

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

végzése

Az ügy száma: Kfv.IV.35.580/2019/5. szám

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

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Kókai Ügyvédi Iroda, Dr. Kókai Gábor
ügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Molnár Dániel kamarai jogtanácsos

A per tárgya: költségvetési támogatás elszámolása

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Debreceni Közigazgatási és
Munkaügyi Bíróság 12.K.27.687/2019/6. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a felülvizsgálati eljárást az Alkotmánybíróság előtt a
III/1679-0/2019. számú indítvánnyal kezdeményezett eljárás
befejezéséig felfüggeszti.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az alperes Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Igazgatósága mint elsőfokú közigazgatási szerv a felperesi önkormányzat 2016. évi elszámolását hatósági ellenőrzés során felülvizsgálta. Ezen ellenőrzés során megállapította, hogy a felperes által a 2016. évben igénybe vett egyes támogatások tekintetében a ténylegesen elszámolt és a hatóság által megállapított összeg között eltérés áll fenn. Mindezekre tekintettel az elsőfokú hatóság a 2018. február 1-jén kelt, JÁSZ-ÁHI/2-3/2018. számú határozatával a felperes terhére 8.141.031 forint támogatás visszafizetéséről és 58.058 forint ügyleti kamat megfizetéséről rendelkezett.
- [2] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes ezen határozatot a 2018. április 25-én kelt, KINCSTK/6609-2/2018. számú határozatával az ügyleti kamat tekintetében megváltoztatta, az ügy érdemét érintően azonban - a másodfokú határozat tartalma szerint - az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [3] Határozatában az alperes egyfelől arra hivatkozott, hogy az elszámolás során a "Bölcsődei ellátás" jogcímenen könyvelt 3.911.328 forintot azért nem fogadta el, mert ezt az összeget a felperes nem a megfelelő kormányzati funkción számolta el, azt a 104030 helyett a 104031 kormányzati funkción kellett volna elszámolni.
- [4] Az alperes e körben hivatkozott a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. mellékletének V. része 5. pontjának nc) alpontjára, mely szerint e támogatás szempontjából kizárólag a „Gyermekek bölcsődei ellátása” (104031) kormányzati funkción elszámolt kiadások vehetők figyelembe. Továbbá a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet (a továbbiakban: NGM rendelet) 2. melléklete is külön hangsúlyozza, hogy mi az, ami nem számolható el a 104030-as kormányzati funkción. E szerint a 104030 "Gyermekek napközbeni ellátása" kormányzati funkció esetében nem itt kell elszámolni a bölcsődei ellátásokkal kapcsolatos feladatok ellátását (104031 kormányzati funkció).
- [5] Az alperes továbbá fenntartotta az elsőfokú hatóság azon megállapítását is, mely szerint az NGM rendelet 2. melléklete alapján "A települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása" jogcímen belül az "Önkormányzati hozzájárulás Mikro-Térségi Szociális Társulás" címén a felperes által a 107060 kormányzati funkcióra könyvelt 1.326.512 forint vonatkozásában az államháztartáson belülre, társulási megállapodás alapján fizetett hozzájárulásokat a támogatások jogszerű felhasználása, kimutatása érdekében a támogatás teljesítését követően valamennyi esetben a 018030 „Támogatási célú finanszírozási műveletek” kormányzati funkción kellett volna elszámolni.

[6] Az alperes citálta az NGM rendelet 3. §-ának (1) bekezdését, mely szerint a költségvetési számvitelben az államháztartás szervezetei a bevételeket és kiadásokat azokon a kormányzati funkciókon számolják el, amelyek érdekében azok felmerültek. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 60/A. §-a (1) bekezdésének d) pontja alapján pedig, ha a helyi önkormányzat a támogatásra vonatkozó valamely feltételt megszegett (jogosulatlan igénybevétel) a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haladéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[7] A felperes keresetében kérte az alperes határozatának a megváltoztatását és a felperes mentesítését a terhére rótt állami támogatás visszafizetése, továbbá az ezzel összefüggésben álló ügyleti kamat, valamint késedelmi kamat megfizetése alól. Hivatkozott a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 118. §-ára, mely szerint a feladat finanszírozása kötelező feladatok ellátáshoz kötődik.

[8] A felperes szerint továbbá betartotta a Kvtv. azon előírását is, mely szerint a támogatások kizárólag a támogatás céljaként meghatározott feladatokra használhatók fel, mivel az önkormányzat a bölcsődét egészében működtette, és ezen feladatok között mind a „Gyermekek bölcsődei ellátása”, mind pedig a „Gyermekek napközbeni ellátása” kormányzati funkciók szerepelnek. Továbbá a felperes által a M.-T. Sz. Társulás részére szociális célú hozzájárulás címén kifizetett, támogatásból származó összeg felhasználása jogszerűen és rendeltetésszerűen történt meg, miután a társulás a feladatát ellátta. A felperes hivatkozott arra is, hogy az Áht. 60. §-a szerint a Kincstár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerinti eljárásban állapítja meg a helyi önkormányzatot megillető, vagy az általa visszafizetendő támogatás összegét. Az alperes azonban az eljárása során nem tartotta be az Áht. által alkalmazni rendelt Ket. alapelveit akkor, amikor formai, könyvelési hibák alapján a felperesi önkormányzatot az éves költségvetéséhez képest aránytalan összegben kötelezte támogatások visszafizetésére.

