

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

í t é l e t e

Az ügy száma: Kfv.IV.35.177/2019/4.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,
Dr. Dobó Viola bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Tóth Noémi ügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Jenei Judit kamarai jogtanácsos

A per tárgya: támogatott lakhatás szolgáltatás nyújtásának feltételei

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.321/2017/15. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.321/2017/15. számú ítéletét hatályában fenntartja;
- kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az felperesnek 30.000 (harmincezer) forint perköltséget.

A feljegyzett 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes szenvedélybetegek számára tart fenn rehabilitációs otthont és nyújt támogatott lakhatás szolgáltatást. A felperes által működtetett szociális intézményt a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala a 2014. június 23. napján kiadott és 2014. június 25. napján jogerőre emelkedett BAC/922-2/2014. számú határozatával jegyezte be a szolgáltatói nyilvántartásba.
- [2] Az elsőfokú hatóság hatósági ellenőrzés keretében a felperes által a 2015. január 1-től 2015. december 31-ig terjedő időszakra az általa fenntartott intézménynél ellátott feladatok alapján, szenvedélybetegek rehabilitációs intézményének fenntartása, támogatott lakhatás nyújtása szenvedélybetegek részére és szociális ágazati pótlék jogcímen igénybe vett támogatások igénybevitelének jogszerűségére irányuló ellenőrzést végzett.
- [3] Az elsőfokú hatóság a vizsgált jogcímek vonatkozásában az elfogadott elszámoláshoz képest nem állapított meg eltérést. A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: 2015. évi Kvtv.) 9. melléklet I/23. pontjában foglalt ellenőrzési dokumentumok vonatkozásában megállapította az elsőfokú hatóság, hogy az 1/2000 (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet) 110/B. § (1) bekezdésének megfelelő komplex szükségletfelmérés eredményét tartalmazó dokumentum nem állt az ellenőrzés során rendelkezésre. A támogatott lakhatás szakmai szabályoknak való megfelelése tárgyában 2015. december 17. napján lefolytatott helyszíni ellenőrzésről 2016. január 20. napján készült SHF-A/2085/2016. számú jegyzőkönyv is rögzítette, hogy a 2015. év folyamán az ellátott személyek egyikénél sem történt meg a komplex szükségletfelmérés.
- [4] Az ellenőrzés részletes megállapításait a 2016. október 19. napján kelt, BAR-ÁHI61081-15/2016. számú összefoglaló jegyzőkönyv tartalmazta.
- [5] A felperes az ellenőrzést követően három lépésben (2016. október 26-án, 2016. november 4-én és 2016. november 9-én), összesen 16, a szolgáltatást a 2015. évben igénybe vevő ellátott vonatkozásában utólagosan elvégzett komplex szükségletfelmérés eredményét az elsőfokú hatóságnak eljuttatta.

- [6] Az elsőfokú hatóság a 2016. november 22. napján kelt BAR-ÁHI/1081-22/2016. iktatószámú határozatában a felperest mint nem állami szociális intézményfenntartót támogatott lakhatás szenvedélybetegek részére jogcímen 8.756.294 forint összegű folyósított támogatás visszafizetésére, szociális ágazati pótlék jogcímen 238.948 forint, ezen felül 241.258 forint ügyleti kamat és 2016. november 23. napjától a kifizetésig megállapítandó összegű ügyleti kamat megfizetésére kötelezte. Határozatában rögzítette, hogy a 2015. évi Kvtv. 9. melléklet I/23. pontjában foglaltaknak megfelelően a szenvedélybetegek részére nyújtott támogatott lakhatás nyújtásának feltétele a komplex szükségletfelmérés elvégzése. E körben hivatkozott az alperes a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.) 75. § (5) bekezdésére, az SzCsM rendelet 110/B. § (1) bekezdésére is. Határozatában rögzítette, hogy a komplex szükségletfelmérés hiányában kötött megállapodások alapján létrejövő intézményi jogviszonyhoz kötődően teljesített ellátási napok tekintetében nem biztosított a 2015. évi Kvtv. 9. melléklet I/23. Támogatott Lakhatás Szendélybetegek részére jogcím keretében nyújtott támogatás igénybevétele jogszerűsége. Ennek megfelelően megállapította, hogy a felperes a fenti jogcím keretében támogatásra nem jogosult. A vizsgált jogcím vonatkozásában az elsőfokú hatóság az elszámoláshoz képest (5.108 ellátási nap, 14,00 mutatószám) jelentős eltérést állapított meg: a felperes által a 2015. évben, a 2015. évi Kvtv. 9. melléklet I/23. Támogatott Lakhatás Szendélybetegek Részére jogcím keretében teljesített gondozási napok közül az elfogadott gondozási napok számát 0 gondozási napban, az elfogadott ellátotti létszámot 0 főben állapította meg. Az utólagosan elkészített komplex szükségletfelmérések eredményét az alperes nem vette figyelembe, arra hivatkozással, hogy a Szoc. tv. 75. § (5) bekezdése csupán a komplex szükségletfelmérés megtörténtét követően nyújtható támogatott lakhatás szolgáltatás.
- [7] A fentiekre tekintettel az elsőfokú hatóság az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok állami támogatásáról szóló 489/2013. (XII. 18.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Átr.) 1.§ i) pontja, a 19.§ (1) bekezdése, a 19. § (3)-(5) bekezdése, a 23. § (1) és (3) bekezdése alapján kötelezte a felperest a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére.
- [8] Az elsőfokú határozat ellen a felperes fellebbezett - kizárólag a támogatott lakhatás jogcímen kapott és felhasznált támogatás visszafizetésére kötelező rendelkezés ellen. Fellebbezésében előadta, hogy kizárólag a Szoc. tv. 75. § (1) bekezdésének d) pontja írja elő a komplex szükségletfelmérést a támogatott lakhatás nyújtásának feltételeként: e pont alapján erre vonatkozó igény

