

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

Az ügy száma: Kfv.IV.35.281/2020/3. szám

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

A felperes: Kács Község Önkormányzata
(3424 Kács, Fő utca 60.)

A felperes képviselője: Dr. Jobbágy Károly egyéni ügyvéd
(....)

Az alperes: Magyar Államkincstár
(1054 Budapest, Hold u. 4.)

Az alperes képviselője: Homródiné dr. Bartalos Éva kamarai jogtanácsos

A per tárgya: falugondnoki szolgáltatással kapcsolatos közigazgatási cselekmény

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes

A felülvizgálni kért jogerős határozat: Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
10.K.27.215/2019/3. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.215/2019/3. számú ítéletét hatályon kívül helyezi;

- az alperes KINCSTK/6608-2/2018. számú határozatát részben, a „Falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás” jogcímhez kapcsolódó visszafizetési kötelezettségre, az ügyleti kamatra és a késedelmi kamatra vonatkozó megállapítások tekintetében a BOR-ÁHI/205-4/2018. számú elsőfokú határozat azonos rendelkezéseire is kiterjedően megsemmisíti és az elsőfokú hatóságot e körben új eljárás lefolytatására kötelezi.

A feljegyzett 30.000 (harmincezer) forint kereseti illetéket és a 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, mint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalánál (a továbbiakban: működést engedélyező szerv) bejegyzett fenntartó Kács község közigazgatási területén falugondnoki szolgáltatást nyújt. A falugondnoki szolgáltatáshoz a 2014. június 24. napján kelt és 2014. július 8. napján jogerőre emelkedett BOC/01/2082-4/2014. számú bejegyző határozat szerint a ... típusú, ... forgalmi rendszámú gépjárművet veszi igénybe. A felperes 2016. évben „Falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás” jogcímen 12 hónapra összesen ... forint támogatást számolt el. A feladatellátáshoz 2016. január 1. napjától 2016. december 31. napjáig az ... forgalmi rendszámú, ... típusú gépjárművet használta. E gépjárművet a működést engedélyező szerv - a felperes bejelentése alapján - a BOC/01/00592-2/2017. számú határozatával 2017. február 14-i hatállyal vezette át a szolgáltatói nyilvántartásba.
- [2] Az elsőfokú hatóságként eljáró Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a felperes 2016. évi költségvetési beszámolója alapján hatósági ellenőrzés keretében vizsgálta felül - többek között - a falugondnoki szolgáltatás jogcímen igényelt támogatás felhasználását. Megállapította, hogy a perbeli szolgáltatás jogszerű működésének feltétele a gépjármű szolgáltatói nyilvántartásba történő jogerős bejegyzése. A felperes csak arra az időszakra jogosult a támogatás elszámolására, amely időszakra vonatkozóan a feladatellátás valamennyi jogszabályi feltételnek megfelelt. Mindezek alapján az elsőfokú hatóság a BOR-ÁHI/205-4/2018. számú határozatában megállapította, hogy a felperes 2016. évben nem volt jogosult a támogatás igénybevételére, melynek okán összesen ... forint visszafizetési kötelezettség, ... forint ügyleti kamatfizetési és további késedelmi kamatfizetési kötelezettség terheli. A dokumentumalapú felülvizsgálat alapján egyéb jogcímen eltérést nem állapított meg.
- [3] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2018. március 1. napján kelt KINCSTK/6608-2/2018. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [4] Az alperes hivatkozott Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. melléklet III. 3. e) pontjára, a Kiegészítő szabályok 5. g) pontjára; a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 5. sz. melléklet 2.2. pontjára, a 8. § (2) bekezdésre, melyek alapján kifejtette, hogy a szolgáltatás jogszerű működésének feltétele a gépjármű szolgáltatói nyilvántartásba történő bejegyzéséről szóló jogerős határozat, így a felperes csak arra az időszakra jogosult a Kvtv. szerinti támogatás igénybevételére, amelyre vonatkozóan rendelkezésre áll jogerős, aktuális adattartalommal bíró határozat a bejegyzésről, ugyanis ez a finanszírozás alapja.
- [5] Hivatkozott továbbá az alperes a Korm. rendelet 27-28. §-aira, melyek értelmében a fenntartó köteles kérelmezni az adatmódosítást, ha a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok megváltoznak, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.) 92/K. § (4c) bekezdésére, mely szerint a szociális szolgáltatót a jogszabályokban és a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően kell működtetni, amelyet a működést engedélyező szerv ellenőriz.

