

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.592/2019/5.

A tanács tagjai: . Patyi András a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola előadó bíró,
. Varga Eszter bíró

A felperes: H. N. Non-profit Kft.

A felperes képviselője: Kosik Ügyvédi Iroda
(ügyintéző: Dr. Kosik Barbara ügyvéd,

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Lengyel Csilla kamarai jogtanácsos

A per tárgya: családi napközi ellátás után járó költségvetési támogatás tárgyában hozott
határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
24.K.31. 420/2018/32. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.K.31.420/2018/32. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és a keresetet elutasítja.

A le nem rótt 70. 000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes nem állami gyermekjóléti intézményfenntartóként működteti a H. Családi Napközi, a Sz. Sz. Családi Napközi, a K.Nemzetközi Családi Napközi és a K.Kreatív Angol Nemzetközi Családi Napközi gyermekjóléti szolgáltatókat. A felperes a 2016. évre a H. Családi Napközi, és a Sz. S. Családi Napközi esetében vett igénybe a Magyarország 2016. évi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény) 2. számú mellékletének III.3.jb) pontja szerinti családi napközi ellátás és gyermekfelügyelet jogcímen járó normatív állami támogatást.
- [2] Az alperes Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a 2016. január 1-jétől 2016. december 31. terjedő időszakra vonatkozóan 2017. július 12-én hatósági ellenőrzést folytatott le a felperes által működtetett szolgáltatóknál, melyről 2017. június 22-én az ellenőrzéshez szükséges dokumentumok bekérésével értesítette a felperest. A felperes 2017. június 26-án felújítási munkák, 2017. július 11-én az intézmények helyszínénél szolgáló ingatlant ért viharok miatt kérte az ellenőrzés elhalasztását, mely kérelmét az elsőfokú hatóság elutasította. A helyszíni ellenőrzés során hiánypótlásra hívta fel a felperest és további dokumentumok (késpénzfizetési számlák, térítési díj-fizetés dokumentálása 2016. évben) megküldését kérte. A felperes a hiánypótlást csak részben teljesítette, a késedelem és a hiányok okaként szintén az elhúzódozó felújítási munkákra hivatkozott.
- [3] A helyszíni ellenőrzésről jegyzőkönyv, valamint annak részletes megállapításairól összefoglaló jegyzőkönyv készült, melyek alapján az elsőfokú hatóság a finanszírozási különbözet megállapítására irányuló hivatalból megindított eljárásban, 2017. november 8-án kelt BPM-ÁHI/404-18/2017. számú határozatában a felperest családi napközi ellátás és gyermekfelügyelet jogcímén 2.950.200,- forint, mint jogosulatlanul igénybe vett normatíva és az után ügyleti kamat címén járó 65.426,- forint visszafizetésére kötelezte. A határozat indokolása szerint felperes az érintett időszakban a támogatás igénybevétele nem volt jogosult, mert nem igazolta, hogy az igénybe vett támogatást a szolgáltatók alapfeladatainak ellátására, működési, fenntartási kiadásaira használta fel. Eltérő adatokat rögzített a napi nyilvántartásában, mint a KENYSZI-t nyilvántartásban; továbbá megállapítást nyert, hogy az alkalmazottak munkában töltött ideje ellentmondásos; a munkáltatói jogkör gyakorlására a társasági szerződésben foglalt ügyvezető végezte, valamint nem volt biztosított a jogszabály által előírt végzettséggel rendelkező, helyettesítésre jogosult személy, valamint állandó segítő. A térítési díj összegének megállapításakor nem vette figyelembe felperes a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 147-148. §-ában foglaltakat, továbbá hibás számítással a ténylegesnél nagyobb térítési díjat határozott meg; a szolgáltatói nyilvántartásban foglalt engedélyezett férőhelyszám feletti ellátott fogadására vállalkozott és az érvényes megállapodással nem rendelkező ellátottak részére is igénybe vett költségvetési támogatást, megsértve ezáltal a Gyvt. 43. § (11) bekezdését. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) 8. §-át figyelmen kívül hagyva a harmadik életévüket betöltött gyermekek ellátásához nem biztosított óvodapedagógust. Ezen hiányosságok, ellentmondások, szabálytalanságok alapján a támogatás felhasználásának jogszerű követelményei nem voltak biztosítva, felperes 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.) 23. § (1)

bekezdés b) pontja alapján a támogatásra való jogosultság jogszabályi feltételeinek teljesülését a jogszabályban meghatározott módon nem igazolta.

