

ALKOTMÁNYBÍROSÁG	
Ügyszám: III / 1939-0 / 2015	
Érkezett: 2015 JÚN 24.	
Példány: 1	Kezelőiroda: 1
Melléklet: 1	

A [redacted] [redacted] felperesnek a [redacted] oktatácsos által képviselt [redacted] ár [redacted] alperes ellen az alperes által hozott ÖF/1291/2014. számú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított közigazgatási perben a közigazgatási bíróság meghozta a következő

V é g z é s t

A közigazgatási bíróság a per tárgyalását felfüggeszti és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi.

Indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók normatív állami támogatásáról szóló 213/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nr.) 12. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és azt semmisítse meg, illetve – alaptörvény-ellenessége megállapítása mellett – e jogszabályhely jelen ügyben való alkalmazhatóságát zárja ki.

A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.

Indokolás

Az [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] t [REDACTED] mint korábbi és a felperes mint átvevő fenntartó együttesen kérelmet nyújtottak be Budapest Főváros Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalához (a továbbiakban: Kormányhivatal) az [REDACTED] [REDACTED] k [REDACTED] [REDACTED] a mint engedélyes szociális intézmény fenntartóváltásának bejegyzése iránt. A Kormányhivatal a 2014. június 16-án kelt BPC 020/1665-4/2014. számú határozatával a felperest bejegyezte átadással történő fenntartóváltással a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásába. A Kormányhivatal a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályai alapján járt el.

2014. augusztus 11-én kelt végzésével a Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: Igazgatóság) az [REDACTED] [REDACTED] szociális nem állami intézményfenntartó tekintetében az ÖF/1425/2012. számú másodfokú határozat alapján fennálló tartozásának adók módjára történő behajtása céljából megkereste a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóságát. E határozat alapján ugyanis az [REDACTED] [REDACTED] 2014. augusztus 11-én fennálló tartozása 40.045.950.-forint volt, ennyi visszafizetési kötelezettség terhelte és emellett 4.839.553.-forint igénybevételei kamat, valamint a tőketartozás után felszámított késedelmi pótlék összege 5.343.338.-forint volt. Így összesen 50.228.841.-forint volt a behajtandó tartozás összege.

E tartozás előzménye, hogy az Igazgatóság a 23661/21/2012. számú, 2011. évi normatíva hatósági ellenőrzéséről szóló határozatában visszafizetési kötelezettséget állapított meg, melyet az alperes helybenhagyott a 2012. október 27-én jogerőre emelkedett határozatával. A teljesítési határidő 2012. november 16-án letelt. A határozattal szemben előterjesztett keresetet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 22.K.30.050/2013/4. számú jogerős ítéletével elutasította, és a Kúria az ítélettel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelem folytán az ítéletet hatályában fenntartotta a 2014. május 06-án kelt Kfv.IV.35.394/2013/4. számú ítéletével. Az [REDACTED] [REDACTED] azonban 2014. augusztus 11-éig nem tett eleget a visszafizetési kötelezettségnek, ezért rendelte el az Igazgatóság a

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
25.K.30.335/2015/14-I.

15988/42/2014. számú végzésével a tartozás adók módjára való behajtását. A Kúria a fenti számú ítéletében azt állapította meg, hogy a perbeli esetben az alperes határozata azt állapította meg, hogy a korábbi fenntartó nem transzparens, nem átlátható és utólag nem követhető módon, azaz a megjelölt jogszabályokkal ellentétesen kezelte a költségvetési forrásokat és az volt megállapítható, hogy a korábbi fenntartó normatíva-felhasználása utólagosan nem volt követhető. A korábbi fenntartó nem tudott a felhasznált költségvetési forrásokról egészében elszámolni.

Az Igazgatóság a fenti végzését megküldte az [REDACTED] és az adóhatóságnak.

Az adóhatóság 2014. szeptember 25-én nemleges foglalási jegyzőkönyvet vett fel az [REDACTED] és megállapították, hogy az adósnál fellelhető vagyontárgyat nem találtak, bankszámlái rendezethianyosak, lefoglalható gépjárművel nem rendelkezett, üzletrésze, érdekeltsége nem volt más társaságban, tevékenységet nem folytatott.

Ezt követően az Igazgatóság a 2014. október 20-án kelt 16524/11/2014. számú határozatával a korábbi fenntartó ÖF/1425/2012. számú határozattal megállapított 2011. évi helyszíni ellenőrzésből eredő fennálló tartozására tekintettel az engedélyest átvevő fenntartónak, a felperesnek 40.045.950.-forint visszafizetési kötelezettséget állapított meg. A határozat indokolása utalt a korábban megállapított tartozásra, valamint az Nr. 12. § (2) bekezdésére. Az adóhatóság tájékoztatása szerint a végrehajtási eljárás eredménytelen volt. Hivatkozott ezért az Nr. 12. § (5) bekezdésére, és erre figyelemmel a korábbi fenntartó fennálló tartozásából eredő visszafizetési kötelezettséget az engedélyest átvevő felperes mint átvevő fenntartó terhére megállapította.

