

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám: III / 21-0 / 2014.

Érkezett: 2014 JAN 07.

Példány: 1 Kezeli/iroda:

Melléklet: 0 db

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. IV. 35. 572/2012/9. szám

A Kúria

által képviselt

felperesnek,

által képviselt

alperes ellen normatív állami hozzájárulás visszafizetésére kötelezés tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Törvényszék 22.K.31.869/2011/10. számú jogerős ítélete ellen a felperes által 15. sorszámon benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta az alábbi

v é g z é s t

A Kúria az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a alapján a per tárgyalását felfüggeszti és kezdeményezi a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet

7. számú melléklet „Kitöltési útmutató az elszámoló adatlap 8. oszlopához” cím alatt, a „Támogató szolgálat esetén” albekezdés

„(...) Az igazolt munkaórák száma 0, ha a tárgyévben ellátott személyek száma nem éri el a 30 főt, illetve - ha a normatív állami hozzájárulást nem az egész évre vették igénybe - annak időarányos részét.”

fordulata Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát és az alaptörvény-ellenesség megállapítását.

A Kúria kezdeményezi továbbá az alaptörvény-ellenes

Kfv. IV. 35. 572/2012/9. szám

jogszabályi rendelkezés általános és a Kúria előtt Kfv. 35572/2012. számú ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s :

I.

1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a értelmében pedig „Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.” Az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint „Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.”

2. A felperes az 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 65/C. § (1) és (2) bekezdései, valamint az 1/2000. (I. 7.) SzCsM r. 39/A. § (1) bekezdés a) és c) pontjai szerinti fogyatékosokat ellátó szolgáltató tevékenységet végző öt intézmény fenntartója. A szolgáltatók kötött felhasználású, normatív állami támogatás felhasználásával végzik tevékenységüket. Az alperes ellenőrzést végzett a szolgáltatóknál a 2007. költségvetési évre vonatkozóan, ezzel összefüggésben 2008. május 13-19. között helyszíni ellenőrzést tartott. Az első fokú hatóság megismételt eljárásban meghozott határozata a felperest 20.040.000 Forint jogosulatlanul igénybe vett támogatás 3,1 millió Forint igénybe vételi kamattal történő visszafizetésére kötelezte. A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes, valamint a felperes keresete folytán eljáró Fővárosi Törvényszék (a

továbbiakban: Törvényszék) a marasztást a vonatkozó jogszabályok alapján jogszerűnek minősítette. Miközben a hatóságok és a Törvényszék sem vonták kétségbe a felperes tényleges szolgáltatói tevékenységét, a jogosulatlan hozzájárulás-felhasználás okaként megjelölt elszámolhatatlan gondozási órák nagy száma arra volt visszavezethető, hogy az Szmr. 7. számú mellékletének a vizsgált időszakban hatályos „kitöltési útmutató az adatlap 8. oszlopához” cím alatti szövegrésze a normatív hozzájárulás igénybe vételét további feltételekhez kötötte.

3. A 2007. évben az állami hozzájárulás felhasználásának jogalapját a 2007. évi költségvetésről szóló 2006. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 3. számú melléklet 11.ga), 11.gb) pontjai, valamint a kiegészítő szabályok 5. pontja adta. A gondozási órák után igénybe vehető hozzájárulások kiszámítására pedig a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. r. (a továbbiakban: Szmr.) 7. sz. melléklete vonatkozott.

A Kvtv. 3. számú melléklet 11. pontjának („Szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatás feladatai”) ga) alpontja határozta meg az állami hozzájárulásra jogosultság, valamint gb) alpontja a hozzájárulás 50 %-ára való jogosultság feltételeit. A Kvtv. Kiegészítő szabályok 5. A) és 5.B) pontjai részben a hozzájárulások igénybe vételének további törvényi feltételeit, részben pedig - egyéb fogalmak mellett - rögzítik az új belépő szolgáltató fogalmát.

A preambulum értelmében az Szmr.-t a Kormány „[a] szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 132. §-a (1) bekezdésének f) pontjában, a 18-21. §-ok vonatkozásában pedig az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény 2. §-ának (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján (...)” alkotta meg.

A perbeli esetben a Szocvtv. 132. § (1) bekezdés f) pontja a releváns. A Szocvtv. hivatkozott rendelkezésében a Kormány arra kapott felhatalmazást, hogy megalkossa „a szociális szolgáltató tevékenységet végzők működése engedélyezésének és ellenőrzésének részletes szabályait, a működést engedélyező szerv vagy szervek kijelölését”.

Az Szmr. 7. számú melléklet a „Kitöltési útmutató az elszámoló adatlap 8. oszlopához” megjelölési részében a

Kfv.IV.35.572/2012/9.szám

normatív állami hozzájárulás szempontjából figyelembe vehető igazolt munkaórák számának számítási módját - a perbeli esetben végzett támogató szolgálat esetén - az alábbiak szerint határozza meg:

$$\frac{\text{Igazolt munkaórák száma}}{(2300/12) \times \text{működés hónapjainak száma}}$$

A képlet ugyanakkor szöveges kiegészítést is tartalmaz, amely szerint:

„Igazolt munkaórák száma = az ellátottak nyilvántartása alapján összesített, a normatív állami hozzájárulás szempontjából figyelembe vehető - személyi segítésre és szállító szolgáltatásra fordított - munkaórák száma (a táblázat 4. oszlopa). Az igazolt munkaórák száma 0, ha a tárgyévben ellátott személyek száma nem éri el a 30 főt, illetve - ha a normatív állami hozzájárulást nem az egész évre vették igénybe - annak időarányos részét.”