esetén nyújtható étkezés, ápolás-gondozás, fejlesztés, társadalmi életben való részvételt segítő szolgáltatás nyújtás és ezen szolgáltatások után a támogatás igénylése a szolgáltató részéről. A felperes azonban előadása szerint nem nyújt a 75. § (1) bekezdés d) pontjában szereplő szolgáltatást, ezért álláspontja szerint nem volt köteles a komplex szükségletfelmérés elvégzésére. A felperesi hivatkozás szerint a Szoc. tv. 75. § (1) bekezdésében foglaltak és az (5) bekezdés rendelkezése között kollízió áll fenn, amelynek oka abban keresendő, hogy az (5) bekezdés utóbb, 2015. január 1. napjával került a jogszabály szövegébe. Előadta továbbá a felperes, hogy álláspontja szerint a fenti (rendszerint) jogértelmezést támasztja alá a jogalkotó céljának vizsgálata alapján végzett (teleologikus) jogszabály-értelmezés is. Utalt arra, hogy az utólagosan elvégzett komplex szükségletfelmérés alapján a felperes esetében minden egyes ellátott vonatkozásában jogosult volt a támogatás felhasználása, így jogosulatlan felhasználás sem valósulhatott meg. Erre tekintettel a felperes szerint a visszafizetésre kötelezés alaptalan, jogellenes volt.

- [9] A fellebbezés folytán eljáró alperes a 2017. október 9. napján kelt KINCSTK/6162-5/2017. iktatószámú határozatával helybenhagyta az elsőfokú határozatot. Határozatának indokolási részében rögzítette, hogy amikor a támogatott lakhatás szükséges feltételévé teszi a jogalkotó a komplex szükségletfelmérést, ezzel együtt a formális logika szabályai szerint a lakhatási támogatás szükséges feltételévé is válik a felmérés elvégzése. Utalt e körben az SzCsM rendelet 110/B. § (1) bekezdésének, valamint a 110/C. § rendelkezésére is. Előadta, hogy annak a ténynek, miszerint a felperes utólag elvégezte a komplex szükségletfelmérést, jelen esetben nincs jelentősége, mert a Szoc. tv. 75.§ (5) bekezdése szerint a támogatott lakhatás csak annak előzetes elvégzését követően nyújtható, ami a felperes esetében a 2015. évre vonatkozó ellátások tekintetében nem történt meg.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [10] A felperes a másodfokú határozattal szemben keresetet terjesztett elő, amelyben a határozat hatályon kívül helyezését kérte. Keresetlevelében sérelmezte, hogy az alperes kizárólag a Szoc. tv. 2015. január 1. napján hatályba lépett 75.§ (5) bekezdésére alapította a határozatban foglaltakat. Ezzel kapcsolatosan utalt arra, hogy e § egyes bekezdései között kollízió áll fenn, és az alperes helytelen jogszabály-értelmezés útján jutott a határozatban elfoglalt jogi álláspontra. A jogszabály-értelmezés rendszerint és teleologikus módszerével összefüggésben megismételte a fellebbezésben foglaltakat, kiemelve azt, hogy a felperesi intézmény a 2015. évben jóhiszeműen, a Szoc.tv. előírásainak logikus és a jogalkotói szándékkal egyező értelmezése alapján követte azt a gyakorlatot, amely szerint kizárólag a lakhatás

biztosítására korlátozott tevékenysége során nem készített előzetesen komplex szükségletfelméréseket.