Az alperes az ÖF/1291/2014. számú határozatával – a felperes fellebbezése nyomán – az elsőfokú határozatot helybenhagyta és hivatkozott szintén az Nr. 12. § (5) bekezdésére. Álláspontja szerint a szolgáltatót átvevő fenntartó visszafizetési kötelezettségének előírásához három feltételnek kell teljesülnie: fenntartóváltozás történik, a szolgáltatót átvevő fenntartó a korábbi fenntartótól veszi át a szolgáltató működtetését, és a korábbi fenntartó vonatkozásában az adóhatósági végrehajtás eredménytelen volt. Mivel ezek a feltételek fennálltak, az Nr. 12. § (5) bekezdése alapján jogszerű volt a visszafizetési kötelezettség előírása a felperes terhére, és a felperest nem csak 2014. június 18-tól, vagyis az átvételtől terheli anyagi felelősség a korábbi fenntartó tartozásáért.

Felperes keresettel élt e határozattal szemben, mely jelen ügy tárgya.

A közigazgatási bíróság az ügy iratai, a feltárt tényállás és a felek nyilatkozatai alapján az alkalmazandó jog alaptörvény-ellenességét észlelte, ezért az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi az alábbiak szerint.

Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint **mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.**

Az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés szerint **a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinnek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.**

Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezete XXIV. cikk (1) bekezdése szerint **mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.**

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés szerint **mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.**

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint **a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.**

Felperes nonprofit gazdasági társaság, jogi személy, amely időskorúak számára tart fenn szociális gondoskodást nyújtó intézményt, és ekként közszolgáltatást nyújt, tevékenysége közérdekű. Az ehhez nyújtott támogatás közpénzből történik, ekként közérdek fűződik ahhoz is, hogy az Nr. szerinti támogatás [Nr. 1. § a) pont] elérje a célját, és a fenntartó a kapott költségvetési támogatást valóban és ténylegesen is a szolgáltatás működésére fordítsa. Az Nr.-ben foglalt ellenőrzési, elszámolási és visszafizetési mechanizmus és az ezekhez rendelt közigazgatási hatósági és ellenőrzési jogosítvány ezért indokolt lehet [Nr. 9-12. §]. A közigazgatási bíróság osztja a Kúria által a jelen per előzményét képező ügyben is kifejtett álláspontját, mely szerint **„az alperes által költségvetési szemléletben elvégzett ellenőrzés és hatósági eljárás – az állam által elismert és vállalt szociális feladatok ellátása, a jogszabályi előírások figyelembe vétele, és az ellenőrzött fenntartó számára kedvező tényállási elemek feltárása mellett – alapvető szempontja a költségvetési források védelme. Az Alaptörvény „Alapvetés” fejezet N) cikk (1) és (3) bekezdésének, illetve „Az Állam” fejezet „A közpénzek” alfejezet 39. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseivel egyezően ezt a kötelezettséget írják elő számára a Kvtv. és az Nr. rendelkezései is.”**

A jelen közigazgatási perben támadott közigazgatási határozat jogalapja az Nr. 12. § (5) bekezdése volt, mely szerint fenntartóváltás esetén a korábbi fenntartó által visszafizetendő támogatás megfizetésére a szolgáltatót átvevő fenntartó is kötelezhető, ha a korábbi fenntartót megillető, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszegre vezetett végrehajtás részben vagy egészben eredménytelen volt. A szolgáltatót átvevő fenntartó fizetési kötelezettségének teljesítésére az (1)–(4) bekezdésben foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.

A fenti tényállás alapján a jelen közigazgatási per felperese a korábbi fenntartóval együttesen nyújtott be kérelmet a működtetés átvétele iránt a jelen közigazgatási perben félként nem szereplő közigazgatási hatósághoz. Ez egy kérelemre induló eljárás volt. A kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárások egyik alapvető eleme, hogy az ügyfél rendelkezési joga érvényesül. Az ügyféli rendelkezési jog a