- [6] Az alperes utalt az ügy tárgyával egyező ítéletekre, valamint a Kúria gyakorlatára, kiemelve e körben azt, hogy a támogatás igénybevételének jogszerűségét ellenőrzi, melynek keretében bírságot nem szabhat ki, de az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 60/A. § (1) bekezdés d) pontja értelmében intézkedhet a támogatás teljes vagy részleges visszavonásáról.

A felperes keresete és a védírat

- [7] Az alperes határozatával szemben a felperes keresettel élt, amelyben az alperesi határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítését és az elsőfokú hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Arra hivatkozott, hogy az önkormányzat mulasztásának nem lehet jogkövetkezménye a már felhasznált állami támogatás visszavonása, mert ilyen szankciót sem a Korm. rendelet, sem más jogszabály nem ír elő. Mivel a perbeli esetben egy kis súlyú, adminisztrációs mulasztásról van szó, a Korm. rendelet 40. § (1) bekezdés f) pontja lehet az alkalmazandó jogkövetkezmény, vagyis a szolgáltatói nyilvántartás adatainak módosítása. Álláspontja szerint az Áht. 60/A. § (1) bekezdésének alkalmazása törvénytört, mert e jogszabályhely d) pontja a támogatásra vonatkozó valamely feltétel megszegése esetén írja elő a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetését. A szolgáltatói nyilvántartás adataiban bekövetkezett változás bejelentése ugyanakkor magának a támogatásnak nem feltétele.
- [8] Az alperes a védíratában a határozatban foglalt indokok alapján a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú ítélet

- [9] Az elsőfokú bíróság a 10.K.27.215/2019/3. számú ítéletével az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.
- [10] Utalt arra, hogy a perbíróság előtt 100.K.27.428/2018. számon mintaper folyt, melyben született ítéletet irányadónak tekintette a jelen perben is.
- [11] Az elsőfokú bíróság ítéleti álláspontja szerint az alperes a határozatában maga sem állította, hogy a felperes a szolgáltatás teljesítése körében a Szoc. tv. 60. §-ának rendelkezését megsértette volna, ezért azt vizsgálta, hogy a Kvtv. alkalmazandó rendelkezése tekintetében milyen jogszabály minősül szakmai szabálynak. Megállapította, hogy a Korm. rendelet a szolgáltatói nyilvántartás szabályozása körében rendelkezik a nyilvántartást vezető és engedélyező szervről, a szolgáltatói nyilvántartás tartalmáról, az abba történő bejegyzés és adatváltozás rendjéről, az adatmódosítás folyamatáról; az V. fejezet a működést engedélyező szerv által lefolytatandó ellenőrzésről és az alkalmazott jogkövetkezményekről szól; míg a 40. § f) pontja teszi lehetővé a szolgáltatói nyilvántartás adatainak a működést engedélyező szerv általi hivatalból történő javítását. Egyebekben azonban a szolgáltatói nyilvántartás adatainak ellenőrzéséről a Szoc. tv. 92/L. § (1) bekezdés c) pontja tartalmaz rendelkezést, mely szerint a működést engedélyező szerv szociális igazgatási bírságot szabhat ki a fenntartóval és a fenntartó nevében eljárni jogosult személlyel szemben, ha a fenntartó a jogszabályban előírt határidőben nem kéri a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítását, vagy a szociális szolgáltatónak, intézménynek a szolgáltatói nyilvántartásból történő törlését. Mindezek alapján a szolgáltatói nyilvántartás adattartalmának ellenőrzése és annak szankcionálása a működést engedélyező szerv hatáskörébe tartozik. A szolgáltatói nyilvántartás adattartalma módosításának elmulasztása így többek között igazgatási bírság kiszabásának alapjául szolgálhat. Az elsőfokú bíróság megállapítása szerint mindezek miatt nem sértett külön jogszabályban foglalt szakmai szabályt a felperes azzal, hogy a perbeli szolgáltatást a vizsgált

időszak egy részében olyan gépjárművel látta el, amelynek adatait a szolgáltatói nyilvántartásba nem jelentette be.

