésre irányuló kereseti álláspontját, amely szerint a Ket. értelmében idő előttinek minősített kérelmét az alperesnek érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania vagy az eljárást meg kellett volna szüntetnie. Az időelőttiség elmúltával ugyanakkor a kérelemként, azaz a képviselő-testületnek mint másodfokú hatóságnak a felperes fellebbezését érdemben el kellett volna bírálnia.
- [12] A felperes hivatkozott arra is, hogy a Bíróság indokolásában foglaltakkal ellentétben, a Ket. 37. §-ának alkalmazásával az alperes az időelőttiségnek mint oknak az elteltével köteles lett volna a felperes fellebbezését eredeti kérelmével együtt érdemben elbírálni és a felperes részére a kérelmezett átmeneti segílyt folyósítani. Mivel az alperes minden lehetséges határidőt túllépve hozta meg jogsértő határozatát, a határidők elmulasztása pedig felróható a terhére, ezért a felperest a Ket. 71. § (2) bekezdése alapján megilleti a kérelmezett jog.
- [13] Az alperes nem nyújtott be felülvizsgálati ellenkérelmet.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [14] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [15] A Ket. 30. § d) pontja értelmében „[a] hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha (...) a kérelem idő előtti (...)”. Amennyiben erre nem kerül sor, úgy a Ket. 31. § a) pontja értelmében „[a] hatóság az eljárást megszünteti, ha a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására”.
- [16] A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint „[a] határozatot (...) az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni (...)”. a (4) bekezdés a testületi szervek esetében is a 21 napos ügyintézési határidőt írja elő azzal, hogy „(...) ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen, legkésőbb azonban két hónapon belül (...) kell határoznia. A 33. § (7) bekezdése értelmében „[a]z eljáró hatóság vezetője - ha azt jogszabály nem zárja ki - az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy (...) nappal meghosszabbíthatja. A Ket. ügyintézési határidőre

vonatkozó szabályai másodfokú hatóságként a perbeli alperesi testületet is kötik.

- [17] Az alperes elsőfokú hatósága - szemben a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal - nem sértette meg a Ket. 30. § d) pontját. A Kúria megítélése szerint az Ör. 18. §-a nem eljárási, hanem anyagi jogi feltételeként szabályozta a perbeli ügyben a támogatás háromhavonkénti igénybe vételnek lehetőségét. Vagyis a kérelem benyújtása nem a Ket. 30. § d) pontja értelmében volt idő előttinek tekinthető, ezért annak elutasítására nem kerülhetett sor a Ket. hivatkozott rendelkezése értelmében. Ezért jogszerűen járt el a hatóság akkor, amikor a kérelem tárgyában érdemben és határozattal döntött.
- [18] A közigazgatási szervek határozatai felülvizsgálatának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (V. 9.) KK vélemény 2. pontja értelmében a Pp. 324. § (2) bekezdése szerinti közigazgatási perekben „(...) a bíróság elsősorban azt vizsgálja: a határozat megfelel-e az anyagi jogi szabályoknak. Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott”. A Legfelsőbb Bíróság megállapította azt is, hogy a hatóság „[a] Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban az eljáró hatóságok a Ket. rendelkezései között nem válogathatnak, különös tekintettel azon rendelkezésekre, melyek az ügyféli jogok érvényesülését szolgálják”. Az ügy érdemére is kiható az az eljárási jogsértés, amikor a hatóság „(...) az ügyfeleket megillető jogokat nem biztosítják”.
- [19] Eszerint az ügy érdemére kiható az az eljárási jogsértés, amely akadályát képezi az ügyféli jogérvényesítésnek és ezért kihatással van az ügy érdemére, a hatóság döntésének tartalmára.
- [20] A jelen ügyben ezt nem lehetett megállapítani. A másodfokon döntést hozó képviselő-testület kétségtelen súlyos eljárási jogalkalmazói jogsértése ellenére sem akadályozta a felperest abban, hogy az elsőfokú határozat meghozatalát (2013. október 11.) követően a határozatban foglaltaknak megfelelően (elsőfokú határozat 2. oldal második bekezdés), 2013. október 17-én - vagy a kézbesítést követő, 2013. október 17-e utáni napokban - ismételten benyújtsa átmeneti támogatás iránti kérelmét.
- [21] Hasonlóképpen az alperes időben súlyosan túllépte a Ket. jelen határozat 17. pontjában hivatkozott ügyintézési határidőt, ugyanakkor ez a jogsértés sem zárta el a felperest attól, hogy eseti jelleggel nyújtható, átmenti támogatás iránti érelmét ismételten benyújtsa. Ezért - és hasonlóképpen a Ket. 34. § (4) bekezdésére, valamint a 37. §-ára is -, az alperes első és másodfokú hatóságának jogsértő eljárása és a Bíróság Ket.-be ütköző értékelése és jogértelmezése ellenére sem volt indokolt az ítélet és az alperesi határozatok hatályon kívül helyezése az eljárási jogsértésekre hivatkozó felülvizsgálati kérelem alapján.
- [22] A felperes a felülvizsgálati kérelme érdemi részében azt kérte, hogy a Kúria folytassa le a perben alkalmazott Ör. törvényességi vizsgálatát, mivel az az átmeneti támogatás összecszerűségénél fogva alkalmatlan volt az Sztv. - közelebbről meg nem jelölt - rendelkezéseinek érvényesítésére, egyebekben pedig az Alaptörvény B) cikkébe és a Jat. 3. §-ába ütközően törvénysértő.
- [23] Ebben a körben arra a szabályozási helyzetre kell utalni, amelyet az Alaptörvény, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) IV. fejezete szerinti eljárási szabályok alakítottak ki. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c)