tisztességes ügyintézéshez való jogból vezethető le, alaptörvényi értelemben ezen eljárásjogi értelemben vett rendelkezési jog az Alaptörvényben biztosított önrendelkezési jog egyik eljárásjogi aspektusa. Az ügyfél – legyen akár természetes vagy jogi személy – azon legfontosabb jogát, hogy kívánja-e anyagi jogát az állam előtt érvényesíteni, és az állam előtt fellépni. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „**mindenkinek**”, így a felperes jogi személynek is joga van a tisztességes ügyintézéshez, és annak eljárásjogi tartalmát képező egyes eljárási jogok gyakorlására. Az ügyfél rendelkezési joga körébe tartozik, hogy benyújt-e egyáltalán kérelmet, kíván-e kapcsolatba kerülni az állammal, kialakít-e közigazgatási jogviszonyt az állammal. A kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárások alapvetően eltérő modellekre és szemléletre épülnek mint a hivatalbóli eljárások. A kérelemre induló eljárások alapvető természete, hogy az ügyfél számára kedvező döntés érdekében nyújt be kérelmet, jellemzően jog megszerzésére irányul a kérelem. Az is alapvető jellemző, hogy a jogi szabályozás alapvetően az ügyfélre telepíti a bizonyítási terhet, vagyis a kedvező döntéshez az ügyfélnek kell feltárnia a rendelkezésre álló adatokat, tényeket és információkat.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése *expressis verbis* alaptörvényi szintre emelte a tisztességes ügyintézéshez való jogot. E jog a közigazgatási bíróság álláspontja szerint kétirányú kötelezettséget teremt. A jogalkotó terhére azt a kötelezettséget szabja, hogy olyan jogi (anyagi és eljárásjogi) szabályozást kell alkotnia, amely alapján a közigazgatási hatóságok eljárása tisztességes módon lefolytatható. A „tisztességesség” pedig azt jelenti, hogy a jogi szabályozás nem szolgáltatja ki az ügyfelet az állam akaratának, a jogi szabályozás nem kezeli tárgyként az ügyfelet, és az állami közérdek mellett az ügyfél érdekeit is figyelembe véve engedi a közhatalmi jogkörgyakorlást. Az ügyfél személyét és vagyonát nem kezeli az állami érdekeknek mindenfajta feltétel nélkül alárendelhető tárgyként. Másképpen tehát azt jelenti, hogy a közigazgatási jogi szabályozás nem csupán az állami (köz)érdekek érvényesülésére van tekintettel. A hatósági jogalkalmazóra és a bírói kontrollt végző közigazgatási bíróságra pedig azt, hogy oly módon értelmezze a rendelkezésre álló jogi kereteket – összhangban az Alaptörvény 28. cikkével – ami képes biztosítani az ügyfél számára e követelményeket a hatósági eljárások során.

Az önrendelkezési jog és ennek eljárásjogi vetülete a hatósági eljárásokban azt kívánná meg, hogy az ügyfél el tudja dönteni azt, hogy anyagi jogával élni kíván-e. A **felelős és tájékozott döntéshez való ügyféli jog** azt jelenti, hogy az ügyfél birtokában van mindazoknak az információknak, amelyekből igényérvényesítését elindítja és jogviszonyt hoz létre. Az önrendelkezési jog eljárásjogi vetületét jelentő rendelkezési jog gyakorlására is igaz a közigazgatási bíróság álláspontja szerint az Alkotmánybíróság által még az Alkotmány alapján kifejtett azon megállapítása, hogy „**az emberi méltósággal csak az egyeztethető össze, ha kellő ismeretekkel rendelkező, döntésképes emberek határozhatnak saját sorsuk alakításáról, s mindaddig, amíg objektív mérce szerint megítélve ez a feltétel nem teljesíthető, az államnak az egyén kiszolgáltatottsága ellen fel kell lépnie.**” [54/2004. (XII. 13.) AB határozat]

A közigazgatási bíróság szerint az Alaptörvény ezt az eljárásjogi kiindulópontot csak megerősítette. Az alapvető jogokat, így a tisztességes ügyintézéshez való jogot is a „**Szabadság és felelősség**” cím alatt helyezte el az alkotmányozó hatalom. Ebből az is következik, hogy a jog által biztosított jogok gyakorlása nem csak felelősséggel terheli a jogalanyokat, hanem a jogi szabályozásnak egyszersmind olyannak is kell lennie, amely a szabadság/jog gyakorlásához szükséges felelősség felvállalásának objektív feltételeit is biztosítja. Ez azt jelenti, hogy az ügyféli igényérvényesítéshez és saját ügyei intézéséhez biztosítani kell a **felelős és tájékozott döntéshez való jogot**. Tisztességes közhatalmi eljárást csak akkor lehet lefolytatni, különösen, ha maga az ügyfél kéri rendelkezési jogánál fogva az

eljárás lefolytatását, ha az igényérvényesítéshez szükséges adatok, információk a birtokában vannak, vagy ezek legalább hozzáférhetőek, és ezek tudatában képes felelős döntést hozni a rendelkezési jog gyakorlásáról.

A közigazgatási bíróság szerint az Alkotmánybíróság maga is a fenti értelmezési irányokat jelölte ki az Alaptörvény XXIV. cikk alkalmazásában. Az Alkotmánybíróság a **22/2013. (VII. 19.) AB határozatában** azt vizsgálta, hogy a végrehajtható okirat pénzforgalmi szolgáltató részére történő megküldésének hiánya ellentétben állhat-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárásból fakadó követelményekkel, vagyis egyoldalú előnyben részesíti-e a végrehajtást kérő érdekeit, és ezzel egyidejűleg ellehetetleníti-e az adós jogos érdekeinek érvényesítését. Az alapjogi biztos indítványa szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében a hatóságok részére előírt tisztességes eljárás követelményéből az következett, hogy a hatósági eljárásoknak és egyedi ügyintézéseknek az anyagi és eljárási jog rendelkezéseinek megtartásán túl az ügyféli jogok érvényesülésének hatékony elősegítését szükséges szolgálniuk. Az alapjogi biztos álláspontja értelmében ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljes körű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében fellépessen.