- [12] A megismételt eljárásra előírta, hogy az állami támogatás igénybe vétele a határozatban rögzített okból nem minősíthető jogszerűtlennek.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [13] Az ügyben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az eljáró bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte oly módon, hogy a felperes keresetét utasítsa el.
- [14] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helytelenül értelmezte a Kvtv. 2. melléklete III.3.e) pontjának és Kiegészítő szabályainak „*Falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás*” jogcím vonatkozásában - a költségvetési támogatás nyújtása feltételeként - meghatározott rendelkezéseit, és azokból téves következtetést vont le az alperesi határozat bírósági felülvizsgálata során. A szolgáltatás normatív állami hozzájárulásának törvény által előírt feltétele nemcsak a meglévő jogerős működési engedély, hanem a szolgáltatónak meg kell felelnie a Szoc. tv.-ben és a külön jogszabályban foglaltak szerinti szakmai követelményeknek, mely körbe a Korm. rendelet szabályai is beleértendők. A falugondnoki szolgáltatáshoz használt gépjármű forgalmi engedélyének bemutatása a szolgáltatói nyilvántartásba történő bejegyzéshez elengedhetetlen, így az abban foglalt adatok (mint a gépjármű forgalmi rendszáma) a szolgáltatás működésének jogszerűsége, és ezzel együtt a támogatás igénybevételének jogszerűsége szempontjából is jelentőséggel bírnak. Hangsúlyozta, hogy a támogatásra való jogosultság, a támogatás felhasználása és a működési engedély szerinti szolgáltatás jogszerű működtetése nem választható külön.
- [15] Kitért a Kúria mintaperben hozott Kfv.IV.35.496/2018/12. számú ítéletére, és előadta, hogy az Áht. sem arányosításra, sem mérlegelésre nem biztosít számára lehetőséget.
- [16] A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását kérte. Kiemelte, hogy az adatmódosítási kötelezettség elmulasztásával szakmai szabályt nem sértett meg. E mulasztással az állami támogatás felhasználásának átláthatósága és nyomon követhetősége nem sérült, ezért a támogatás visszakövetelésének sincs helye.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [17] A felülvizsgálati kérelem érdemben nem megalapozott.
- [18] A Kúria elsőként azt rögzíti, hogy a falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatással kapcsolatban - jogkérdésben jelen ügygel azonos tényállás alapján - korábban mintaper eljárást indított. A mintaperben a Kúria 2019. január 22-én hozta meg Kfv.IV.35.496/2018/12. számú ítéletét. E kúriai döntést követően alakult ki az a bírósági gyakorlat, amelyet a jelen felülvizsgálati kérelemmel érintett ítélet még nem vett figyelembe. Az elsőfokú bíróság ítélete ugyanis azon, a perbíróság előtt folyamatban volt mintaperben hozott ítéleten alapul, mely ítéletet a Kúria a - Kfv.IV.35.496/2018/12. számú ítéleten alapuló - Kfv.IV.35.017/2019/8. számú ítéletével hatályon kívül helyezett.