[9] Védiratában az alperes kérte a kereset elutasítását. Az alperes a bölcsődei ellátásokkal kapcsolatos feladatok ellátására nézve kiemelte, hogy a költségvetési támogatások célhoz kötöttek, azok könyvelési rendszere jogszabály által meghatározott, attól eltérni nem lehet. Az alperes megemlítette ezzel kapcsolatban az Áht. és az

államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) által rögzített szabályokat is. Hivatkozott a Kúria támogatási ügyekben folytatott gyakorlatára is, mely szerint a támogatás felhasználás jogszerűségének feltétele nemcsak a cél szerinti valós felhasználás megtörténte.

[10] Az alperes szerint ugyanezen megállapítások vonatkoznak az "Önkormányzati hozzájárulás Mikro-Térségi Szociális Társulás" jogcímre is. Az NGM rendelet ugyanis egyértelműen előírja, hogy mely kormányzati funkción kötelező kimutatni a támogatást, valamint az erről szóló tájékoztató a felperes részére továbbítva is lett.

[11] A bíróság a 2018. szeptember 3-án kelt ítéletével az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Az alperes felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Kúria azonban a 2019. április 16-án kelt, Kfv.IV.35.561/2018/6. számú végzésével a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.486/2018/8. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

[12] A megismételt bírósági eljárásban a felperes a beadványa alakszerű megjelölése szerint keresetváltoztatással élt, az alperesi határozat korábban is kért megváltoztatása mellett vagylagosan kérte az alperesi határozat megsemmisítését az elsőfokú határozatra is kiterjedően és az elsőfokú hatóság új eljárásra való kötelezését a keresetlevelében foglalt jogi érvelés alapján.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[13] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.687/2019/6.számú, 2019. július 11-én kelt ítélete szerint a felperes keresete részben megalapozott.

[14] Az elsőfokú bíróság ítéletében hivatkozott a Kúria döntéseire, amelyek több, a perbelihez hasonló, állami támogatásra vonatkozó ügyben kiemelték, amennyiben a támogatás nem vitásan a célja szerint kerül felhasználásra, úgy az alperes által alkalmazott teljes visszafizetési kötelezettség aránytalan, ezért sérti az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdését. Az Áht. 60/A. §-ának (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 körben pedig értékelendő többek között az, hogy a felperes a támogatást nem vitásan a célja szerint használta fel. A támogatás teljes visszavonása ugyanis akkor lett volna arányos szankció, ha a támogatás felhasználása nem a megjelölt cél szerint történik.

Mindezeket figyelembe véve a Kúria azt állapította meg, hogy sérti az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdését az a hatósági határozat, amely nem a tényálláshoz igazodó arányos visszafizetési kötelezettséget ír elő (lásd többek között a Kúria Kfv.IV.35.431/2018/4. számú eseti döntésének megállapításait).

[15] Az arányosítás kötelezettsége ugyanis nemcsak az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdéséből, hanem az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésébe foglalt tisztességes ügyintézéshez való jogból is következik. A Kúria megítélése szerint az alaptörvényi kötelezések a közigazgatási perben eljáró bírót – figyelembe véve a közigazgatási per azon sajátosságát is, hogy a bíróság az objektív jogrend védelme érdekében is eljár – arra kötelezik, hogy a nyilvánvaló alaptörvényi összefüggéseket vegye figyelembe akkor is, ha alaptörvényi hivatkozást a beadványok nem tartalmaznak. A jogrendszer Alaptörvénnyel összhangban való fenntartása a jogalkalmazói jogszabály-értelmezés révén a bíróságok feladata, ez pedig feltételezi, hogy a jogalkalmazás során az Alaptörvényben foglalt jogok és alkotmányos értékek érvényesülnek. Tisztességes eljárás mellett ugyanis önmagában a téves könyvelés – amennyiben a támogatás célja megvalósult – nyilvánvaló, hogy nem járhat a támogatás egészének visszavonásával. A másik vitatott támogatási jogcím vonatkozásában is a támogatáshoz kapcsolódó adminisztratív feltételeket is teljesítenie kellett volna, melyek azonban nem teljesültek azzal, hogy a felperes nem tüntette fel bevételként a 2016. évben támogatásra megkapott összeget.

[16] Az elsőfokú bíróság az elsőfokú közigazgatási szervet két jogcím vonatkozásában új eljárás lefolytatására kötelezte, ezt meghaladóan a felperes keresetét elutasította. A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság az ügy tényállása alapján a bíróság döntése alapján köteles mérlegelni a „Bölcsődei ellátás” és az „Önkormányzati hozzájárulás Mikro-Térségi Szociális Társulás” jogcímek tekintetében a visszafizetési kötelezettség előírását, és amennyiben úgy dönt, hogy a feltárt jogszabálysértés miatt a felperest visszafizetési kötelezettség terheli, abban az esetben annak mértékét arányosan kell meghatároznia. A mérlegelés szempontjainak körébe pedig be kell vonnia azt a körülményt, hogy a támogatás célja megvalósult, továbbá hogy a felperessel szemben e körben más támogatási feltétel megsértése nem került megállapításra.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[17] Az ügyben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben kérte az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését. A jogerős ítélet eszerint sérti a Kvtv. 2. melléklet III.3.ja (1) és 2. melléklet III.2. pontjait, az Áht. 59. § (1) bekezdését, az Áht. 60/A. §-t, az Ávr. 114. § c) pontját, valamint az NGM rendelet 3.

(1)-(2) bekezdéseit. A felülvizsgálat szükségességének indokaként hivatkozott a jogsértés súlyára, valamint a Kúria ítélezési gyakorlatától eltérésre.

[18] A kormányzati funkciók osztályozási rendjéről szóló NGM rendelet kötelező jelleggel határozza meg a kiadások és bevételek elszámolásának rendjét a meghatározott kormányzati funkciókon. Az NGM rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a költségvetési számvitelben a bevételeket és kiadásokat azokon a kormányzati funkciókon kell elszámolni, amelyek érdekében azok felmerültek.

[19] Mint a költségvetési törvény mögöttes jogszabálya, a felperesre is irányadó a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: számviteli törvény), melynek 4. § (2) bekezdése értelmében a kötelezően elkészítendő beszámolónak megbízható és valós összképet kell adnia az önkormányzat, valamint a költségvetési szervek vagyonáról, annak összetételéről, eszközeiről, forrásairól, pénzügyi helyzetéről és tevékenységének eredményéről. A számviteli törvény 16. § (3) bekezdése szerint a beszámolóban és az azt alátámasztó könyvvezetés során a gazdasági eseményeket, ügyleteket, a tényleges gazdasági tartalmuknak megfelelően e törvény alapelveihez vonatkozó előírásaihoz igazodóan bemutatni, illetve annak megfelelően kell elszámolni.

[20] Az alperes kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság azonos elbírálás alá vonja valamennyi támogatási ügyet a falugondnok gépjármű támogatási ügyével, amire vonatkozó kúriai döntéseket mechanikusan alkalmazza. Jelen esetben ugyanis a két jogcímhez kapcsolódó jogosulatlan felhasználás teljes egészében megállapítható.

[21] A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében az elsőfokú ítélet hatályában fenntartását kérte. Hivatkozott különösen arra, hogy a támogatást jogszerűen, céljának megfelelően használta fel.

A Kúria döntése és jogi indokai

[22] A Kúria a rendelkező részben foglalt határozatát az alábbi indokok szerint hozta meg.

[23] A Kúria közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: 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.

[24] A Kúriának abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az Áht. 60/A. §-a alapján az alperest milyen kötelezettség terheli.

[25] A felperes elismerte, hogy az alperes által vitatott tételek nem az alperes által megjelölt, az NGM rendelet szerinti kormányzati funkciókon kerültek elszámolásra adminisztrációs hiba folytán. Vitatta azonban, hogy pusztán emiatt teljes visszafizetési kötelezettség terhelhetné, hiszen a feladatot ténylegesen ellátta.

[26] Az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdése szerint ha a helyi önkormányzat

- a) a támogatáshoz valótlan adatot szolgáltatott,
 - b) az igénybe vett támogatást nem a megjelölt célra használta fel,
 - c) a jogszabályban meghatározott arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, illetve
 - d) a támogatásra vonatkozó valamely feltételt megszegett
- [e Fejezet alkalmazásában az a)-d) pont a továbbiakban együtt: jogosulatlan igénybevétel], a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haladéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni.

[27] Az állami támogatások jogszerű igénybevételének feltételeit tartalmazza mind a Kvtv., mind pedig szabályozhatják más ágazati jogszabályok. A nyilvántartás, elszámolás részletes követelményei pedig a támogatásfelhasználás szabályszerűségének biztosítását szolgálják. A kincstár ellenőrzési hatáskörét az Áht. 59. §-ának (1) bekezdése teremti meg, mely alapján az ellenőrzés mind a támogatások felhasználására, mind pedig azok elszámolására kiterjed. A felperesnek eszerint meg kellett felelnie az adminisztratív jogszabályi követelményeknek is. Az NGM rendelet írta elő, hogy mely kormányzati funkcióba tartoznak az egyes feladatok ellátásai és hogy e funkciókon kell a bevételeket elszámolni.