Bár az Alkotmánybíróság az indítványt nem találta alaposnak a vonatkozó jogszabályi környezet alapján, de az Alkotmánybíróság is a körben folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, hogy egyrészt a vonatkozó jogi szabályozás tekintettel van-e valamennyi érdekelt jogára és jogos érdekeire, illetve még konkrétabban, hogy az adózónak rendelkezésére álltak-e a tájékozódáshoz szükséges jogszabályi feltételek és garanciák. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatósági átutalási megbízás kibocsátását megelőzően az adós már lehetőségében állt megismerni a végrehajtható okiratot. Így az indítványban foglaltakkal szemben az adós nem a végrehajtás foganatosításakor értesül először tartozásának összegéről és annak jogcíméről. A kifogásolt szabályozás nem lehetetlenítette el és nem is csorbította az adós tájékozódási lehetőségeit. Az adóvégrehajtási eljárásban ugyanis az egyes végrehajtási cselekményekről elsősorban nem az adós számláját vezető pénzforgalmi szolgáltató, hanem **a végrehajtást foganatosító adóhatóság köteles számot adni.** Az Alkotmánybíróság ebből következően arra az álláspontra jutott, hogy a hatósági átutalási megbízás **az Art. rendszerében kellő garanciákkal együttesen érvényesül, illetőleg nem tekinthető olyan szabálynak sem, amely az adós érdekét egyoldalúan figyelmen kívül hagyná** és így összeegyeztethetetlen lenne az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő jogból fakadó követelményekkel.

Hasonlóan az ügyféli tájékozódási lehetőségek biztosítottasága volt az elutasítás indoka a 3091/2015. (V. 19.) AB határozatban, amelyben az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozó ugyan hivatkozott arra, hogy az adóhatóság nem értesítette külön az adótúlfizetés tényéről, azonban az elektronikus úton bevallást benyújtó adózók bármikor ellenőrizhetik a központi elektronikus szolgáltató rendszeren az adószámlájuk egyenlegét. **„Így az adózó érdekkörében felmerülő körülmény az, hogy túlfizetését az elévülési időn belül észlelje, amit a szabályok biztosítanak. Megállapítható tehát, hogy a szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal.”**

Az Alkotmánybíróság fenti megállapításai alapján a közigazgatási bíróság azt vizsgálta, hogy érvényesültek-e a jelen ügyben az **ügyfél tisztességes ügyintézéshez való jogának részét képező felelős és tájékozott döntéshozatalhoz való jogát** biztosító rendelkezések, akkor, amikor a felperes

az engedély működtetése iránt kérelmet nyújtott be és az átvétel nyomán az alperes visszafizetési kötelezettséget állapított meg számára.

E tekintetben a közigazgatási bíróság jelzi: jelen közigazgatási per tárgya az alperes visszafizetési kötelezettséget elrendelő határozatának bírósági felülvizsgálata, és nem tárgya a kérelemre indult fenntartóváltásra vonatkozó közigazgatási eljárás jogszerűségének megítélése. Ugyanakkor a jogi szabályozásból és a tényállásból fakadóan e két ügy egymástól nem választható el, a jelen ügynek is tényállását képezi az előzményi ügy, és az ott alkalmazott jogszabályi rendelkezéseknek a jelen ügy alkotmányossági megítélésére is kiható jelentőségük van. Így a két ügy alkotmányossági szempontból nem választható el. A jelen ügyben alkalmazott és a közigazgatási bíróság által alaptörvény-ellenesnek tartott Nr. 12. § (5) bekezdése nem értelmezhető az előzményi ügy nélkül, ahogyan alperes is rámutatott a perben, az egyik jogszabályi feltétel a visszafizetési kötelezettség előírásához az engedélyes átvétele. Ekként az Nr. 12. § (5) bekezdése alaptörvénnyel való konformitásának vizsgálatánál az egész jogi folyamat megítélése releváns, jelen ügy az előzményi ügy következménye.

Az Nr. 12. § (5) bekezdése egy *sui generis* közvetett helytállást szabályoz. A jelen szabályozási koncepcióban azonban nem arról van szó, hogy *ex lege* „öröklődne”, vagy állna fenn a tartozások átvételének kötelezettsége, vagy hogy az állam egyébként egyfajta mögöttes felelősként a felperest „beállíthatná” az eredeti adós helyébe, hanem arról, hogy az ügyfél szabad és felelős akaratából kívánta átvenni egy közérdekű intézmény működtetésének jogát adatmódosítással. A felperes semmilyen kapcsolatban nem állt a korábbi fenntartóval, annak működése alatt semmilyen vagyoni helytállással vagy felelősséggel nem tartozott a működéséért sem jogszabály alapján, sem más jogalapon (pl. szerződés). Az alkotmányossági kérdés a fentiek tükrében ezért az, hogy biztosított volt-e a hatósági eljárások során a szabad, tájékozott és felelős döntéshez való jog, és ha nem, alapítható-e ennek ellenére hátrányos jogkövetkezmény a felperes terhére.