- [4] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2018. március 1-jén kelt KJMCSK/3394- 3/2018. számú határozatában az elsőfokú hatóság határozatát - az abban indokok alapján helybenhagyta.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [5] Felperes a határozattal szemben kereseti kérelmet terjesztett elő a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, melyben elsődlegesen az alperes határozatának megváltoztatását kérte, a támogatás és ügyleti kamat visszafizetésére kötelezése mellőzését vagy másodlagosan azok mértékének csökkentését, míg harmadlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését. A határozat megállapításait arra hivatkozással vitatta, hogy alperes nem tett eleget a tényállás feltárási kötelezettségének, mely körében a bizonyítékok téves értékelését, illetve azok figyelmen kívül hagyását sérelmezte. Állítása szerint a jogszabályi rendelkezéseknek eleget tett, a támogatást a jogszabályokban meghatározott célokra fordította, ekként jogosult a támogatásra. Kifejtette, hogy a támogatást nem a térítési díj, hanem a bérék és járuléka megfizetésére fordította. A szolgáltatás költségének összegét azért nem csökkentette a kapott támogatással, mivel a támogatást érintő tételeket nem számolta bele az önköltségbe, ezért a személyi térítési díj nem volt magasabb az intézményi térítési díjnál. A megállapított támogatást a két szolgáltató után egy összegben határozta meg a hatóság. Már azzal eleget tett az Átr. 16. § (1) bekezdésében foglaltaknak, hogy az egy összegben kifizetett támogatás feladatonkénti bontásban kezelte elkülönítetten.
- [6] Álláspontja szerint a megállapodások a Gyvt. a 32. § (7) bekezdésében foglaltakat teljes körűen tartalmazzák, azokból megállapítható, hogy mely napokon látta el felperes a gyermekek felügyeletét. A Gyvt. 43. § (1) bekezdése alapján jogosult volt a jogszabályban meghatározott férőhelynél több megállapodás megkötésére. A gyermekekről napi nyilvántartást vezettek, melyből megállapítható volt, hogy az egy-időben felügyelt gyermekek száma nem haladta meg az engedélyezett létszámot.
- [7] A KENYSZI rendszerrel kapcsolatban kiemelte, hogy egyetlen jogszabály sem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a támogatás elszámolásának alapját kizárólag a rendszer adatai kell hogy képezzék. Az alperes sem vitatta, hogy a nyilvántartások papír alapon elérhetőek voltak. Az adatok keveredését - állítása szerint - a KENYSZI rendszer hibája okozta. A személyi feltételek vizsgálatára vonatkozó megállapítás kapcsán azzal érvelt, hogy az alperes az ellenőrzés alkalmával nem kért be minden dokumentumot, ennek hiányát mégis a felperes terhére rőtt.
- [8] Az alperes érdemi nyilatkozatában a kereset elutasítását kérte a határozatában foglaltak fenntartásával, illetve azok megismétlésével.

Az elsőfokú ítélet

- [9] Az ügy áttétele folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. július 20-án meghozott ítéletében a felperes keresetét megalapozottnak találta, ezért az alperes határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - megsemmisítette és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezte.
- [10] A bíróság megállapította, hogy az alperes döntése nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, mert az anyagi jogszabályok téves értelmezése folytán nem tett eleget alperes a törvényben foglalt, tényállás tisztázására irányuló kötelezettségének, továbbá a szankciót is jogsértő módon alkalmazta. Mindezzel oly mértékben megsértette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. §-ában foglaltakat, és a határozatban hivatkozott anyagi jogi rendelkezéseket, hogy az a döntés érdemére is kihatott és a bírósági eljárásban sem volt orvosolható. Megállapította, hogy az alperes hatásköre csak az Átr. 19. § (1) bekezdésében nevesített feltételek meglétének ellenőrzésére terjedhet ki, ezért az alperes túlterjeszkedett a hatáskörén, amikor a felperest a határozatban hivatkozott jogsértések miatt az igénybe vett támogatás egészének visszafizetésre kötelezte. A bíróság ugyanis az Átr. 23. § (3) bekezdésében szereplő "támogatást vagy annak egy részét" szövegrészt a mérlegelés és arányosság fogalmakkal azonosította.
- [11] A bíróság az intézményi díj kapcsán rámutatott arra, hogy jogsértő módon alkalmazta az alperes a Gyvt. 147. § (1) bekezdését, amikor nem fogadta el a felperes dokumentumokkal alátámasztott nyilatkozatát. Kiemelte, hogy a határozat ténybeli hiányosságai a Kúria hivatkozott ítéletével nem orvosolhatók.
- [12] Rögzítette a bíróság, hogy a felperes feladatonkénti bontásban vezette a nyilvántartásait. A felperes részletes indokát adta, hogy miért nem szolgáltatónkénti bontásban tudta teljesíteni könyvvézetési kötelezettségét. Az alperes e körben is mulasztott, mert anélkül kérte számon felperestől a szolgáltatónkénti könyvelést, hogy az ehhez szükséges adatokat közölte volna, miután a támogatási év 9. hónapjában történt meg az érintett két szolgáltatóra vonatkozóan a támogatási összeg megállapítása.
- [13] A bíróság álláspontja szerint a Gyvt. 43. § (11) bekezdése alapján nem követett el jogsértést a felperes azzal, hogy több megállapodást kötött, mint a részére engedélyezett férőhelyek száma, mivel ezt a jogszabályhely első mondata nem tiltja. A per során az alperes is elismerte, hogy az egyidőben ellátott gyermekek száma egyetlen esetben sem haladta meg a jogszabályban meghatározott létszámot. Feltételezésen alapuló jogsértésre pedig az alperes szankciót nem alapozhat. Az alperes bizonyítás lefolytatása nélkül, jogsértő módon nem fogadta el azt a felperesi előadást, hogy a megállapodások megkötése előtt nem nyújtott szolgáltatást.
- [14] A bíróság ítéletében a KENYSZI-nyilvántartással kapcsolatban megállapította, hogy lehetősége lett volna az alperesnek a felperes papíralapú nyilvántartását figyelembe venni, mivel alperes a határozatában nem nevezett meg olyan jogszabályt, amely a fő szabály szerint érvényesülő szabad bizonyítást kötötté tenné. Az alperes e kötelezettségének elmulasztása miatt megsértette a Ket. 50. § (1) bekezdése szerinti tényállás-tisztázási kötelezettségét. A bíróság a 2017. július 7-én letöltött kapacitás riport alapján azt is megállapíthatónak tartotta, hogy a KENYSZI-rendszerben szereplő adatok valótlán volta a felperes által fenntartott szolgáltatókhoz tartozó adatok keveredése miatt a támogatásról szóló döntés során bebizonyosodott, ami megalapozza a papír alapú nyilvántartások és KENYSZI-rendszer adatai közötti ellentmondások feloldásának szükségességét.