pontja szerinti igazságszolgáltatási, az önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálatára kiterjedő normakontroll-hatáskört a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a Kúria, a 24. § (2) bekezdése értelmében a Kúria Önkormányzati Tanácsa révén gyakorolja.

[24] Az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálata alanyi jogon - *actio popularis*-ként - nem kezdeményezhető, a Bszi. 48. § (1)-(3) bekezdése az eljárás kezdeményezés jogát az önkormányzatok jogalkotói jogköre felett törvényességi felügyeletet gyakorló megyei (fővárosi) kormányhivatalok, az alapvető jogok biztosa, valamint a folyamatban lévő „egyedi ügy elbírálása” során a bíró számára tartja fenn. Ezért a felülvizsgálati jogkörben eljáró Kúria tanácsa a peres fél kérelme alapján vagy hivatalból - egyebekben a jelen határozat 23. pontja szerinti igazságszolgáltatási hatáskör gyakorlására kijelölt kúriai tanácsként sem - járhat el ilyen felülvizsgálati petitum alapján.

[25] Az Ör. törvényességi felülvizsgálatát a Bszi. 48. § (3) bekezdése értelmében a perben első fokon eljáró bíróság kérhette volna, azonban a jogerős ítélet értelmében a Bíróság (az első fokon eljáró bíró) arra nem látott alapot. Hasonlóképpen az Alkotmánybíróság előtti utólagos konkrét normakontroll eljárást a Bíróság (a bíró) kezdeményezhette volna az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a alapján, azonban az ügyben arra sem látott okot. Az alkotmánybírósági és a törvényességi eljárások kezdeményezése a bírónak a perben alkalmazandó jogszabályok alkotmányosságával, illetve törvényességével kapcsolatos meggyőződésén alapulnak, az ilyen eljárások megindítására ezért utasítani nem lehet.

[26] A kifejtettekből következőleg a Kúria nem találta megalapozottnak a felperes felülvizsgálati kérelmét, ezért a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Az döntés elvi tartalma

[27] *Az ügy érdemére kiható az az eljárási jogsértés, amely akadályát képezi az ügyféli jogérvényesítésnek és ezért kihatással van az ügy érdemére, a hatóság döntésének tartalmára.*

[28] *A bíró meggyőződése szerint kezdeményezi az Alkotmánybíróság, avagy a Kúria előtt a folyamatban lévő perben alkalmazandó jogszabály, önkormányzati rendelet alaptörvényellenességének vagy törvényellenességének vizsgálatát.*

Záró rész

[29] A felperes peresztes lett, ugyanakkor az alperesnek a felülvizsgálati eljárásban felülvizsgálati ellenkérelem hiányában költsége nem keletkezett, ezért a Kúriának ebben a tekintetben döntenie nem kellett. Az eljárás az Sztv. 16. §-a alapján tárgyi költség- és illetékmentes.

[30] A Kúria határozatával szembeni további felülvizsgálat lehetőségét a Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárta ki.

, 2016. július 5.

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

Zsolt sk. bíró