Ennek kapcsán a közigazgatási bíróság áttekintette a jelen visszafizetési kötelezettség elrendeléséhez vezető eljárásokat, és jogszabályi környezetet.

Az Anziano Alapítvány ügyében megállapított szabálytalanságokat vizsgáló hatósági eljárásban a felperes nem volt ügyfél, abban ügyféli jogokat nem gyakorolhatott. A közigazgatási hatósági ellenőrzés, a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási per, ideértve a Kúria előtti felülvizsgálati eljárást is, a felperes nélkül folyt le, már csak azért is, mert a felperes csak ezt követően jelent meg, így sem fizikailag, sem jogilag nem volt abban a helyzetben, hogy a korábbi fenntartó terhére megállapított szabálytalanságokat nem hogy vitassa, hanem akár csak megismerje. Sem annak jogalapját, sem annak összecszerűségét nem ismerhette, abban az eljárásban nem volt ügyfél, sem peres fél. Tény az is, hogy az átvétel időpontjában még nem állapították meg a korábbi fenntartó fizetéseképtelenségét, a terhére jogerősen megállapított szabálytalanul kezelt összeg azonban már ismert volt a közigazgatási hatóságok előtt. A becsatolt közigazgatási iratokból az állapítható meg, hogy még a nemleges foglalási jegyzőkönyv sem került megküldésre a felperes részére. Alperes felvetette, hogy a felperes tájékozódhatott volna a korábbi fenntartónál, illetve a korábbi fenntartó kötelezettsége lett volna a felperes tájékoztatása. Ez azonban nem reális lehetőség akkor, amikor jogszabály az iratok átadására, betekintésére vonatkozóan jogszabályi előírást nem tartalmazott, másrészt eleve kérdéses annak hatékonysága, ha a tartozásaitól szabadulni kívánó ellenérdekű félre bízta a jogalkotó vagy a jogalkalmazó a tartozásokról való pontos, hiteles tájékoztatási kötelezettséget. Az ügyfél nem hatóság, nincsenek hatósági ellenőrzési jogosítványai, nem tudja ellenőrizni még az esetleges tájékoztatás esetén sem az átadó esetleges csalárd, téves vagy csak egyszerűen nem teljes körű tájékoztatását.

Az Nr. jelen közigazgatási perben irányadó szabályai *még* nem tartalmaztak semmilyen szabályt arra nézve, hogy az eljáró hatóságoknak, így akár a Kormányhivatalnak, akár az alperesnek, milyen kötelezettségei vannak az átvevő felé. Mint a korábbi fenntartó ügyeiben nem ügyfél és nem jogutód felperes, eleve kétséges, hogy milyen jogi alapon juthatott volna hozzá a szükséges iratokhoz, és egyáltalán annak milyen köréhez.

A Kormányhivatal által lefolytatott adاتمódosításra vonatkozó közigazgatási hatósági eljárásnak más volt a tárgya. A határozatból az derül ki, hogy a Korm. rendelet alapján nem vizsgálták a korábbi fenntartó esetleges tartozásait, erre vonatkozóan nem is tartalmaz a határozat megállapítást [Lásd Korm. rendelet 1. § a) pont; 27. § (2) bekezdés]. Eleve a tényállás-tisztázási kötelezettség is korlátozott, mert a Korm. rendelet 27. § (3) bekezdése szerint az adاتمódosítás iránti kérelemhez csak a változással összefüggő, valamint az adاتمódosítás során jogszabály alapján vizsgálandó egyéb körülményekkel kapcsolatos – 5. melléklet szerinti – iratokat kell csatolni. A Kormányhivatal pedig a jelen ügyben semmilyen, a korábbi fenntartóval kapcsolatos aggályt nem jelzett.

A közigazgatási bíróság e körben rámutat arra is, hogy jelentősége van annak, hogy „még” nem tartalmazták a szükséges szabályokat. Az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok állami támogatásáról szóló 489/2013. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 31. § (1) bekezdése szerint, amely az Nr. helyébe lépett, a 2014. évet megelőző időszakra járó normatív állami hozzájárulás, illetve támogatás igénylésére – ideértve a pótigényt és a lemondást is –, megállapítására, elszámolására, ellenőrzésére és – a részletfizetés kivételével – visszafizetésére, továbbá a kamatfizetésre és a késedelem jogkövetkezményeire az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók normatív állami támogatásáról szóló 213/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 2014. január 1-jét megelőzően hatályos szabályait kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a fenntartó székhelyének megváltozása esetén az új székhely szerinti igazgatóság rendeli el az ellenőrzést.