[15] A bíróság hivatalból is vizsgálta az alperes hatáskörének terjedelmét, illetőleg annak korlátait a munkaszerződések megfelelőségének ellenőrzése kapcsán és megállapította, hogy a személyi és tárgyi feltételek ellenőrzésére a működési engedély kiadására jogosított hatóság rendelkezik hatáskörrel. Az alperes jogosultsága csak arra terjed ki, hogy az észlelt hiányosságot jelezze az engedély kiadására hatáskörrel bíró szerv felé a 369/2013 (X. 24) Kormányrendelet 39. § (1) bekezdése alapján. Minderre figyelemmel sem az elsőfokú, sem a másodfokú hatóságnak nem volt jogosultsága arra, hogy e hiányosságokra hivatkozással szankciót alkalmazzon. A bíróság álláspontja szerint az alperes túlterjeszkedett a hatáskörén, amikor a munkaszerződések és munkaköri leírások jogszabálynak való megfelelőségét is vizsgálta a szakképesítések meglétének megállapításán túlmenően. Mindezek alapján a bíróság osztotta felperes álláspontját a tekintetben is, hogy az alperes hatásköre csak az Átr. 19. § (1) bekezdésében nevesített feltételek meglétének ellenőrzése terjedhet ki, ezért e részében a határozat semmis.

[16] A megismételt eljárásra vonatkozóan a bíróság előírta, hogy az elsőfokú hatóság hatáskörét betartva köteles lefolytatni az ellenőrzést, melynek során fel kell oldani az esetleges ellentmondásokat és csak kétséget kizáró bizonyítékokra alapított tényállás alapján kötelezheti a felperest az igénybe vett támogatás visszafizetésére. A vizsgálatnak különösen arra kell irányulnia, hogy felperes a támogatást ténylegesen a munkabér és járulékai kifizetésére fordította-e, valamint fel kell tárnia a KENYSZI- rendszer, és a felperes nyilvántartása közötti eltérés okát.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[17] A jogerős ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Felülvizsgálati kérelmében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 121. § (1) bekezdése alapján az ítéletet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság utasítását kérte kérelmének megfelelő új határozat meghozatalára. Álláspontja szerint a bíróság ítélete a Kp. 2. § (4) bekezdésébe, 85. § (1) bekezdésébe és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban:) 265. §-ába ütközik, ezért jogszabálysértő, valamint ellentétes a Kúria támogatási ügyekben folytatott eddigi ítélezési gyakorlatával.

[18] Kifejtette alperes, hogy csak a perben hivatkozott a felperes arra, hogy a támogatás felhasználása jogszerűen történt, de ennek során nem tudta bizonyítani, hogy valamennyi adminisztratív jogszabályi kötelezettségének eleget tett. A Kúria gyakorlatában a normatív támogatásokhoz kapcsolódó kötelezettségek bármelyikének megsértése a jogosulatlan támogatás felhasználás jogkövetkezményét vonja maga után. Az a tény, hogy a fenntartó a működési engedélyében engedélyezett szolgáltatás ellátására használja fel az állami támogatást, szükségszerű, de nem elégséges feltétel.

[19] A térítési díj megállapításával kapcsolatos ítéleti megállapítások álláspontja szerint nem megalapozottak, mivel a dokumentumok alapján az volt megállapítható, hogy felperes nem a Gyvt. rendelkezéseinek megfelelően határozta meg az intézményi térítési díjat. Egyrészt a szolgáltatási önköltség összegét nem csökkentette a kapott támogatással, másrészt azt nem szolgáltatóként határozta meg. E körben az alperes a per során nem tett ellentmondó nyilatkozatokat. A hatóság ugyanis nem azt vitatta, hogy a felperes a támogatást a szolgáltatás nyújtására fordította-a vagy sem, hanem, hogy azt a felperesi nyilvántartások alapján megbízhatóan nem lehetett megállapítani. Ennek kapcsán hangsúlyozta, hogy a munkabér, bér jellegű kiadások stb. szolgáltatónkénti- feladatonkénti nyilvántartása összefügg a transzparencia és az ellenőrizhetőség, valamint a bizonyíthatóság követelményével, ezért nem fogadható el a felperes általános megközelítése.