- [19] A Kúria rögzíti továbbá, hogy az Áht. 60/A. § (1) bekezdését időközben kiegészítette a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 95. §-a a 60/A. § (1a) bekezdéssel, mely rendelkezést a Mód.tv. a folyamatban lévő ügyekben - így a jelen felülvizsgálati eljárásban - is alkalmazni rendelte. Ennek értelmében „Ha a jogosulatlan igénybevételt a kincstár az 59. § szerinti felülvizsgálati eljárásban állapítja meg, a visszafizetési kötelezettséget megállapító határozat meghozatala során mérlegelési jogkör gyakorlásának helye nincs.”
- [20] A Kúria a jelen felülvizsgálati eljárását a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (2) bekezdése alapján felfüggesztette, figyelemmel arra, hogy az azonos tárgyban Kfv.IV.35.568/2019. számon folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban a Kúria eljáró tanácsa a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) 34. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. A Kúria indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva vizsgálja meg az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének alkotmányosságát, állapítsa meg annak alaptörvény-ellenességét és azt kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.
- [21] A Kúria kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság - az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdése alapján - mondja ki, hogy az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése nem alkalmazható a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.
- [22] A Kúria megítélése szerint a Mód.tv. által megállapított Áht. 60/A. § (1a) bekezdése az Áht. 60/A. § (1) bekezdése Alaptörvénnyel összhangban értelmezett tartalmának negligálására irányul, ezáltal sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a bírósági eljárás vonatkozásában pedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, továbbá a vonatkozó ügycsoportban a bírósági felülvizsgálat tartalmát kiüresíti.
- [23] A Kúria a fent megjelölt ügyben előterjesztett indítványát kiegészítette továbbá azzal, hogy az Alkotmánybíróság az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése alkotmányossági vizsgálata mellett vizsgálja meg e rendelkezés alkalmazását folyamatban lévő hatósági eljárásokban is elrendelő - a 2019. évi LXVI. törvény 102. § (2) bekezdésével megállapított - 111. § (36) bekezdését, állapítsa meg annak alaptörvény-ellenességét és azt kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg. A Kúria kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, hogy a fenti rendelkezés nem alkalmazható a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. A Kúria megítélése szerint az Áht. 111. § (36) bekezdése - annak visszaható hatálya miatt - ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével.
- [24] Az Alkotmánybíróság a 8/2020. (V. 13.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) - az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói indítvány elutasítása mellett - megállapította, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésének „, és 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését” szövegrésze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes, ezért azt a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal, 2019. július 9-ével megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság elrendelte, hogy az alaptörvény-ellenes szövegrész a Kúria előtt

Kfv.IV.35.568/2019. szám alatt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

- [25] A Kúria az alkotmánybírósági határozat kézbesítését követően a jelen felülvizsgálati eljárás folytatását rendelte el.