Az Nr. visszafizetési szabályai között helyezte el a jogalkotó az Nr. 12. § (5) bekezdését is. Ugyanakkor az R. 26. § (1)-(2) bekezdése már egész más megfogalmazású. Az R. 26. § (1) bekezdése szerint fenntartóváltozás esetén az engedélyest átadó fenntartó által az átadott engedélyes után visszafizetendő támogatás és fizetendő kamat megfizetésére **az engedélyest átvevő fenntartót is kötelezni kell**, ha az engedélyest átadó fenntartót megillető, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzüsszegre vezetett végrehajtás részben vagy egészben eredménytelen volt. Az R. új szabálya a 26. § (2) bekezdés, amely szerint az igazgatóság a fenntartóváltozást megelőzően **az engedélyest átvevő fenntartó kérelmére** – az engedélyest átadó fenntartó egyidejű értesítése mellett – **tájékoztatást nyújt az engedélyest átadó fenntartó által az engedélyes után visszafizetendő támogatás és fizetendő kamat összegéről.**

Ezek a szabályok azonban az Nr. átmeneti rendelkezése folytán még nem alkalmazhatók, így a 26. § (2) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettség sem.

Ebből (is) az következik, hogy az Nr., amely nem tartalmazott még hasonló szabályt, nem biztosított a felperes számára jogalapot a tájékoztatás kérésre **„az engedélyest átadó fenntartó által az engedélyes után visszafizetendő támogatás és fizetendő kamat összegéről.”** A közigazgatási bíróság nem tartja meggyőzőnek azt az alperesi érvelést, hogy ha a felperes benyújtott volna már az Nr. időszakában is ilyen tájékoztatásra irányuló kérelmet, valószínű, („nem látta volna akadályát”) hogy tájékoztatást adott volna. Egyrészt az Nr. nem tartalmazott ilyen szabályt, és más eljárásjogi szabály sem hívható fel [az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény; a szociális igazgatásról és a szociális

ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény sem], másrészt nem állapítható meg, hogy a felperesnek honnan kellett volna tudnia erről a lehetőségről, ha az ügyre vonatkozó jogszabály ilyen lehetőségről nem tett említést (kiszámíthatóság és normavilágosság hiánya). Az, hogy 2015-ben, az átadást követően az alperes tájékoztatást adott (kérdéses, hogy milyen jogalapon egy másik gazdálkodó szervezet adatairól), „eső után köpönyeg”, hiszen ahogyan maga az alperes is utalt rá, időközben kiderült, hogy a korábbi fenntartónak további két jogerős tartozása is van, illetve 2014. évi elszámolás során is visszafizetési kötelezettsége keletkezett a korábbi fenntartónak, és ezt már felperes terhére szintén előírták. A tisztességes ügyintézés akkor lett volna biztosítható, ha felperes előzetesen tudja „átvilágítani” a korábbi fenntartó működését, és nem visszamenőlegesen szerez tudomást őt terhelő kötelezettségekről [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], erre azonban nem volt jogszabályi lehetőség, illetve figyelembe kell venni, hogy a jogi környezet két különböző hatóság között osztotta meg a fenntartókkal kapcsolatos feladatokat, ami önmagában nem alaptörvény-ellenes, de jelen helyzetben azt erősíti, hogy nem lehetett egyértelmű felperes számára, hogy mely hatóság előtt is tudna egy jogszabályban nem szabályozott – az alperes által állított – eljárási jogosultsággal élni.

A közigazgatási bíróság továbbra is irányadónak tartja az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alapvető követelményt: **„a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”** [56/1991. XI. 8.) AB határozat; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat; 2/2000. (II. 25.) AB határozat]. Az az elvárás, hogy a felperes egy meg nem ismerhető jogosultságot gyakoroljon és hatósági cselekményt kérjen, ezzel az elvvel nem egyeztethető össze. Az alperes eljárása így az Nr. 12. § (5) bekezdésének alkalmazásához kiszámíthatatlan volt, és nem biztosította a felperes felelős és tájékozott döntéshez való jogát, ekként az Nr. 12. § (5) bekezdésének alkalmazása a felperessel szemben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe és a B) cikk (1) bekezdésébe ütközik. Abból ugyanis, hogy a felperes objektíve nem volt abban a helyzetben, hogy az eljáró hatóságok birtokában lévő információkhoz hozzájusson az átadó fenntartót terhelő tartozásokról, az is következik, hogy az állam nem terhelheti az így felelősen és szabadon meg nem hozható döntés következményeit, melyek jelen per tárgyát képezik, a felperesre.