[11] Az alperes a kereset elutasítását annak alaptalanságára figyelemmel kérte; ellenkérelmében megismételte a másodfokú határozatban foglalt jogi álláspontját.

Az elsőfokú ítélet

[12] A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.321/2017/15. számú, 2018. december 7-én kelt ítélete szerint a kereset megalapozott.

[13] A jogszabályhely nyelvtani és rendszertani értelmezése alapján az elsőfokú bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a komplex szükségletfelmérés kizárólag a Szoc. tv. 75. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott, kiegészítő szolgáltatások igény szerinti nyújtását megelőzően feltétele a támogatott lakhatás igénybevételének. Hivatkozott a Szoc.tv.-hez fűzött nagykommentárnak az e § kapcsán megfogalmazott értelmezésére. Eszerint kizárólag a támogatott lakhatás részét képező, a Szoc. tv. 75. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt kiegészítő plusz szolgáltatások nyújtásának kötelező előfeltétele csak a komplex szükségletfelmérés előzetes elvégzése.

[14] Ág Alaptörvényének 28. cikke szerint is hasonló következtetésre jutott az elsőfokú bíróság. Felhívta erre még az Alaptörvény I., XIX. és XV. cikkét.

[15] Az elsőfokú bíróság mindezek alapján a fenti szabályokba ütközően ítélte jogsértőnek az alperes határozatát a kereseti kérelemmel érintett, a támogatott lakhatás jogcímén felvett 8.756.294 forint összegű támogatás visszafizetésére való kötelezésre vonatkozó részében.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[16] Az ügyben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Ebben kérte az elsőfokú bíróság jogerős határozatának hatályon kívül helyezését és az eljáró bíróság új eljárásra utasítását.

[17] Hivatkozott a Szoc.tv. 75. § (5) bekezdésére, aminek alapján az elsőfokú bíróságnak a 75. § (1) bekezdés a) pontjának ettől eltérő értelmezése álláspontja szerint jogszabálysértő.

[18] Az felperes felülvizsgálati ellenkérelmében kérte az elsőfokú bíróság jogerős határozatának hatályában fenntartását és az alperes felülvizsgálati kérelmének elutasítását. Az elsőfokú bíróság előtti eljárásban tett nyilatkozatait és bizonyítékait a felperes a

felülvizsgálati eljárásban is fenntartotta.

A Kúria döntése és jogi indokai

[19] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott, ezért a Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét hatályában fenntartja az alábbiak szerint.

[20] A Kúriának az elsőfokú bírósághoz hasonlóan abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Szoc. tv. 75. §-ában szabályozott támogatott lakhatás valamennyi fajtája igénybevételének feltétele-e az előzetesen elvégzett komplex szükségletfelmérés, vagy csupán a 75. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt, igény szerint nyújtható, lakhatáson felüli kiegészítő szolgáltatások igénybe vételét megelőzően köteles a fenntartó azt elvégezni.

[21] A Szoc. tv. 75. § (1) bekezdése szerint a támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja

- a) a lakhatási szolgáltatást,
- b) az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében mentálhigiénés, szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikák alkalmazásával végzett esetvitelt,
- c) az ellátott életkörülményeinek figyelemmel kísérését biztosító kísérő támogatást,
- d) az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján, erre vonatkozó igény esetén
 - da) az étkezést,
 - db) az ápolás-gondozást,
 - dc) a fejlesztést,
 - dd) a társadalmi életben való részvételt segítő szolgáltatásokat.
 - dh) a szállítást,
 - di) a háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtást.

A (5) bekezdés szerint támogatott lakhatás a komplex szükségletfelmérés megtörténtét követően, annak eredménye alapján nyújtható.

[22] A Kvtv. 9. melléklet I/23. pontja azonban a támogatott lakhatás költségvetési támogatását a Szoc. tv. 75. § (1) bekezdéséhez rendeli, vagyis nem a „támogatott lakhatást” meghatározó, és az ezzel a címmel ellátott, teljes 75. §-hoz. A Kvtv. szerinti költségvetési támogatás feltételei tehát nem azonosak teljesen a szabályozás alapján, azaz a fenti Szoc. tv. 75. § (5) bekezdés szerinti, „támogatott lakhatás” intézményes nyújtása feltételeivel. A „támogatott lakhatás” intézménye és a költségvetési támogatás jogcímének tételes tartalma tehát nem vágnak teljesen egybe.