- [26] A Kúria rögzíti, hogy az Alkotmánybírósághoz intézett indítványában arra kívánt választ kapni, hogy az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése alapján meg kell-e változtatni a falugondnoki, tanyagondnoki ügyekben kialakított azon gyakorlatát, amelynek lényege szerint önmagában a szolgáltatáshoz használt új gépjármű rendszámának késedelmes bejelentése nem ad alapot a támogatás egészének visszakövetelésére, a alperes nevenak arányosítani kell a jogsértés súlyához képest. Ezt a gyakorlatot a Kúria az Áht. 60/A. § (1) bekezdése alapján alakította ki. E körben a Kúria utal arra, hogy az Abh. szerint „a bizonyítékok értékelése és a tényállás megállapítása körében az eljáró bíró feladat- és hatáskörét nem korlátozza az a szabály, miszerint a jogalkalmazó szervek a jogkövetkezmények levonása során nem vagy csak korlátozottan rendelkeznek mérlegelési joggal. A bíróság és nem a hatóság az, amelyik megállapítja a bírói döntés tényállását és - ahogyan az ügycsoportban is történt - rávetíti arra a norma szövegét, azaz az egyedi ügyben értelmezi a jogszabályt, majd ezeket indokolt határozatba foglalja. Mindez a konkrét esetben annak a bírósági felülvizsgálatát jelenti, hogy megvalósult-e a jogellenes igénybevétel, és ha igen, mi annak a jogszerű jogkövetkezménye.” (Abh. Indokolás [100])
- [27] A fentiekből következően tehát a falugondnoki, tanyagondnoki ügyekben az Áht. 60/A. § (1) bekezdéshez kapcsolódó kúriai gyakorlat rögzült, azt változatlan jogszabályi feltételek mellett az alperesnek követnie kellett volna. (A Kúria itt jegyzi meg, hogy ha az Államkincstár ezekben az ügyekben úgy értékelte, hogy a jogsértés súlyához képesti arányosítást nem tudja elvégezni, a kúriai döntések tartalma alapján lehetősége lett volna az eljárás megszüntetésére.) Az alperes azonban nem kereste azokat az eljárási lehetőségeket, amelyekkel a bírósági döntéseknek eleget tehet, e helyett a jogszabályi feltételek változtak. A Mód.tv. 111. § (36) bekezdése az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni rendelte, amely az Alkotmánybíróság szerint is az eddigi kúriai gyakorlat megváltoztatásához vezetett volna. Az Abh. értelmében „a jogerős döntésekbe foglalt eredeti (avagy „rég”) jogkövetkezményt az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének alkalmazási hatálya vetette el a hatálybalépésekor folyamatban volt ügyekben. Míg a bírói törvényértelmezés szerint kizárt volt a támogatás teljes összegének a visszafizetése, addig a Mód.tv. hatályba léptető rendelkezése értelmében ez az egyetlen megállapítható jogkövetkezménnyé vált. Tehát az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része az eredeti jogkövetkezményt előíró, jogerős ítélettel rendelkező ügyekben új, a régítől eltérő jogkövetkezményhez vezet.” (Abh. Indokolás [112])
- [28] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban hangsúlyozta: „az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része és az általa alkalmazni rendelt Áht. 60/A. § (1a) bekezdése kétség kívül nem képezte a részét a 2019. július 10. előtt hatályos jognak és az addig folytatott hatósági, illetve bírósági eljárásoknak. Ezeknek a bekezdéseknek a tartalma nem fogható fel úgy, mintha azok mindig is benne lettek volna az Áht.-ban. A jogalkotó által alkotott jogszabályi rendelkezéseknek ugyanis van saját időbeli hatályuk, ellentétben például az alkotmányos követelménnyel...” (Abh. Indokolás [111])
- [29] A Kúria ezt figyelembe véve hangsúlyozza, hogy amennyiben a jogszabályi feltételrendszer érdemben változott az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésével, úgy a Kúria által az Áht. 60/A. § (1) bekezdése alapján erre az ügycsoportra kialakított értelmezés egy lezárt autonóm értelmezési struktúrát képez, amely csak akkor változhat, ha ezekben az ügyekben hozzákapszolható az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése.