Alaptörvény-ellenes továbbá az Nr. 12. § (5) bekezdése az R. 31. §-a miatt is, az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésébe és XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközik, azért, mert sérti ezen alkotmányos követelmények eljárásjogi vetületét jelentő **ügyfelegyenlőség követelményét**. Az R. 31. §-ának alkalmazása ugyanis azt eredményezi a jelen ügyben a felperes hátrányára, hogy mivel a 2014. évet megelőző időszakra járó normatív állami hozzájárulás, illetve támogatás visszafizetés esetén még az Nr. szabályait kell alkalmazni, az ő esetében még nem alkalmazhatók a tisztességes ügyintézéshez való jogot biztosító garanciák, míg azon ügyfelek esetében, akiknél nem ilyen időszak az ügy tárgya, már az új szabályok szerint biztosított e jogok gyakorlása. A megkülönböztetésnek azonban nincs ésszerű, tárgyilagos indoka, nincs olyan alkotmányos jog, vagy érték, amely szükségessé tenné azt, hogy felperes esetében még a korlátozott jogvédelem álljon rendelkezésre.

A közigazgatási bíróság álláspontja szerint az Nr. 12. § (5) bekezdése emellett sérti a jogbiztonság követelményét, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközött. Az Nr. 12. § (5) bekezdésének megfogalmazása szerint fenntartóváltozás esetén a korábbi fenntartó által visszafizetendő támogatás megfizetésére a szolgáltatót átvevő fenntartó is kötelezhető, ha a korábbi fenntartót megillető, pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszegre vezetett végrehajtás részben vagy egészben eredménytelen volt. Ez a jogszabályi rendelkezés legalább két értelmezést tett lehetővé: egyrészt

felhatalmazásként lehetett érteni, miszerint az eljáró közigazgatási hatóságnak van ilyen lehetősége, ilyen mérlegelési jogköre. A másik szerint ez nem csak felhatalmazás, hanem kivételt nem tűrő kötelezettség is volt, vagyis az átvevőnek mindig figyelembe kellett vennie, hogy átvétel esetén feltétlen helytállási kötelezettséggel tartozik. A közigazgatási hatóság eljárásának kereteit meghatározó jogszabály egyértelműségének ilyen hiánya azonban nem fogadható el. Az első esetben ugyanis a felperes jogos elvárása lehetett, hogy nem feltétlenül fogja terhelni még a fenti esetben sem helytállási kötelezettség, vagy legalábbis meghatározott szempontok mentén legalább vitathatja azt. Másrészt ha ez mérlegelési jogkörként értékelendő, akkor az Nr. 12. § (5) bekezdése nem tartalmazza a mérlegelés szempontjait, vagyis azt, hogy milyen feltételek mentén lehet megállapítani a helytállást. Emellett a felperes kifejezetten adatomódosítással történő közigazgatási hatósági eljárásban vette át az intézményt, nem pedig általános jogutódként, melyből szintén következhetett, hogy nem tartozik feltétlen felelősséggel az elődje cselekvéseiért. Mindezt úgy, hogy a felperes és elődje között nem mutatható ki okszerű, a teljes tartozásért való felelősséget indokoló közvetlen kapcsolat. Önmagában azonban már az, hogy a jogszabály egy súlyos pénzfizetési kötelezettséget megállapító, és ekként a felperes tulajdonhoz való jogát érintő rendelkezés tekintetében ilyenfajta bizonytalanságot hordoz, az Alaptörvény B) cikkének sérelmét jelenti, és egyúttal sérti az Alaptörvény XIII. cikkét is. Az Nr. 12. § (5) bekezdése ugyanis a felperes javainak mikénti felhasználásába a szükséges garanciák hiányában avatkozik be, és rendeli el annak elvonását.

A szabály korábbi bizonytalanságát csak megerősíti az utólagos jogalkotói beavatkozás. Az R. 26. § (1) bekezdése már egyértelmű: fenntartóváltás esetén az engedélyest átadó fenntartó által az átadott engedélyes után visszafizetendő támogatás és fizetendő kamat megfizetésére az engedélyest átvevő fenntartót is **kötelezni kell**. Sem a közigazgatási jogalkotó, és sem a közigazgatási jogalkalmazó azonban nem terhelheti át a nem egyértelmű jogszabály hátrányos következményeit az ügyfélre, mert ez is a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmét okozza. Ha a jogalkotó éppen azzal érvelne, hogy a korábbi nem egyértelmű gyakorlat vagy normaszöveg indokolta a módosítást, az éppen annak beismerése, hogy a jogszabály tartalma nem volt egyértelműen megállapítható, és jogbizonytalanságot hordozott. A közigazgatási bíróság felhívására felperes és alperes nyilatkozatot tett a jogszabály-módosítás lehetséges indokára. Felperes hivatkozott az EMMI egy rövid, még nyilvánosan elérhető összefoglalójára, amely általánosságban hivatkozik a jogszabály korszerűsítésére és a jogbiztonság hiányára. Alperes pedig azt adta elő, hogy tudomása szerint az új szabályok indoka, hogy „*az átvevő fenntartókban jobban tudatosuljon, hogy a fenntartóváltás esetén milyen fizetési kötelezettség terhelheti őket, illetve felhívja a figyelmet az előzetes tájékoztatói lehetőségeikre.*” Mindezek az észrevételek a jogszabályváltozás logikus és történeti értelmezésével összhangban állnak, egy irányba mutatnak, vagyis a jogalkotó feltehető akarata a szükséges alkotmányos garanciák (utólagos) megteremtése volt.