[28] Az alperes ellenőrzési hatásköre a szakmai szabályok betartására, továbbá a nyilvántartás vezetésére vonatkozó szabályok megtartására kiterjed, kifejezetten az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdése értelmében. Az Áht. rendszerében a kincstár ellenőrzési jogosítványa mind az adminisztratív, mind pedig a szakmai szabályok betartásának ellenőrzésére vonatkozik.

[29] Az NGM rendelet osztályozza a kormányzati funkciókat az Áht. felhatalmazása alapján, az előírásai kőgensek. A felperesnek ezért a jelen esetben az NGM rendelet előírásai szerint kellett volna könyvelnie a bölcsődei ellátással kapcsolatban felmerült kiadásokat a 104031 kormányzati funkción, míg az „Önkormányzati hozzájárulás Mikro-Térségi Szociális Társulás” jogcímen elszámolt összeget a 018030 kormányzati funkción.

[30] Az elsőfokú bíróság a Kúria gyakorlatára hivatkozással ugyanakkor leszögezi, hogy mivel támogatás célja szerint kerül

felhasználásra, az alperes által alkalmazott teljes visszafizetési kötelezettség aránytalan, ezért sérti az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdését. Az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdése szerint jogosulatlan igénybevétele esetén lehetőség van a támogatás teljes, de lehetőség van a támogatás részleges visszavonására is.

[31] Az alperes felülvizsgálati kérelmében vitatja, hogy a hivatkozott kúriai gyakorlat, amelyiknek a tárgya a falugondnoki támogatással függ össze, követhető lenne az ügyben. A Kúria álláspontja szerint az Áht. 60/A. § értelmezése tekintetében az azonosság elégségesen megállapítható, nem vitatva az adminisztratív (és a szakmai) követelmények betartásának kötelezettségét. Kétségtelen továbbá annak az alperesi megállapításnak a helytállósága is, hogy az adminisztratív szabályok be nem tartása nem feltétlenül csak könyvelési hiba. A kétféle kérdésben fölmerült vitathatatlan adminisztratív hiányosság valóban nem azonos, azonban a mérlegelés megengedhetősége vagy kizárása az a tényszerű tárgy, ami a mértékadó jogi megítélés szempontjából az azonosságot e körben megteremti. A felülvizsgálati kérelem egyik megjelölt, befogadást indokoló oka emiatt a Kúria ítélezési gyakorlatától vélt eltérés az elsőfokú bíróság ítéletében.

[32] 2019. július 10-től hatályos az Áht. 60/A § (1a) bekezdése, miszerint ha a jogosulatlan igénybevétele a kincstár az 59. § szerinti [költségvetési beszámoló alapján folytatott hatósági ellenőrzés] felülvizsgálati eljárásban állapítja meg, a visszafizetési kötelezettséget megállapító határozat meghozatala során mérlegelési jogkör gyakorlásának helye nincs. A Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény 102. § (2) bekezdése szerint ezt a rendelkezést a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell.

[33] A Kúria indítványozta az Alkotmánybíróságon III/1679/2019. számon folyamatban lévő eljárásban ennek a jogszabályi rendelkezésnek a visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését, és a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazási tilalom kimondását.

[34] A Kúria, figyelemmel az ügyek közötti azonosság fentiekben kifejtett értelmezésére, megállapítja, hogy a kérdéses jogszabályhelyek alkotmányossági vizsgálata olyan előkérdés, amelyek tisztázása nélkül jelen ügy sem ítélezhető meg.

[35] A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdése szerint a bíróság a peres eljárást felfüggeszti, ha az Alkotmánybíróságnak a jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárásának kezdeményezéséről határoz. A (2) bekezdés szerint ha a peres eljárásban olyan jogkérdés merül

fel, amelynek tárgyában folyamatban lévő közigazgatási perben, más polgári perben, vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más közigazgatási vagy polgári eljárásban – azonos tényekre alapítva – az (1) bekezdés szerinti valamely eljárást már kezdeményezték, a bíróság a peres eljárást e másik ügyben kezdeményezett eljárás befejezéséig felfüggesztheti.

[36] Tekintettel arra, hogy azonos jogkérdésről, és a jogkérdéssel érintett tényeknek a Kúria szerint megállapított, a jelen ügyben azonos relevanciájáról van szó, a Kúria jelen eljárását az Alkotmánybíróság döntésének meghozataláig felfüggesztette.

Záró rész

[37] A végzés elleni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja.

Budapest, 2020. január 29.

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