- [20] Az alperes szerint jogszabálysértő és a korábban kialakult egységes joggyakorlattal ellentétes az ítéletnek a megállapodásokkal kapcsolatos álláspontja is. E körben alperes kiemelten hangsúlyozta, hogy a határozat szerinti megállapításának alapját nem az képezte, hogy a felperes nem köthet több megállapodást, mint az engedélyezett férőhelyek száma. Ilyen megállapítást határozata, illetve nyilatkozatai nem tartalmaznak. Ellenben a Gyvt. 32. § (5) és (7) bekezdése alapján megállapítható, hogy a szolgáltatásnyújtásnak feltétele a megállapodás megkötése. Így jogszabálysértően járt el a felperes, amikor - bizonyítottan - korábban nyújtott szolgáltatást, minthogy a megállapodást megkötötte volna. Álláspontját az alperes a Kúria Kfv.IV.35.334/2017/5. számú ítéletére hivatkozással kívánta alátámasztani.
- [21] Kifogásolta továbbá alperes az ítéletnek a KENYSZI-nyilvántartással kapcsolatban tett megállapításait. Álláspontja szerint a bíróság a rendelkezésre álló adatokból téves következtetést vont le. Figyelmen kívül hagyta, hogy az adott jogcím szerinti támogatások igénybevételeként feltétele a 2016. évi Költségvetési törvény 2. számú melléklete 5.f) pontja alapján az ellátottak adatainak nyilvántartásba vétele, valamint a külön jogszabály szerinti időszakos jelentési kötelezettség teljesítése, melyek együttesen képezik a jogszerű igénybevétele alapját. Jogszabály a fenntartó felelősségévé teszi a rendszerben történő adatrögzítést, ezért a felperes tartozik felelősséggel, hogy az igénybe vevői nyilvántartásában szereplő adatok a valóságnak megfelelő állapotot tükrözzék és azok összhangban legyenek a KENYSZI- rendszerben jelentett adatokkal. A 2016. támogatások elszámolásának alapját - a KENYSZI-rendszer bevezetése óta - a rendszerben rögzített adatok képezik. Mindezek alapján a hatóságnak nincs lehetősége arra, hogy a felperes kézzel vezetett, papír alapú nyilvántartását vegye figyelembe. A felperes által benyújtott "KENYSZI kapacitásriport" az ellenőrzés során felhasznált és értékelt adatoktól nem tér el, ezért az nem támasztja alá a felperes érvelését. A felperes kellően gondos eljárása és jóhiszemű magatartása esetén nem fordulhatott volna el, hogy más adat szerepeljen a KENYSZI-rendszerben és más a felperes napi nyilvántartásában.
- [22] Vitatta alperes a bíróság azon megállapítását is, mely szerint nem rendelkezett a hatóság hatáskörrel a munkavállalók munkaszerződésével és foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályi feltételek vizsgálatára. Az ítéletnek a munkajog és a semmissé körében kifejtett okfejtése alperes szerint nem értelmezhető, mivel a határozatban munkaügyi bíróság elé tartozó megállapítást nem rögzített. E körben is utalt alperes a Kúria hivatkozott ítéletére, mely osztotta az alperes azon álláspontját, hogy a jogszerű foglalkoztatás is a támogatásra való jogosultság egyik feltétele. A jogszerű működés alapja az alkalmazási okmányok szabályos kitöltése, továbbá, hogy azok a valóságnak megfelelő állapotot tükrözzék.
- [23] Az alperes szerint a bíróság tévesen azonosítja a szankciót a jogszerűtlen támogatás összegének visszafizetetésével, melynek alapja nem a felperes együttműködési hajlandósága volt, hanem a közigazgatási eljárás során a felperes által rendelkezésre bocsátott iratok, adatok bizonyítékok és mindezek értékeléséből levont következtetések.
- [24] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Véleménye szerint az alperes döntése szankciónak minősül, mert egy korábban nyújtott támogatást jogszabálysértésre hivatkozva utólagosan kíván visszafizettetni, mellyel a felperest egyértelműen hátrányba hozta. Kiemelte, hogy a támogatás cél szerinti felhasználását a bérjegyzékek és könyvelése egyértelműen igazolta, amit az alperes csak később, a perben volt hajlandó elfogadni, így a közigazgatási eljárás során téves következtetésből kiindulva állapította meg az alperes a nyilvántartás nem előírászerű vezetését. Fenntartotta továbbá, hogy az alperes a hivatkozott

jogszabály téves alkalmazása miatt megsértette tényállás-feltárási kötelezettségét. Hivatkozása szerint a KENYSZI-rendszerbe felvitt adatainak tárolására nincsen ráhatása, ezért annak nem megfelelő volta a hátrányára nem róható. Az alperes az ellenőrzések során azzal, hogy csak a nyilvántartások meglétét vizsgálja, de azok tartalmát nem veszi figyelembe, a fenntartók számára csak adminisztrációs terhet ró a nyilvántartások vezetésével. A felülvizsgálati kérelemben téves az alperes azon hivatkozása is, hogy a perben nem tudta bizonyítani állításait a felperes, hiszen a Kp. 79. § (1) bekezdése felülírja a Pp. 265. § (1) bekezdése szerinti bizonyítási érdek elvét.