- [30] Az Alkotmánybíróság viszont azt állapította meg, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésével hatályba léptetett Áht. 60/A. § (1a) bekezdése a 2019. július 9. előtt indult ügyekben nem kapcsolható össze a már önállósult kúriai jogértelmezéssel, mert annak hatályba léptetése az Alaptörvénnyel ellentétes módon visszaható hatályú. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Áht. 111. § (36) bekezdése folytán levonható jogkövetkezmény három tekintetben is *ad malam partem* jellegűnek minősül. Egyrészt külön vizsgálódás nélkül is nyilvánvaló, hogy hátrányosabb a támogatás egészét kamatokkal együtt visszafizetni, mint annak egy kisebb részét vagy semmit sem. Ez még akkor is így van, ha a hátrány teljesen pontosan nem határozható meg forintban. Másrészt absztrakt szinten is jogvesztést jelent a mérlegelés korlátozásán keresztül elveszíteni a jogsértés súlyával arányban álló jogkövetkezmény lehetőségét. Harmadrészt egyértelmű, hogy kedvezőtlen, ha a legalább részlegesen pernyertes felperes teljes mértékben elveszíti a közigazgatási pert. Tehát az Áht. 111. § (36) bekezdése folytán levonható új jogkövetkezmény hátrányos, jogvesztést eredményező változást okozott.” (Abh. Indokolás [113])
- [31] Az Alkotmánybíróság szerint tehát az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része ellentétes a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmával. A tényállás már létrejött a sérelmezett szabály hatálybalépése előtt; azt mégis alkalmazni kell rá a folyamatban lévő ügyekben; ez az adott ügycsoportban a kúriai ítéletekben foglaltakhoz képest új, a régitől eltérő jogkövetkezményhez vezet, ami hátrányt, jogvesztést eredményező változást okoz a közigazgatási bíróságnál jogvédelmet kereső felperes számára.
- [32] Azzal összefüggésben, hogy a jogszabály-módosítás - annak indoklásában is kifejezett - célja a kúriai gyakorlat megváltoztatása volt, az Alkotmánybíróság a következőket hangsúlyozta: „A jelen ügy sajátos többletelemekeként utalni kell arra, hogy a sérelmezett jogszabályszabály-módosítás az ítéletek jogerejét lerontotta az ügyfelek hátrányára a folyamatban lévő közigazgatási jogvitákban. Ez abban az értelemben volt így, hogy a támadott szabály alkalmazása által a jogerős közigazgatási bírósági ítéletek rendelkező része és indoklása a közigazgatási hatósági eljárásokban kiüresedett. Megjegyzendő, hogy a sérelmezett szabály a Kp. 97. § (4) bekezdését is erodálta. Megjegyzendő továbbá az is, hogy a közigazgatási bíróság új eljárásra utasító döntésével ellentétben álló megismételt hatósági eljárásban hozott döntés semmis {lásd: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 123. § (1) bekezdés f) pontja}. A bíróság a véglegesség igényével jogerős és mindenkit kötelező döntést hozott arról, hogy a kincstár nem kötelezheti az önkormányzatot a támogatás egészének a visszafizetésére. Az újonnan alkotott jogszabályi rendelkezés mégis arra az eredményre vezet(ne), hogy a kincstár az önkormányzatot a támogatás egészének a visszafizetésére kötelezi.” (Abh. Indokolás[115])
- [33] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése csak azokban az eljárásokban alkalmazható, amelyek eredetileg 2019. július 9. után indultak. (Abh. Indokolás [118])
- [34] Mivel a jelen ügyben a közigazgatási eljárás 2019. július 9. előtt indult, ezért a Kúria az Áht. 60/A. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó korábbi indokai alapján hozta meg a jelen felülvizsgálati eljárásban a döntését, amelynek lényege a következő:
- [35] A Kúria megállapította, hogy nem megalapozott az az elsőfokú bírósági álláspont, amely elkülöníti a nyilvántartás vezetésére vonatkozó (adminisztratív) szabályok megsértését a szakmai szabályok megsértésétől. A szociális szolgáltatásra vonatkozó szabályok - finanszírozási szempontból - ugyanis nem választhatók külön a szolgáltatás tartalmát meghatározó szakmai, valamint egyéb,