Ha a közigazgatási bíróság követi az alperesi jogértelmezést, az egyben azt is jelenti, hogy jelen perben a felperes jogorvoslati joga már rendkívül korlátozott. Ha ugyanis valóban csak az Nr. 12. § (5) bekezdésében foglalt formai feltételek teljesülését kell vizsgálni, a felperes jogorvoslati joga formális. A felperesnek nincs és nem is volt lehetősége az általa nem ismert és meg nem ismerhető tartozás(ok) jogalapjának,összecszerűségének, vagyis összességében jogszerűségének vitatására, számára már csak a felelősség egyik szűk elemének „vitatása” áll rendelkezésre, az, hogy ténylegesen átvette az engedélyest. E formális jogorvoslati jog azonban nem elégíti ki az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében és 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában foglaltakat, nem tényleges és nem hatékony, nem biztosítja az állam cselekvéseinek teljes körű felülvizsgálatát felperes jogos érdekei védelme szempontjából.

A közigazgatási bíróság osztja azt a felperesi álláspontot, hogy senki sem hozható olyan helyzetbe, hogy

más „csődjét” átvegye, és okszerűen, az átlagos és gondos gazdasági magatartásból sem következik az, hogy felperes szándéka egy hatalmas adósságokkal rendelkező intézmény átvételére terjedt volna ki, különösen úgy, hogy jelen esetben nem egy kiemelkedően profitábilis tevékenység ellátásáról van szó, hanem az egész ország területéről idősök átmeneti elhelyezéséről, amelynek ellátása az államnak is érdekében áll. Ahhoz, hogy az Nr. 12. § (5) bekezdésében foglalt hátrányos következményt alkalmazni lehessen, a közigazgatási bíróság álláspontja szerint az a minimum jogállami elvárás, hogy az ügyfél szabad, felelősségteljes és tájékozott döntés keretében előzetesen dönthessen arról, hogy vállalni kívánja-e egy másik jogalany tartozásait, illetve összemérje ennek előnyeit-hátrányait, és ezt követően dönthessen arról, hogy rendelkezési jogát gyakorolja. A jelen ügyben azonban az Nr. és más jogszabály sem biztosította az ügyfél tisztességes ügyintézéshez való jogát, így az Nr. 12. § (5) bekezdése nem alkalmazható esetben.

A közigazgatási bíróság szerint bár alapvető közérdek a közpénzek jogosulatlan felhasználása esetén annak visszaszerzése [Alaptörvény N) cikk], a költségvetési források védelme, de jelen ügyben éppen arról van szó, hogy a jogi szabályozás, az [Nr. 12. § (5) bekezdése] egyoldalúan, a felperes érdekeit figyelmen kívül hagyva, kizárólag a jogosulatlanul igénybe vett állami pénzek visszaszerzését tekinti céljának.

Ez nem tisztességes.

Mindezek alapján a közigazgatási bíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. cikk (1) bekezdése alapján indítványozza, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg az Nr. 12. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és azt semmisítse meg. Másodlagosan indítványozza azt is, hogy az Nr. 12. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenessége megállapítása mellett a Tisztelt Alkotmánybíróság mondja ki, hogy az Nr. 12. § (5) bekezdése a jelen perben nem alkalmazható, és zárja ki annak konkrét perben történő alkalmazhatóságát. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint a felperes terhére a jelen ügy körülményei alapján alaptörvény-ellenesen megállapított visszafizetési kötelezettséggel okozott jogsérelem csak úgy orvosolható, ha e kötelezettség jogalapja megszűnik, és esetében ilyen helytállási kötelezettséget előírni nem lehet. Az Alaptörvény 28. cikke alkalmazásával sem oldható fel e helyzet, a fentiek alapján az alkotmányossági kérdések megválaszolása messze meghaladja a bírósági jogértelmezés kereteit.

Ha a Tisztelt Alkotmánybíróság úgy találná, hogy a fenti szabály megsemmisítésével vagy alkalmazási tilalom megállapításával nem lát módot az alaptörvény-ellenes helyzet megszüntetésére, jelölje ki alkotmányosan az Nr. 12. § (5) bekezdése értelmezésének alkotmányos korlátait.

Fentiek alapján a közigazgatási bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/B. § (3) bekezdése alapján a per tárgyalását felfüggesztette és a Tisztelt Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.

A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 155/B. § (4) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2015. április 29.

Dr. Barabás Gergely s. k.
bíró

A hiadma... kitételeül:

