

EBH2015. K.40.

Törvényekbe foglalt alapelvi rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés. Az állami normatíva felhasználás hatósági ellenőrzése során a Magyar Államkincstár a törvényi kötelezettségek betartását ellenőrzi. A normatíva felhasználásának jogszerűségét a feladatellátás és a költségvetési források felhasználásának transzparenciája együttesen jelenti [2004. évi CXL. tv. 1. § (1), (2), (4) bek., 2. § (3) bek.; 1992. évi XXXVIII. tv. 18/I. § (5) bek.].

[1] A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által megállapított irányadó tényállás szerint a Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága helyszíni vizsgálattal egybekötve ellenőrizte a felperesnél a központi költségvetésből származó támogatások 2010. évi elszámolásának egyes jogcímeit.

[2] Az ellenőrzés eredményeként hozott 2012. április 19. napján kelt határozatával a felperest 6 088 198 forint központi költségvetésből jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezte.

[3] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2012. augusztus 10. napján meghozott határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta és a felperest 7 820 465 forint támogatás visszafizetésére, valamint ezen összeg után 2011. március 26. napjától a teljesítés napjáig a 2010. évi jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű késedelmi kamat megfizetésére kötelezte.

[4] A normatív állami támogatás visszafizetéséről azért döntött a hatóság, mert a felperes 2008. január 25-én kelt nyilvántartásba bejegyzett **alapító okirata nem tartalmazta**, hogy az egyébként sajátos nevelési igényű gyermekek ellátását biztosító Arany János Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény milyen fogyatékosági típusú gyermekek ellátását biztosítja. Döntését a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: 2010. évi Kvtv.), valamint a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény (a továbbiakban: 2009. évi Kvtv.) rendelkezéseire alapozta.

[5] A felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte.

[6] Az ügyben a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a **7.K.26.871/2013/11. számú határozatával a felperes keresetét elutasította.**

[7] A bíróság elsőként azt rögzítette, hogy a felperes keresetlevelében foglalt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapelvek a közigazgatási eljárással kapcsolatos általános jogelvek, amelyek konkrét jogszabálysértés megjelölésének hiányában az ügygel összefüggésbe nem hozhatók. A bíróság az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 2010. augusztus 14. napjáig, illetve az augusztus 15. napjától hatályos 18/I. §-ának (5) bekezdését idézte. **A bíróság megállapította, hogy a hiánypótlási eljárás alatt álló alapító okirat módosításokat és az ilyen módon még be nem jegyzett módosított alapító okiratok tartalmát az ellenőrzés lefolytatásánál nem lehetett figyelembe venni.**

[8] A bíróság szerint helyesen járt el az alperes, amikor a törzskönyvi nyilvántartás adataiból kiindulva az abban bejegyzett 2008. január 25. napján kelt alapító okirat tartalmát vette alapul. A

2009. és 2010. évi Kvtv. a Kiegészítő szabályok 10. pontja 10.c. alpontja körében egyezően akként rendelkezik, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók után akkor vehető igénybe a hozzájárulás, ha az intézmény alapító okirata meghatározza a fogyatékoság típusát. A bíróság megállapította, hogy az intézmény adott alapító okiratában a fogyatékoság típusa nem szerepel.

[9] A bíróság nyomatékostotta, hogy a jogszabályok kógens rendelkezést tartalmaznak az ellenőrzés lefolytatására és a visszafizetési kötelezettség megállapítására vonatkozóan, így az alperes nem mérlegelhetett határozata meghozatalakor, méltányosságból a norma visszaigénylésétől nem tekinthetett el.

[10] Az ügyben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet.

[11] A felülvizsgálati kérelem szerint téves a támadott ítélet 3. oldalának azon megállapítása, mely szerint a Ket. alapelvek jogszabálysértés megjelölésének hiányában az ügygel összefüggésbe nem hozhatók. Így jogszabálysértő a jogerős ítélet, mert nem vette figyelembe a felperes keresetlevelében hivatkozott Ket. 1. § (1), (2), (4) bekezdéseibe, illetve 2. § (3) bekezdésébe foglalt alapelveket. Álláspontja szerint a jogszabály céljának figyelembevétele a jogértelmezés elengedhetetlen kelléke, a perbeli esetben egyértelműen levezethető a jogszabályszövegben megjelölt jogalkotói cél és annak megvalósulása.

[12] A Kúria a rendelkező részben foglalt döntését az alábbiakkal indokolja.

[13] Az ügy irataiból megállapítható, hogy a felperes kereseti kérelmében a 2010. évi Kvtv. és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény mellett a Ket. 1. §-ába foglalt alapelvi rendelkezésekre hivatkozott. A jogerős ítélet - felülvizsgálattal támadott - megállapítása szerint a Ket. alapelvek a konkrét jogszabálysértések megjelölésének hiányában az ügygel összefüggésben nem hozhatók.

[14] A Kúria megítélése szerint a jogerős ítélet ezen megállapítása nem helyénvaló.

[15] Amennyiben valamely jogszabályi rendelkezésről - így a Ket.-ben foglalt alapelvekről - az a megállapítás születik, hogy önmagában nem alkalmazható, úgy az jogdogmatikai szempontból azt jelenti, hogy az adott rendelkezésnek normatív ereje nincs. Alapelvi rendelkezések normatív erejének kétségbe vonása az alapelvben megfogalmazott jogintézmények, jogok és elvek érvényesülésének korlátjaként jelentkeznek. Ezért kiemelkedő jelentőségű normativitásuk önmagában történő elismerése is. Így pl. az Alkotmánybíróság ítélezése kezdetén a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”. Több döntés pusztán a jogállamiság sérelmén alapul. Tehát önmagában alapelvek alapján is lehet megalapozott döntést hozni.

[16] A Ket. fontos alapelveket határoz meg. Meghatározza a jogszabályokban foglalt célok figyelembevételét, a hatóság együttműködési kötelezettségét, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét, a törvény előtti egyenlőséget és a megkülönböztetés tilalmát, a tisztességes ügyintézéshez való jogot, az anyanyelv használatát stb. A Kúria nyomatékostja, hogy ezeknek az alapelveknek normatív ereje van.

[17] Mindez nem ront azon, hogy az alapelvek kijelölik az adott eljárás (nemegyszer alkotmányos) kereteit, de az alapelvek az egyes jogintézményekre vonatkozó szabályozásban is megjelennek. Természetesen, ha az adott kérdésre vonatkozóan speciális szabályok is vannak, akkor ezen speciális szabályok nem hagyhatók figyelmen kívül. Ezért mondta ki a Kúria pl. a Kfv. I. 35.007/2012/11. számú határozatában, hogy „nem lehet egy jogvitát alapelvi rendelkezések alapján eldönteni, ha az adott jogviszonyt speciális jogszabályi rendelkezések szabályozzák”. Ez az értelmezés azonban nem zárja ki azt, hogy a speciális szabályok is az alapelvi rendelkezések tükrében értelmezhetők, minthogy azt sem, hogy ha nincs más jogszabályi rendelkezés - pl. az anyanyelv használata, vagy a hatóság együttműködési kötelezettsége

körében, akkor az - alapelvek szerint is lehet döntést hozni.

[18] A fentiekhez hozzá kell tenni, hogy a Ket.-ben foglalt alapelvek egy része, így pl. a tisztességes ügyintézéshez való jog az Alaptörvényben is megjelenik. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” De megjelenik az Alaptörvény 28. cikkében a Ket.-ben szintén megtalálható cél szerinti jogszabály-értelmezés elve is. Az Alaptörvény ezen rendelkezéseinek normativitása - csakúgy mint azok közvetlen, bíróság általi alkalmazása [lásd a 3/2015. (II. 2.) AB határozatot] - nem vonható kétségbe.

[19] A Kúria a fentiek alapján megállapítja, hogy (Alaptörvénybe) törvényekbe foglalt alapvető rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés. Erre tekintettel a Kúria a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7. K. 26.871/2013/11. számú ítéletéből mellőzi a következő szövegrészt: „A felperes keresetlevelében foglalt Ket. alapelvek a közigazgatási eljárással kapcsolatosan általános jogelveket fogalmaznak meg, ugyanakkor konkrét jogszabálysértés megjelölésének hiányában az ügyfel összefüggésbe nem hozhatók”.

[20] Jelen eljárásban a felperes a Ket.-nek a jogszabályok cél szerinti értelmezése, az ügyfél jogának, jogos érdekének védelme, az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogai védelme, a tényállás valóságú megállapítása elvekre hivatkozott. A Kúria úgy ítélte meg, hogy ezen alapelvek ügyre vonatkoztatása esetén sem állapítható meg, hogy a jogerős ítélet jogszabálysértő. A Kúria utal azon gyakorlatára, amely szerint a jogi, adminisztratív feltételek megléte nélkülözhetetlen a támogatás igénybevételéhez, a hatóságnak nincs mérlegelési joga, a visszafizetési kötelezettség méltányosságból nem engedhető el (Kfv. I. 35.333/2011/8.) Más döntésében a Kúria hangsúlyozta, hogy a kötött felhasználású normatíva-felhasználáshoz kapcsolódó törvényi és egyéb jogszabályi előírások kógens jellegét az indokolja, hogy minden esetben transzparens módon követhető kell legyen a költségvetési forrás intézményi útja. Ennek szükséges, de nem elégséges feltétele az, hogy a támogatási jogviszony kötelezetti oldalán, a fenntartó - s a támogató szolgálatok - a működési engedélyben foglalt tevékenységre használja fel a normatívát. A jogszerű működés szükséges feltétele az is, hogy a költségvetési források felhasználása utólag egyértelműen követhető kell legyen (Kfv. IV. 35.676/2014/4., vagy Kfv. IV. 35.738/2013/5.).

[21] A Kúria a Kfv. IV. 35.249/2013/7. számú ítéletében a 2008. évi és a 2009. évi költségvetési törvény kapcsán már vizsgált jelen ügyvel azonos problémát, nevezetesen, hogy az állami támogatást felhasználó oktatási intézmény alapító okiratából a tevékenység kitűnt, ugyanakkor nem voltak azonosíthatóak azon fogyatékosági típusok, amelyekre tekintettel az oktatási intézmény állami támogatást használt fel. A Kúria e döntésében nyomatékosította, hogy a törvényi szintű anyagi jogi szabályok azt a törvényalkotói szándékot tükrözték, hogy az oktatási intézmények alapító okiratából transzparens módon azonosítható legyen az igénybe vett állami normatíva felhasználásának specifikus - létszámhoz, az organikus eredetre és organikus okokra vissza nem vezethető fogyatékosághoz kötött - intézményi útja ... nem pusztán a feladatellátás ténye, hanem az állami költségvetési források transzparens felhasználásával történő feladatellátás minősíthető jogszerű normatíva-felhasználásnak (hasonlóan foglalt állást a Kúria a Kfv. IV. 35.523/2012/5. számú ítéletében is).

[22] A fentiek alapján a Kúria a jogerős ítélet a Pp. 275. § (3) bekezdés alkalmazásával hatályában fenntartotta. (Kúria Kfv. IV. 35.165/2014)