adminisztratív jellegű szabályokra úgy, hogy az előbbieket kihatással vannak a szolgáltató normatív támogatásra való jogosultságára, míg az utóbbiak nem.

- [36] Az alperes vizsgálhatta a falugondnoki szolgáltatás azon adminisztratív - konkrétan a Korm. rendelet 1. melléklet 3.1.1. pontjában foglalt - feltételét, hogy a szolgáltatáshoz használt gépjármű gyártmányának, típusának és rendszámának szerepelni kell a szolgáltatói nyilvántartásban. Ennek jogalapját az Áht. 57. § (1) és (2) bekezdése, valamint az 59. § (1) bekezdése teremti meg. Az alperes hatósági ellenőrzési jogköre kiterjed az önkormányzatok éves költségvetési beszámolója alapján az állami támogatások elszámolására, felhasználására és a beszámoló alapjául szolgáló dokumentumok ellenőrzésére is.
- [37] A kincstár ellenőrzési hatásköre nemcsak a szakmai szabályok megsértésére terjed ki, hanem a nyilvántartás vezetésére vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére is. Ezt a Kúria az Áht. 60/A. § (1) bekezdés a) pontján túl a Kvtv. 2. melléklet III. 3. e) pontjával, illetve az alperesi határozat meghozatalakor hatályos Korm. rendelet 27. § (1) bekezdésével, 1. számú mellékletének 3.1.1. és 3.1.2. pontjaival indokolta. E jogszabályi rendelkezésekből következően releváns körülmény az adatok nyilvántartásba történő, a valóságnak megfelelő bejegyzése, a bejegyzés a jogszerű működés feltétele.
- [38] A fentiekén túl - a Kúria mintaperben hozott ítéletében is kifejtett megítélése szerint - az alperes által alkalmazott visszafizetési kötelezettség aránytalan, ezért sérti az Áht. 60/A. § (1) bekezdését. A Kvtv. 2. melléklet 3. e) pontja értelmében a falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás fajlagos összege ... forint/szolgálat. Jelen ügyben az alperes által helybenhagyott határozat a felperesi önkormányzat terhére a teljes támogatás és kamatai visszafizetési kötelezettségéről rendelkezett. A Kúria álláspontja szerint nem vitatható a perbeli támogatási források hatékony, átlátható és jogszerű felhasználására irányuló közérdekű cél. A költségvetési források felhasználásának transzparenciája, ellenőrizhetősége és jogszerűsége körében alkalmazandó szigorú jogszabályi követelmények érvényesítésekor is figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a visszatérítési kötelezettségnek arányban kell állnia a jogsértés súlyával. Nem érvényesül az arányosság követelménye akkor, ha a visszatérítés mértéke azonos a támogatás ellenére egyáltalán nem teljesített szolgáltatás, és a valamely adminisztratív kötelezettség megsértésével ugyan, de a támogatás célja szerint teljesített falugondnoki szolgáltatás esetén.
- [39] Az Áht. 60/A. § (1) bekezdése szerint jogosulatlan igénybevétel esetén lehetőség van a támogatás teljes, de lehetőség van a támogatás részleges visszavonására is: a visszafizetési kötelezettség a jogosulatlan igénybevétellel érintett részre terjedhet ki. E jogszabályhely alapján, a jogosulatlan igénybevétellel érintett támogatásrész meghatározásánál a Kúria megítélése szerint értékelhető, hogy a felperes a szolgáltatást valójában nyújtotta, a nem megfelelő bejelentésen túl a további jogszabályi feltételeknek - legyen az a Szoc. tv.-ben, Kvtv.-ben, vagy a Korm. rendeletben foglalt szabály - eleget tett. A támogatás teljes visszavonása akkor lett volna arányos jogkövetkezmény, ha a szolgáltatást a felperes nem nyújtja, vagy pl. a gépjárművet nem pótolja, vagy olyan gépjárművet vett volna igénybe, amely alkalmatlan a falugondnoki feladatok ellátására stb. Ilyen körülményt a hatóság nem tárt fel. Kiemelendő továbbá, hogy a szolgáltatói nyilvántartásban folyamatosan szerepelt bejelentett és alkalmas gépjármű, továbbá értékelésre szorul az is, hogy az újabb gépjármű - ugyan késve - de mégis bejegyzésre került.
- [40] Mindezeket figyelembe véve a Kúria azt állapította meg, hogy sérti az Áht. 60/A. § (1) bekezdését az a hatósági határozat, amely nem a tényálláshoz igazodó arányos visszafizetési kötelezettséget ír elő.

- [41] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt rögzítette, hogy „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése nem a materiális igazsághoz vezető bírósági eljáráshoz való alapjogot tételezi. Ez az eljárási alapjog sem morális értékítéletet fejez ki. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog az eljárás egészének a minőségét védi, ami korlátozhatatlan, mert már maga is jogi mérlegelés eredménye. A tartalmát különböző részjogosítványok képezik. Ezek egyike a bírósághoz fordulás joga, amelynek az a rendeltetése közigazgatási ügyekben, hogy a bíróság - erre irányuló megfelelő kérelem esetén - ne csak formálisan, hanem tartalmilag is felülvizsgálhassa a hatósági eljárás és döntés jogszerűségét.” (Abh. Indokolás [50])
- [42] Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”, a XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”
- [43] A Kúria - az alperes perbelivel azonos tényállású ügyekben kifejtett érvelésére utalva - szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az Alaptörvény fenti szabályai a szóban forgó esetben nem kerültek egymással szembe, de nem is kerülhettek. A tisztességes ügyintézéséhez, vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog a maga teljességében abszolút jog, ahogy a fent idézett Abh. is rögzíti: korlátozhatatlan. Korlátozhatatlan joggal szemben nem hozható fel más jog vagy alkotmányos érték, amellyel szemben a korlátozhatatlan jognak engednie kell, mert akkor abszolút minőségét vesztené el. Másfelől nem is áll vele szemben az az alkotmányos alapelv, hogy a jogszabályok mindenkire kötelezőek, hiszen a jogszabályok tartalmát a bíróságok értelmezik az adott ügyre, és ahogy az Alkotmánybíróság fenti határozata is rögzítette, ez az értelmezés kötelező az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján mindenkire, így az alperesre is.
- [44] Végül a Kúria utal arra, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott: „a jogrendszer tartópillérét képező Alaptörvény még akkor sem lehet érzéketlen az anyagi igazságosságra, ha annak feltétlen érvényesülésére jogot nem biztosít. Az Alaptörvényben lefektetett alapelvek, intézmények, jogok és garanciák adják azt az alaphálózatot, amelyre az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében arra alkalmas jogrendszer épül. Kifejezetten ilyen az itt elemzett tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], ami a jog szintjén szól a tisztességességről. Bár nem garantálja, de előmozdítja az azon túli (materiális) igazságosságot, méltányosságot, amelynek esetleges sérelme közvetlenül és a jogvédelmet kereső félre szabva válik érzékelhetővé a konkrét eljárásokban.” (Abh. Indokolás [92])
- [45] A fentiek alapján a Kúria a Kp. 121. § (1) bekezdése, valamint a Kp. 115. § (2) bekezdésére tekintettel alkalmazandó 92. § (1) bekezdés d) pontja alapján az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, és az alperes határozatát részben - a falugondnoki szolgáltatásra vonatkozó megállapítások tekintetében - az elsőfokú hatóság határozatának e megállapításaira is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot e körben új eljárás lefolytatására kötelezte.
- [46] A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság a tényállás alapján köteles mérlegelni a visszafizetési kötelezettség előírását és amennyiben úgy dönt, hogy a feltárt jogszabálysértés miatt a felperest visszafizetési kötelezettség terheli, azt arányosan kell meghatároznia. A hatóság azonban nem kötelezheti a felperest az irányadó, a bejelentés elmulasztásával érintett támogatás egészének visszafizetésére. A mérlegelésbe be kell vonni azt is, hogy a támogatás Szoc. tv. 60. §-ában foglalt célja megvalósult, a felperes a további szakmai és egyéb feltételeket is megtartotta. Amennyiben a hatóság úgy dönt, hogy visszafizetési kötelezettséget nem ír elő, lehetősége van jelezni a jogszabálysértést a működést engedélyező szerv felé, amely a Szoc. tv. 92/K. § (4c) bekezdés a)

pontja szerint szociális igazgatási bírságot szabhat ki a törvényben meghatározott keretek között. Azonban a Szoc. tv. 92/M. § (4) bekezdése ebben az esetben is arányosítást ír elő, nevezetesen: „[a] bírság összegét az eset összes körülményeire, így különösen a jogsértés súlyára, a jogsértéssel okozott érdeksérelem nagyságára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és - fenntartóra kiszabott bírság esetén - a bírság megfizetésének az ellátás színvonalára gyakorolt hatására tekintettel kell meghatározni.”

A döntés elvi tartalma

- [47] *A közigazgatási hatóság köteles az újabb határozata meghozatala során a bíróság által megadott szempontokat érvényesíteni, a jogerős bírósági határozat iránymutatását követni. Ezen iránymutatás indokoltságát, szükségességét nem mérlegelheti, nem szűkítheti le, nem értelmezheti át.*

Záró rész

- [48] Mivel a felek tárgyalás tartására irányuló határozott kérelmet nem terjesztettek elő, és az ügyben tárgyalás tartását a Kúria sem látta indokoltnak, ezért a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
- [49] A felperes a perköltség felszámítására vonatkozó okiratot nem csatolt, költségjegyzéket nem terjesztett elő, ezért a Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 82. § (3) bekezdése alapján a perköltség viseléséről való döntéshozatalt mellőzte.
- [50] Az alperes az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján teljes személyes illetékmentességben részesül, ezért az 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 illeték és az elsőfokú bírósági eljárás Itv. 45/A. § (1) bekezdés szerinti illetéke - figyelembe véve a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 102. § (1) bekezdését is - az állam terhén marad.
- [51] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. július 7.

Dr. Patyi András sk. a tanács elnöke Dr. Varga Eszter sk. előadó bíró Dr. Dobó Viola sk. bíró