A Kúria döntése és jogi indokai

[25] A felülvizsgálati kérelem megalapozott.

[26] A Kúria jelen ügyben is rögzíti, hogy az állami támogatás igénylésének jogszerűsége és elszámolásának szabályszerűsége ellenőrzése során a bizonyítási teher megoszlik az alperesi hatóság és az ellenőrzött fenntartó között. A fenntartó az ellenőrzés megkezdésekor hiánypótlási felhívás nélkül is köteles a támogatásra való jogosultságát és a támogatás jogszerű igénybevételét igazoló dokumentumokat teljes körűen a hatóság rendelkezésére bocsátani, mivel e körben őt terheli a bizonyítás. Az alperes pedig a szabálytalanságok feltárása érdekében a Ket. 50. § (1) alapján köteles megvizsgálni az átadott dokumentumokban és hatósági nyilvántartásokban rögzített adatokat és azok összevetése alapján az észlelt jogsértéseket bizonyítani. (Kfv.IV.35.334/2017/5.) Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint alperes az anyagi jogszabályok téves értelmezése miatt nem tett eleget e jogszabályi kötelezettségének.

[27] Elöljáróban kiemelendő, hogy az Átr. 19. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az ellenőrzés nem csak a felhasználás jogszerűségének, hanem "a támogatásra való jogosultságot előírt jogszabályi feltételek teljesítésének, az igénylés alapját jelentő feladatmutatók teljesítésének és megalapozottságának a vizsgálatára is kiterjed. Jogosulatlan igénybevételének minősül az Átr. 23. § (1) bekezdése b) pontja alapján, ha a jogosultság jogszabályi feltételei nem teljesülnek, vagy azok teljesülése jogszabályban meghatározott módon nem igazolható.

[28] A fentiekre figyelemmel először a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogkérdésekben kellett állást foglalnia a Kúriának a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján, mivel a felülvizsgálati eljárásban annak rendkívüli jogorvoslati jellegéből adódóan a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 120. § (5) bekezdése alapján bizonyítás felvételének nincs helye.

I.

[29] Az intézményi térítési díj megállapítása kapcsán nem volt vitatott, hogy azt a felperes nem szolgáltatóként határozta meg, könyvelésében a térítési díjak nem elkülönítetten jelentek meg. Az ellenőrzés során átadott dokumentumokból nem tűnt ki, hogy felperes az ellátások intézményi térítési díját a Gyvt. 147. § (1) bekezdésében előírt módon határozta meg, mivel a szolgáltatási önköltséget nem csökkentette az igénybe vett támogatás összegével. A felperes fellebbezésében levezetett számítást, mely szerint a támogatást az adott év minden hónapjában teljes mértékben a

bérlétségek kifizetésére fordította, az ellenőrzés során lefoglalt térítési díj számítási dokumentumok nem támasztották alá. A számítási dokumentum utólagos kiegészítése a fellebbezési, illetve peres eljárásban a feltárt hiányosságot nem orvosolja és az a bíróság által elrendelt megismételt eljárásban sem vezethetne eltérő megállapításokra annak okán, hogy felperes a szolgáltatóként igényelt támogatás felhasználását számviteli rendjében elmulasztotta szolgáltatóként és feladatonkénti bontásban elkülönítetten kezelni, megsértve ezzel az Átr. 16. § (1) bekezdésében előírt alapvető, transzparenciát biztosító könyvvezetési kötelezettségét. E kötelezettség elmulasztása alól az sem mentesítheti a felperest, hogy részére a támogatás folyósítása havonta egy összegben történt, mivel az egyes szolgáltatók vonatkozásában igényelt összeget a felperes maga határozta meg az igénylő lapokon. Az elsőfokú bíróságnak ezzel összefüggő ellentétes érvelését az Átr. 16. § (1) bekezdése tehát nem támasztja alá.

[30] A Kúria nyomatékkal hangsúlyozza, hogy a hatóság az ügyben irányadó tényállást kizárólag a rendelkezésre álló dokumentumok alapján köteles megállapítani. Ha a fenntartó nyilvántartásait nem a jogszabályban előírt módon vezeti, akkor nem biztosított a támogatás jogszerű felhasználásának ellenőrzése a hatósági eljárásban, melynek az Átr. 23. § (1) bekezdése b) pontja szerinti jogkövetkezményét a fenntartó viseli. A Kúria már több esetben kimondta, hogy "a normatív állami támogatás felhasználása akkor jogszerű, amennyiben a szociális ellátások tényleges nyújtása mellett a szociális szolgáltató eleget tesz az állami finanszírozáshoz kapcsolódó jogszabályi kötelezettségének is. (Kfv.IV.35.418/2015/3., Kfv.IV.35.334/2017/5.)