[23] Az SzCsM rendelet vonatkozó szabályai márpedig csak a „támogatott lakhatás” jogintézménye teljes tartalmát részletezik. Az SzCsM rendelet 110/B. § (1) bekezdése szerint a „támogatott lakhatás” a komplex szükségletfelmérés eredménye alapján biztosítható. A komplex szükségletfelmérést az igénybe vevőnek a szolgáltatást megalapozó körülményeiben történt változás esetén, de legkésőbb az első szükségletfelmérés időpontját követő másfél év múlva, ezt követően pedig legalább háromévente meg kell ismételni.

[24] A 110/C. § (1) bekezdése szerint a komplex szükségletfelmérés kiterjed

- a) az egyén igényeire és elvárásaira a mindennapi életvezetésének támogatásával kapcsolatban,
- b) az egyén által megfogalmazott rövid- és hosszú távú célokra,
- c) az életkor- és fogyatékoság-specifikus igényekre,
- d) a családi állapotra, a természetes és professzionális támogató környezetre,
- e) a képzettségre, munkatapasztalatra,
- f) az életvitel önállóságának meghatározásához szükséges mértékben a jövedelmi, vagyoni helyzetre,
- g) a lakhatás fizikai környezetének speciális szükségletére, a kommunikációs szükségletekre,
- h) annak felmérésére, hogy az élet mely területén szükséges a támogatás és milyen mértékben,
- i) a speciális csoportoknak nyújtott egyéb támogatás bevonására vonatkozó szükségletre és annak mértékére,
- j) a támogatási szükséglet időszakosságára vagy folyamatosságára,
- k) folyamatosan nyújtott - általános és speciális - szociális munka esetében annak intenzitására, gyakoriságára, valamint az egészségügyi ellátáshoz, oktatáshoz és a foglalkoztatáshoz való hozzájutás megszervezésének igényére,
- l) az egyén együttműködési szándékának felmérésére.

[25] A Szoc. tv. 75. § (5) bekezdésének felel meg mindez, ami a fentiek szerint a Kúria értelmezésében nem mond ellent a 2015. évi költségvetési támogatás feltételének, amit ehhez képest csak a Szoc. tv. 75. § (1) bekezdésében foglaltakhoz rendeltek hozzá.

[26] A jogszabályhely logikai értelmezése alapján a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Szoc. tv. 75. §-a szerinti komplex szükségletfelmérés a „támogatott lakhatás” intézményének része, miként azt az SzCsM rendelet 110/B. § (1) bekezdése feltételeit illetően részletezi. A költségvetési támogatás azonban nem ehhez, hanem a Szoc. tv. 75. §-ának kifejezetten (1) bekezdéséhez, azaz egy, az intézményhez képest némileg kiterjesztett értelmezéshez kötött.

[27] A Kúria ennek a meghatározott szabályozási módnak tartalmilag azt a

jelentést tulajdonítja, hogy a támogatott lakhatás intézményének az az (1) bekezdés szerinti állapota már támogatott, amelyik a biztosított lakhatás helyzetére építve alkalmas a mindennapi élethez igazodó és annak szükségleteit követő, a komplex szükségletfelméréssel részleteiben is meghatározható különböző speciális, készségfejlesztő és más egyedi szolgáltatások nyújtására.

[28] E részletezett értelmezés alapján a Kúria az elsőfokú bíróság felfogásával szemben nem lát kifejezett kollíziót a jogi szabályozásban, habár a normatartalom megállapítása valóban tételes értelmezést igényel. Az elsőfokú bíróság ítélete ennek alapján nem minősíthető jogsértőnek, amire tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[29] A Szoc. tv. 75. §-a szerinti támogatott lakhatás intézményének része a komplex szükségletfelmérés. A 2015. évi költségvetési támogatás azonban nem az így meghatározott intézmény egészéhez, hanem a Szoc. tv. 75. §-ának kifejezetten (1) bekezdéséhez, azaz az intézménynek kiterjesztett értelmezéséhez kötött, aminek a komplex szükségletfelmérés előzetes elvégzése nem elengedhetetlen feltétele.

Záró rész

[30] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a régi Pp. 274. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[31] A Kúria a régi Pp. 270. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó 78. § (1) bekezdés alapján kötelezte a pervesztes alperest a felülvizsgálati eljárás költségeinek megfizetésére.

[32] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű, a 39. § (3) bekezdés d) pontja alapján számított és a 62. § (1) bekezdés h) pontja értelmében feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket, a pervesztesnek minősülő alperesnek az Itv. 5. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelő teljes személyes illetékmentességére figyelemmel, a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.

[33] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a régi Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

, 2019. június 18.

**Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s. k.
előadó bíró, Dr. Dobó Viola s. k. bíró**