

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.IV.35.691/2019/4. szám

A tanács tagjai: . Balogh Zsolt a tanács elnöke
Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró
. Horváth Tamás bíró

A felperes: „M. M.” E. Gy. Közhasznú Alapítvány

A felperes képviselője: képviselő
(
eljáró ügyvéd: dr. Molnár Csaba)

Az alperes: benyújtó

Az alperes képviselője: dr. Horváth Linda Katalin kamarai jogtanácsos

Az eljárás tárgya: állami támogatás elszámolása tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.33.148/2018/16. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.33.148/2018/16. számú ítéletét hatályában fenntartja,
- megállapítja, hogy a felülvizsgálati eljárással felmerült 70.000 (hetvenezer) forint összegű feljegyzett eljárási illetéket az állam viseli.

Ezen ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a B., K... szám alatt található M. M. Gy.-M. Óvoda, mint nem állami köznevelési intézmény fenntartója.
- [2] A felperes 2016. január 26-án a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) alapján a 2016. évre vonatkozóan támogatás megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő, majd azt 2016. október 29-én módosította.
- [3] Az alperes 2018. március 1-jén kelt BPM-ÁHI/2088-1/2018. számú határozatával a felperes javára 14.266.840 forint nem állami köznevelési tevékenységhez kapcsolódó támogatási összeget állapított meg, majd a 2018. március 22-én kelt BPM-ÁHI/2089-1/2018. számú végzésével a támogatás elszámolására vonatkozóan dokumentumok benyújtására szólította fel. A felperes a felhívásban foglaltaknak 2018. április 20-án tett eleget.
- [4] Az alperes a 2018. június 13-án kelt BPM-ÁHI/2089-1/2018. számú határozatával megállapította, hogy a felperes támogatásra nem jogosult. A határozat szerint a felperes által benyújtott iratanyagból megállapítható volt, hogy a felperesnél súlyos adminisztrációs hiányosságok tapasztalhatók. Az óvodában a felvételi és előjegyzési, illetve a felvételi és mulasztási naplót az "OviAdmin" adminisztrációs rendszerben, az óvodai nyilvántartó lapot ceruzával vezették. A felperes által becsatolt felvételi és előjegyzési, illetve a felvételi és mulasztási naplók nem lapjaiban sorszámozottan és nem szétválaszthatatlanul, összefűzötten vezették, megsértve ezzel a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI Rendelet (a továbbiakban: EMMI Rendelet) 87. § (1) bekezdésében foglaltakat. A gyermekek adatainak felvezetése utólag, ábécé sorrendben, nem időrendben, az érkezés és beiratkozás napján történt. A naplókban a téves bejegyzések javítása nem az EMMI Rendelet 113. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően valósult meg. A felvételi és mulasztási naplónak a külíve a P. Ny. Zrt. által előállított, míg a belíve egy saját kezűleg szerkesztett, bármikor kicserélhető, nem sorszámozott és nem összefűzött lapok összessége. Mindezek miatt az alperes szerint a becsatolt dokumentumok nem minősülnek felvételi és mulasztási naplónak, így a felperes nem tett eleget az Nkt. végrehajtásáról rendelkező 229/2012. (VIII. 28.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.) 37/B. § (1) bekezdésben foglaltaknak, ezért nem vehető figyelembe gyermeklétszám és emiatt a felperes átlagbér alapú támogatásra nem jogosult.

- [5] Az alperes hiányosságot állapított meg továbbá az óvodapedagógusok számított létszáma meghatározása során is. A becsatolt az dokumentumokból és a KIR listákból nem derül ki ugyanis, hogy 2015. október 1-jei időpontban ki látta el az óvodavezetői feladatokat, ezért a vezetői létszám és az abból adódó órakedvezmény miatt többlet létszám nem volt figyelembe vehető. Elfogadható gyermeklétszám hiányában a finanszírozott óvodapedagógus és segítő létszám fogalma nem sem volt értelmezhető.

A kereseti kérelem és az alperesek védekezése

- [6] A jogerős határozattal szemben előterjesztett keresetében a felperes az alperes határozatának hatályon kívül helyezését a hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. A keresetben – többek között – hivatkozott arra, hogy hibás naplóvezetést az alperes az EMMI Rendelet 87. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással állapította meg, holott határozatában rögzítette, hogy az óvoda az "OviAdmin" elektronikus programot használja e célból, azaz az a) pont rendelkezései esetében nem alkalmazhatók. A tanügyi nyilvántartások vezetésének ezt a módját a felperesi SZMSZ tartalmazza, az EMMI Rendelet 87. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt feltételnek megfelelt. Kifogásolta, hogy az alperes nem végzett helyszíni ellenőrzést, amely tisztázhatta volna a gyermekek nyilvántartásának ábécé szerinti sorrendiségének okát. Előadta, hogy 2015 szeptemberétől használják a fenti elektronikus programot, így abban a korábban felvett gyermekek adatai is szerepelnek, biztosítva ezzel a folytonosságot, illetve a gyermekek mulasztási adatainak folyamatos rögzítését. A program egyes adatrögzítési felületeire átemelhetők a KIR-ben lévő adatok, ami a gyermekeket ábécé sorrendben rögzíti, nem az adatbevitel időpontjának sorrendjében.
- [7] A felperes a keresetében kifejtette, hogy az általa használt "OviAdmin" program naplózza az elvégzett módosításokat, megfelelően ezzel az EMMI Rendelet 113. § (1) bekezdésének. Hangsúlyozta, hogy a kinyomtatott nyilvántartás csak másodlagos, hiszen a hiteles nyilvántartásokat elektronikusan vezetik, az alperes erről helyszíni ellenőrzéssel kétséget kizáróan meggyőződhetett volna. A véleménye szerint a tanügyi nyilvántartásokkal kapcsolatos szakkérdések eldöntése a kormányhivatal hatáskörébe tartozik. Az EMMI Rendelet 87-111.§-ai, a 112. §-a és a 113.§-a összevetéséből megállapítható, hogy nem tekinthető minden nyomtatvány tanügyi nyilvántartásnak. A nevelési-oktatási intézmények ügyintézéséről, iratkezeléséről, valamint a tanügyi nyilvántartásokról szóló 16/1987. (VIII. 12.) MM rendelet 9-12. §-ai taxatív tartalmazták a

tanügyi nyilvántartásokat, ezek között pedig a felvételi és mulasztási napló nem szerepel.

- [8] A felperes megjegyezte, hogy a nyomdai úton előállított nyomtatvány belíve nem összefűzött, és oldalszámokkal sincs ellátva, a lapok cserélhetők benne. A per tárgyalásán felmutatta az óvodai felvételi előjegyzési naplót, aminek csak a külzete, egy A/3-as méretű lap kapható forgalomban, a sorszámozott oldalakat a KIR-ből kinyomtatva helyezik el benne. A P. Ny. Zrt. által előállított külzet A.Tü.728.R.Sz. nyomtatvány számú. Az azonos formátumú felvételi és mulasztási napló A. Tü.724.R.Sz. számot viseli, szintén a P. Ny. Zrt. állítja elő.
- [9] Az alperes védiratában fenntartotta határozatában foglaltakat. Hangsúlyozta, hogy a közpénzek felhasználásának transzparenciájához fűződő érdek megköveteli a tényleges megvalósítás megfelelő dokumentálását, illetve azt, hogy azok a nyilvántartásokban nyomon követhetők és ellenőrizhetők legyenek. E körben az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 54. § (1) bekezdés a),b) pontjára, az (1a) bekezdésre és a (2) bekezdésre, a Vhr. 37/O. § (1),(2) bekezdésére, a Kvtv. 12. pontjára és az EMMI Rendelet 87. § (1) bekezdésére hivatkozott. A felperes által használt dokumentumok nem minősülnek felvételi és mulasztási naplónak, mert azokban a nyilvántartási adatokat bármikor megváltoztathatják, ezáltal a dokumentációk hitelessége megkérdőjelezhető. A Kúria Kfv.IV.35.465/2018/3. számú ítélete kapcsán kifejtette, hogy a felperesnek nincs alanyi joga abban a tekintetben, hogy meghatározhatná vagy számon kérhetné a támogatás nyújtásának feltételeit. Nem valósul meg ezért jogelvonás vagy jogkorlátozás pusztán a feltételeknek való meg nem felelés okán, és a támogatás feltételei sem kérdőjelezhetők meg ezen az alapon.

A jogerős ítélet

- [10] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.33.148/2018/16. számú ítéletével BPM-ÁHI/2089-4/2018. számú határozatot megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte. A felperes keresetében hivatkozott semmisségi okot nem állapította meg, azonban az Áht. 54. § (1) és (2) bekezdésének, a Vhr. 37/B. §, 37/C. § (2) bekezdésének, 37/G. § (1) bekezdésének, valamint a 37/O. § (1) bekezdésének és a (3a) bekezdés a) pontjának összevetéséből megállapítható, hogy a perbeli esetben az alperes nem tekinthetett volna el a helyszíni ellenőrzés megtartásától. Az alperes a határozati megállapításait kizárólag a másodlagos szerepű, papír alapú nyilvántartás adataira alapozta, miközben egy helyszíni ellenőrzés során lehetősége lett volna a felperes elektronikus nyilvántartását ellenőriznie, az abban rögzített adatokat figyelembe vennie.

[11] Az eljárásban a felperes következetesen arra hivatkozott, hogy a kifejezetten erre a célra alkalmas "OviAdmin" programot használja, a hiteles és teljes körű adatszolgáltatás a programból kinyerhető. Helyszíni ellenőrzés keretében a program szükséges adatai az alperes rendelkezésére állhattak volna. Annak elmulasztásával csak a papír alapon benyújtott iratokat vizsgálta és kizárólag ezek alapján állapított meg adminisztratív, technikai hiányosságokat. A felperes ezáltal elesett annak lehetőségétől, hogy az általa választott, SZMSZ-ében rögzített, és jogszabály által biztosított módon vezetett tanügyi nyilvántartásai adatait az alperessel közölje. A jogalkotói akarat ugyanis kétségtelenül arra irányult, hogy az állami támogatások ellenőrzése során - kifejezetten, ha adateltérés tapasztalható - nem mellőzhető a helyszíni ellenőrzés foganatosítása. Az alperesnek nem a támogatás elszámolása körében hozott határozat meghozatalát követően, hanem azt megelőzően, az érdemi döntés előtt kellett volna a helyszíni ellenőrzést elvégeznie éppen azon oknál fogva, hogy az esetleges adatbeli eltérések feloldhatók legyenek. Emiatt nem értelmezhető az alperes azon határozati rendelkezése, miszerint a határozat megállapításait a felperesnél, illetve intézményeinél elvégezhető helyszíni ellenőrzés módosíthatja.

[12] Az elsőfokú bíróság megjegyezte, hogy az alperes a Vhr. 37/L. § (5) bekezdését is megsértette, mivel csak egy ízben szólította fel a felperest adatközlésre, hiánypótlásra, az általa észlelt eltérések tisztázására nem hívta fel a felperest. A Vhr. 37/O. § (3) bekezdése pedig kifejezetten az alperes számára teszi kötelezővé az esetleges eltérések esetén a tisztázási kötelezettséget. A jogszabályhely kógens rendelkezése szerint az Igazgatóság a felülvizsgálat során megállapítja, hogy a támogatásokat megalapozó gyermek-, tanulólétszám nem egyezik meg a KIR-ben az október 1-jei állapot szerint nyilvántartott létszámadatokkal, az Igazgatóság adategyeztetés céljából megkeresi a fenntartót, szükség esetén a(z) (Oktatási) Hivatalt.

A felülvizsgálati kérelem

[13] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú bíróság ítéletének a hatályon kívül helyezése és a kereset elutasítása, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítása iránt. Az álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen értelmezte az Áht. és az Ákr. rendelkezéseit, továbbá a felperes nyilatkozatait tényként fogadta el. Tévesen értékelte úgy, hogy megkülönböztethető lenne az elsődleges és a másodlagos nyilvántartás, a felperesi nyilvántartásnak átláthatónak és ellentmondásoktól mentesnek kell lennie. Hivatkozott ebben a körben a Kúria Kfv.IV.35.523/2012.,

Kfv.IV.35.394/2013. és a Kfv.IV.35.110/2015. számú ügyekben hozott döntéseire.

[14] Kiemelte, hogy a bíróság a döntését a 16/1987. (VIII. 12.) MM rendeletre hivatkozással egy több, mint 25 éve hatályon kívül helyezett jogszabályra alapította.

[15] Az alperesi érvelés szerint a Kúria gyakorlata (Kfv.IV.35.820/2012/4. és Kfv.IV.35.253/2015/5.) egyértelmű abban a tekintetben, hogy a normatív tartalmú kötelezettségek megszegése maga után vonja a jogosulatlan támogatás-felhasználás jogkövetkezményeit. Az elsőfokú bíróság azonban a finanszírozás, elszámolás és ellenőrzés fogalmát és sorrendiségét keverve várja el az alperesi hatóságtól, hogy az elszámolás során végezzen el helyszíni vizsgálatot. Ezzel szemben az álláspontja szerint az elszámolás külön eljárás, amely az elszámoló adatlapok benyújtásával, mint kérelemmel induló eljárás. A felperes 2016. évi elszámolása során hatósági ellenőrzés zajlott le, amelynek nem lehet eleme a helyszíni ellenőrzés. Ez utóbbi ugyanis más feltételek mentén alkalmazandó eljárástípus. A felperesi fenntartó által hitelesített dokumentumok, illetőleg a nem a számítástechnikai rendszerből kinyomtatott, hanem ceruzával vezetett, illetőleg nyomtatott és nem az ágazati jogszabályok szerint javított bizonyítékok vonatkozásában egy megismételt eljárásban nincs lehetőség ellenbizonyítási kísérletnek.

[16] Végül az alperes utalt arra, hogy a Vhr. 37/O. §-a szerint helyszíni ellenőrzésnek akkor van helye, ha az igénylés és az elszámolás adatai eltérnek. Ehhez viszont szükséges az, hogy az elszámolás adatai rendelkezésre álljanak.

[17] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem nyújtott be.

A Kúria döntése és jogi indokai

[18] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozatlan.

[19] A Kúria Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálja felül.

[20] A Kúria elsődlegesen rámutat arra, hogy az elsőfokú bíróság nem állapította meg, hogy a normatív tartalmú kötelezettségek megszegése ne vonná maga után a jogosulatlan támogatás-felhasználás jogkövetkezményeit. A jogerős ítélet szerint az alperes a felperes által papír alapon benyújtott iratok alapján folytatta le az

eljárását, helyszíni ellenőrzést nem végzett, így megalapozatlan döntést hozott. A Kúria az elsőfokú ítéletben foglaltakkal egyetértett, az ott kifejtetteket szükségtelennek tartja megismételni.

[21] Az elszámolás szabályait a Vhr. rögzíti. A Vhr. 37/L. § (1) és (2) bekezdései szerint a fenntartónak adatlapon kell elszámolnia, amihez nyilatkozatait kell csatolnia. A Vhr. 37/L. § (3) bekezdése alapján a fenntartó az adatlap benyújtásával egyidejűleg a tárgyév október 1-jén a köznevelési intézménnyel jogviszonyban álló gyermek és tanuló oktatási azonosító számát - köznevelési intézményi, feladatellátási helyenkénti bontásban, táblázatos vagy a KIR-ből kinyomtatott, a fenntartó által hitelesített formában - az Igazgatóság rendelkezésére bocsátja. Az (5) bekezdés értelmében ha a fenntartó az elszámolási kötelezettségének nem teljes körűen tesz eleget, az Igazgatóság nyolc napos határidő kitűzésével felhívja az elszámolási kötelezettség teljesítésére. Ha a fenntartó a felhívásnak határidőben nem teljes körűen tesz eleget, a támogatások folyósítását az Igazgatóság felfüggeszti és az elszámolással érintett évben, valamint a tárgyévben folyósított támogatások visszafizetésére és igénybevételei kamat megfizetésére kötelezi.

[22] Az alperes ezen jogszabályhelyre hivatkozással hívta fel a felperest további iratok, így a tanügyi nyomtatványok becsatolására. A felülvizsgálati bíróság osztotta az alperes érvelését abban a körben, hogy az elszámolási eljárás dokumentumalapú eljárás. Ez azonban azt is jelenti, hogy abban a jogszabályban meghatározott dokumentumok alapján kell határozatot hozni.

[23] Az alperes általa hiánypótlás keretében bekért iratok azonban túlmutatnak az elszámoláshoz a fentiek szerint benyújtandó iratok körén, amelyből következően megállapítható volt, hogy az alperes nem csupán elszámolást, hanem ahhoz kapcsolódó ellenőrzést is végzett. Ebből következően az alperesnek a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettsége is beállt. Figyelemmel arra ugyanis, hogy az alperes vizsgálata nem csak a Vhr. 37/L. § által meghatározott elszámolási mellékletekre terjedt ki, azt nem lehetett a továbbiakban a felperes kérelmére lefolytatott közigazgatási eljárásnak tekinteni. Az alperes felülvizsgálati kérelmében kifejtett ezen érvelése megalapozatlan volt. Az elsőfokú bíróság jogszerűen vizsgálta tehát a Vhr. 37/O. § rendelkezéseinek érvényesülését.

[24] Az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg továbbá, hogy figyelemmel arra, hogy az alperes maga is rögzítette a határozatában, hogy a felperes a felvételi és előjegyzési, valamint a felvételi és mulasztási naplót elektronikusan vezette, annak

helyszíni ellenőrzés keretében lefolytatott vizsgálata szükséges, hogy az megfelelt-e az EMMI rendelet 87. § (1) bekezdésében, különösen annak d) pontjában foglaltaknak, amely szerint a nevelési-oktatási intézmény által használt nyomtatvány lehet elektronikus úton előállított, az intézmény SZMSZ-ében meghatározott rend szerint hitelesített papíralapú nyomtatvány. Ennek ellenőrzése során nem mellőzhető a felperes SZMSZ-ének való megfelelés vizsgálata. Az alperes által hozott határozat ugyanis annak ellenére tett megállapításokat az elektronikusan vezetett felvételi és előjegyzési, valamint a felvételi és mulasztási naplóra, hogy azt ténylegesen vizsgálta volna.

[25] Megjegyzi a Kúria, hogy az alperes a hiánypótlási felhívásában sem adott tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy a felperesnek az elektronikus úton vezetett nyilvántartást milyen módon kell benyújtania. Az Ákr. 5. § (2) bekezdés a) pontja azonban előírja a hatóság számára, hogy biztosítsa az ügyfél számára, hogy jogait és kötelezettségeit megismerhesse, és előmozdítsa az ügyféli jogok gyakorlását.

[26] A kifejtettekből következően az alperes az elszámolási eljárása során csak a Vhr. 37/L. § által meghatározott elszámolási mellékletek benyújtása vonatkozásában adhat ki hiánypótlási felhívást, csak az ott meghatározott dokumentumok alapján kell az elszámolási határozatát meghoznia. Nincs azonban akadálya annak, hogy már az elszámolás lefolytatása során egyúttal ellenőrzést is végezzen. Ebben az esetben azonban az Ákr. 62. § (1) bekezdésének megfelelően köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni.

Záró rész

[27] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (1) bekezdése és a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján irányadó Kp. 107. § (1) bekezdése alapján, a felek erre irányuló kérelme hiányában, tárgyaláson kívül bírálta el.

[28] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 45/A. § (1) bekezdése 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése szerinti felmerült, az Itv. 62. § (1) bekezdés h) pont alapján feljegyzett eljárási illetéket, az alperest az 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillető személyes illetékmentességre tekintettel az állam viseli.

[29] Az ítélet ellen a további felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. március 24.

**Dr. Balogh Zsolt s.k. a tanács elnöke, Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s.k. bíró**