[31] Az alperes határozatában ez utóbbiak teljesülését nem látta igazoltnak az átadott dokumentumokban feltárt hiányosságok és szabálytalanságok miatt. A terhelő megállapítás tehát - szemben a jogerős ítéletben foglaltakkal - nem azon alapult, hogy a felperes által felvázolt számítási mód jogszabálysértő, hanem hogy az nem található az eredeti dokumentumokban. A felperes az ellenőrzés jegyzőkönyvben és a határozatokban tételesen felsorolt megállapítások vonatkozásában - tényállításán kívül - nem hivatkozott olyan dokumentumokra, melyek valószínűsítették volna a feltárt tényállás megalapozatlanságát vagy hiányosságát, ezért nem fordult át a bizonyítási teher az alperesre a Kp. 79. § (1) bekezdése alapján. A felülvizsgálati ellenkérelem ezzel összefüggő hivatkozását a Kúria nem osztotta. A bíróság tévedett, amikor a perben az alperesen kérte számon annak igazolását, hogy a felperes a támogatást ténylegesen a munkabérek és járulékai kifizetésére fordította-e, mivel alperes nem azt vitatta, hogy a felperes a kapott támogatást a szolgáltatás nyújtására használta fel, hanem, hogy ez megbízhatóan a nyilvántartások alapján nem volt megállapítható, azáltal, hogy azok vezetése nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt.

[32] Oszítja a felülvizsgálati bíróság az alperes azon álláspontját, hogy a támogatás felhasználhatósága a munkabérek kifizetésére nem mentesíti a felperest az egyéb jogszabályban rögzített adminisztratív kötelezettségeinek teljesítése alól. Ennek hiányában ugyanis nem állapítható meg, hogy a támogatásból fedezett bérladások a vizsgált időszakban a központi költségvetési forrásból finanszírozott, ellenőrzéssel érintett két etyeki családi napközihez, vagy a nem finanszírozott két budapesti családi napközihez kapcsolódó feladatellátás során vagy a felperes egyéb tevékenységéhez (gyermekfelügyelet, bérladás stb.) kapcsolódóan merültek fel. Jelen esetben a költségvetési forrás intézményi útja átláthatóan nem követhető, holott a Kúria támogatási ügyekben folytatott gyakorlata alapján az is szükséges feltétele a jogszerű működésnek. Ha az alperes az ellenőrzés során a költségvetési források átláthatatlan felhasználására bukkan, az a felperes nem felelős gazdálkodását mutatja. (Kfv. IV.35.394/2013/4.)

[33] Az ellátottakkal kötött megállapodások vonatkozásában az alperes megállapította, hogy azok tartalma hiányos, azáltal, hogy abban nem rögzítették a Gyvt. 32. § (7) bekezdés b) pontjában foglaltaknak megfelelően "az intézményi ellátás időtartamát (határozott vagy határozatlan időtartam megjelölését)". Felperes a megállapodásokban az ellátás időtartamát több esetben változóként rögzítette, mivel nem határozott meg konkrét ellátási napokat, illetve időszakot. Az elsőfokú bíróság tévesen értelmezte a felhívott jogszabályi rendelkezést akként, hogy az nem tiltja az alperes által kifogásolt "változó időtartam" megjelenési módot.

[34] E jogszabályhely értelmezésével kapcsolatban a Kúria jelen ügyben is fenntartja a Kfv.IV.35.334/2017/5. számú ítéletében kifejtett azon álláspontját, hogy "...a megállapodás megkötésekor szükséges pontosan meghatározni, hogy az ellátást a hét mely napjain, milyen időtartamban kívánják igénybe venni. Ennek ismerete nélkül nem zárható ki annak a lehetősége, hogy egyidőben a betölthető férőhelyek számát meghaladó gyermek elhelyezésére vonatkozó igény jelentkezzon." A Gyvt. 43. § (11) bekezdése a bejegyzett férőhelyek számát meghaladó számú megállapodás megkötését ugyanis azzal a megkötéssel teszi lehetővé, hogy "a szolgáltatást azonos időben igénybe vevő gyermekek száma ebben az esetben sem haladhatja meg a szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett férőhelyszámot." E törvényi előírás betartása nem biztosított a felperes által folytatott gyakorlat esetén, ami hallgatólagosan hoz létre jogellenes állapotot azzal, hogy a szolgáltató az ellátás időtartama pontos ismeretének hiányában az engedélyezett férőhelyszám feletti ellátott fogadására vállalkozik. A megállapodás megkötése ugyanis jogosultságot teremt a szülő részére az ellátás igénybevételére, a szolgáltató oldaláról pedig kötelezettséget az ellátás nyújtására. Az ellátás biztosítása mindig a megállapodásban megjelölt családi napközire szól, ezért a családi napközik közötti átjárás erre vonatkozó kifejezett megállapodás hiányában nem megengedett. Mindezt figyelmen kívül hagyta az elsőfokú bíróság, amikor a napi nyilvántartásokat önmagában alkalmasnak találta a Gyvt. 43. § (11) bekezdése szerinti előírás betartásának igazolására, és a bizonyítottság hiányát annak ellenére róta az alperes terhére a megállapodások megkötése előtt nyújtott szolgáltatások vonatkozásában, hogy az ellenőrzési jegyzőkönyv tételesen rögzítette a megállapodások megkötésének időpontját és a gondozási napokat azon ellátottakat érintően, ahol a hatóság terhelő megállapítást tett. A felperes ezzel összefüggésben ellentétes tényállításait igazoló bizonyítékot sem a hatósági eljárásban, sem a perben nem csatolt, ezért alperes további bizonyítás lefolytatására jogszerűen nem kötelezhető.

[35] Az elsőfokú bíróság a Gyvt. 43. § (11) bekezdésének téves értelmezése útján jutott arra a következtetésre, hogy a felperes által kötött megállapodások a hatóság által kifogásolt hiányosságban nem szenvedtek és az alperes bizonyítás mellőzésével, jogsértően állapította meg, hogy a túl-igény kizárásáról a felperes megfelelő módon nem gondoskodott.

III.

[36] A KENYSZI-rendszerben történt adatrögzítéssel összefüggő ítéleti megállapítás az alperes szerint megalapozatlan, mert a rendszer bevezetése óta nincs jogszerű lehetőség a szolgáltató papír alapú nyilvántartásaiban rögzített adatok figyelembevételére.

[37] Az elsőfokú bíróság a Kúria Kfv.IV.37.180/2017/5. előtt számú ítéletére hivatkozással állapította meg a tényállás-tisztázási kötelezettségét elmulasztását. Az ügyek tényállása azonban jelentős mértékben eltért, amit a bíróság az ítélet meghozatala során figyelmen kívül hagyott, ez vezetett azon téves következtetés levonásához, hogy alperesnek lehetősége lett volna a KENYSZI nyilvántartásában szereplő adatok valóságtartalmát vizsgálni a felperes papíralapú nyilvántartásával

szemben. Jelen ügyben nem merült fel az adatbázist kezelő szerv által jogosulatlanul minősített adatrögzítés, holott a Kúria hivatkozott döntésében csak a nyilvántartást vezető hatóság által "törölt" és "törölt ütközés" megjegyzéssel ellátott igénybevételi adatok vonatkozásában mondta ki, hogy azok érdemi vizsgálata a tényállás feltárása során nem mellőzhető. Ugyanakkor ebben a döntésében - az alperes álláspontját megerősítve - a felülvizsgálati bíróság azt is leszögezte, hogy "a nyilvántartásban rögzített igénybevételek képezik az elszámolás alapját, így az ellenőrzést a nyilvántartás adatai alapján köteles a hatóság lefolytatni. Ennyiben kötött bizonyítási eszköznek minősül a KENYSZI-nyilvántartás." Arra is megalapozottan hivatkozott az alperes, hogy a jogszabály a rendszerbe történő adatszolgáltatásért a fenntartót teszi felelőssé, így a felperesnek kellett gondoskodnia arról, hogy az egyes szolgáltatókhoz tartozóan a napi nyilvántartásában szereplő adatok kerüljenek rögzítésre a KENYSZI-rendszerben. A jogszerű igénybevétel alapját ugyanis együttesen képezi az ellátott adatainak nyilvántartásba vétele - ami a konkrét esetben a 415/2015 (XII. 23.) Kormányrendelet 3. § (4) bekezdése szerinti napi jelentéstételi kötelezettséget foglalja magában - és az ellátás megtörténtének dokumentálása. A rendszerbe bejelentett ellátotti létszám nem térhet el a papíralapú nyilvántartás adattartalmától, azok összhangját a fenntartó köteles megteremteni. Így az alperes által feltárt eltérés okait az ellenőrzés során a felperes volt köteles megjelölni és igazolni. Nem elég e körben az adatok keveredésére utaló dokumentumokra hivatkozni ("KENYSZI- kapacitás riport" és a támogatásról szóló döntés), hanem felperest terhelte annak bizonyítása is, hogy az adateltérés az érdekkörén kívül eső okokra vezethető vissza. Az elsőfokú bíróság ítéletében nem adta konkrét indokát, hogy az adatok keveredését a hivatkozott bizonyítékok miként támasztották alá, ezért jogsértően kötelezte az alperest az új eljárásban az eltérés okainak feltárása végett további bizonyítás lefolytatására.

IV.

[38] A személyi feltételek ellenőrzésével összefüggésben a Kúriának az alperesi hatóság hatáskörének terjedelméről kellett állást foglalnia. Alperes álláspontja szerint tévesen állapította meg a bíróság, hogy az alkalmazottak szakképesítésének megléte a működési engedély kiadásának egyik feltétele, ezért annak ellenőrzése az engedély kiadására jogosított hatóság hatáskörébe tartozik, e körben észlelt hiányosság esetén az alperes mindössze jelzéssel élhet az eljárni jogosult szerv felé.

[39] A Kúriának ebben a kérdésben is van kialakult gyakorlata, mivel már több ügyben (Kfv.IV.35.494/2015/5., Kfv.IV.35.334/2017/5.) felmerült a jogszerű foglalkoztatás, mint a támogatásra való jogosultság egyik feltételének ellenőrzése. Ennek során mutatott rá a Kúria, hogy a családi napközi személyi feltételeire vonatkozó rendelkezések betartása is szükséges a támogatásra való jogosultság megállapításához, ami az Átr. 19. § (1) bekezdése alapján megalapozza az alperes ellenőrzési jogkörét. Ehhez nem elegendő a családi napköziben foglalkoztatott személyek vonatkozásában előírt szakképzettség tényének megállapítása, a jogszerű működéshez elengedhetetlen, hogy a foglalkoztatási jogviszony szabályos létrejöttét igazoló dokumentumok álljanak rendelkezésre és azok a valóságnak megfelelő állapotot tükrözzék. Amennyiben a foglalkoztatás nem felel meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, úgy a személyi feltételek teljesülése sem állapítható meg. Mindezek alapján a felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint az alperes a határozat meghozatalakor nem terjeszkedhet túl hatáskörén, amikor vizsgálta az ügyvezető személyével, a képviseleti jogosultságával, a munkaszerződés és munkaköri leírás tartalmával, a pihenőnapok, valamint a szabadság igénybevételével kapcsolatos előírások betartását. A szerződések érvényességével, illetve érvénytelenségével összefüggésben a határozat olyan

megállapítást nem tartalmaz, amely a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik, ezért a jogerős ítélet ezzel kapcsolatos okfejtése megalapozatlan és egyben iratellenes is.

V.

[40] A Kúria a felülvizsgálati kérelemnek a szankció értelmezésével kapcsolatos érveit csak részben osztotta, megállapítva, hogy a jogszerűtlenül igénybe vett támogatás összegének visszafizetési kötelezettsége nem más, mint a vonatkozó jogszabályi előírások be nem tartásával elkövetett jogsértés miatt alkalmazott objektív jogkövetkezmény, azaz a hatóság reagálása egyfajta jogellenes magatartásra. Tehát ennyiben szankciós jellegű intézkedés, melynek mértéke azonban nem attól függ, hogy az ellenőrzés alá vont fenntartó az ellenőrzés során milyen magatartást tanúsított. Az ítélet indokolása e körben is téves, mivel az alperes határozata ezzel összefüggésben megállapítást nem tartalmazott.

[41] A Kp. 3. § (3) bekezdése értelmében a jogvita elbírálásához szükséges tények feltárása, az alátámasztásukra szolgáló adatok és bizonyítékok rendelkezésre bocsátása - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a feleket terheli. A felperes a perben mindössze hivatkozott, hogy az állami támogatás felhasználása jogszerűen történt, de azt nem tudta bizonyítani, hogy annak során az állami finanszírozáshoz kapcsolódó egyéb jogszabályi kötelezettségének is eleget tett. A Kúria ítélezési gyakorlata elvi érveléssel mutatott rá, hogy normatív tartalmú kötelezettségek megsértése maga után vonja a jogosulatlan felhasználás jogkövetkezményeit. (Kfv.VI.35.820/2012/4., Kfv.IV.35.253/2015/5.)

[42] Az elsőfokú bíróság a bizonyítási teher téves megítélése következtében megsértette a felülvizsgálati kérelem által megjelölt jogszabályokat, amikor az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot további bizonyítás elrendelésével új eljárásra kötelezte. A Kúria ezért a jogszabálysértő ítéletet a Kp. 120. § (1) bekezdése alapján - figyelemmel a Ket. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 99. § (3) bekezdésére és 88. § (1) bekezdésére - hatályon kívül helyezte és a felperes alaptalan keresetét elutasította.

Az döntés elvi tartalma

[43] *A családi napközi támogatásra való jogosultsága megállapításához a személyi feltételekre vonatkozó egyéb jogszabályban előírt rendelkezések betartása is szükséges, ami megalapozza az Átr. 19. § (1) bekezdése alapján az alperes ellenőrzési jogkörét. Nem elegendő a családi napköziben foglalkoztatott személyek vonatkozásában előírt szakképzettség tényének megállapítása, mert a jogszerű működés alapvető feltétele, hogy a foglalkoztatási jogviszony szabályos létrejöttét igazoló dokumentumok álljanak rendelkezésre és azok a valóságnak megfelelő állapotot tükrözzék.*

[44] *A KENYSZI-rendszerbe lejelentett ellátotti létszám nem térhet el a szolgáltató papír alapú nyilvántartásában rögzített adatoktól, a nyilvántartások összhangját a fenntartó köteles megteremteni. Ha a fenntartó nyilvántartásait nem a jogszabályban előírt módon vezeti, akkor nem biztosított a támogatás jogszerű felhasználásának ellenőrzése a hatósági eljárásban, melynek az Átr. 23. § (1) bekezdése b) pontja szerinti jogkövetkezményét a fenntartó viseli.*

Záró rész

- [45] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdés alapján alkalmazandó 107. § (1) bekezdése alkalmazásával tárgyaláson kívül bírálta el, mert a felek tárgyalás tartását nem kérték.
- [46] Az alperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét költségjegyzék csatolásával nem igazolta, ezért a Kúria annak viseléséről a Kp. 35. §-a alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 82. § (3) bekezdése alapján nem határozott.
- [47] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű, 45/A. § (1) bekezdése alapján megállapított feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket – a pervesztesnek minősülő felperest az Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillető személyes illetékmentessége folytán – a Pp. 96. § (1) bekezdés b) pontja alapján az állam viseli.
- [48] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. február 4.

. Patyi András s.k. a tanács elnöke, Dr. Dobó Viola s. k. előadó bíró, Dr. Varga Eszter s.k. bíró