Az Szmr. hivatkozott mellékletének matematikai képlet melletti szöveges rendelkezés alapján az öt szociális szolgáltató némelyikénél 2007-ben a gondozottak létszáma nem érte el a 30 főt, ezért az alperes az igazolt munkaórák számát arányosítás nélkül, 0 órában vette figyelembe. E mellett az egyik szolgáltató „új belépőnek” minősült, amely esetében az Szmr. hivatkozott mellékletének szöveges részére figyelemmel állami hozzájárulás még részarányosan sem volt elszámolható. E tételek teszi ki az 1. pontban megjelölt visszafizetési kötelezettség jelentős részét. **A támadott rendelkezés tehát teljesen kizárja az állami hozzájárulás igénybe vételét abban az esetben, ha a szociális szolgáltató 30 fő alatti számú, pl. 15, avagy 29 rászoruló fogyatékos embert látott el a 2007-es évben.**

II.

1. A jogrend koherens, kapcsolódó normák viszonyrendszere. E viszonyrendszerben az egyes normák hierarchikusan kapcsolódnak, elsődlegesen ahhoz a jogszabályhoz, amelyre érvényességük visszavezethető, tágabb értelemben, és végső fokon az Alaptörvényhez. Az egyes normák hierarchiabeli illeszkedését az teremti meg, hogy a „felettes” norma megadja a hozzá kapcsolódó jogszabály forrását, megjelölve a jogalkotó szervet, azt az eljárási rendet, amelyben az alacsonyabb szintű normát meg kell alkotni és azt a

tartalmi kört (jogalkotási tárgykört), amelyet az alacsonyabb szintű normának rendeznie kell. Nem illeszkedik a jogrendbe az az alacsonyabb szintű norma, amely bármelyik kritériumnak nem felel meg akár azért, mert nem a megjelölt szerv, akár azért, mert nem a megfelelő eljárási rendben alkották meg, de nem illeszkedik abban az esetben sem, amennyiben nem abban a tárgykörben szabályoz, amelyet a magasabb szintű jogszabály előírt.

2. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a II.1. pont szerinti alapokból kiindulva a jogrenddel szemben - alkotmányos garanciális intézményként - a zárt rendszer megőrzésének követelményét érvényesítette [37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 480, 485.]. Ennek megfelelően következetesen alkotmányellenesnek minősített minden olyan jogszabályt, amely nem illeszkedett a jogforrási rendbe például azért, mert a származékos, azaz felhatalmazás alapján megalkotott norma figyelmen kívül hagyta annak a rendelkezésnek a tartalmát, amelyre érvényességét visszavezette. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az következett, hogy a felhatalmazó rendelkezésen túlterjeszkedő alacsonyabb szintű jogszabály részben a jogállamiság elvébe, részben pedig az alkotmányosan védett jogforrási hierarchia rendjébe ütközően alkotmányellenesnek minősült [lásd pl.: 19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 668, 688.; 12/2011. (III. 23.) AB határozat, ABH 2011. 164, 170.].

3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezései értelmében és az Alkotmánybíróság Alaptörvényen alapuló önértelmezése szerint „köteles megakadályozni azt, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályok működjenek a jogrendszerben” [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás, [82]. Az Alkotmánybíróság a hatályos alkotmány, a jelen esetben az Alaptörvény védelmét, az abban foglalt jogforrási hierarchia védelmét szolgálja. Annak ellenére, hogy a kezdeményezésben támadott jogszabályt az Alaptörvényt megelőzően fogadták el, sőt az hatályon kívül helyezése folytán már csupán perbeli alkalmazása révén „él” a jogrendben, alaptörvény-ellenessége esetén nem szolgálhat alanyi jogok eldöntésére, illetve nem lehet fokmérője a közigazgatási bíróság előtt a végrehajtó kormányzati szerv jogszerű működésének. Ezért alaptörvény-ellenessége jogkövetkezményeként perben nem lehet alkalmazandó jogszabály.

4. Az Alaptörvény - az Alkotmányhoz hasonlóan - felállítja az anyagi és alaki jogforrások rendjét és az alaki jogforrásokat, a zártság igényével hierarchiába rendezi. Ennek részeként mondja ki a 15. cikk (3) bekezdésében, hogy a Kormány törvényben kapott felhatalmazás alapján megalkotott „... rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.” Áttekintve az Alkotmánybíróság 2012. januárjától a tárgykörben folytatott gyakorlatát, a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság korábban kimunkált gyakorlata a jelen eljárásban is alkalmazható: a felhatalmazó rendelkezésen túlterjeszkedő végrehajtó jellegű, szekunder norma - annak túlterjeszkedő rendelkezése - az Alaptörvény alapján is a jogállamiság-jogbiztonság elvébe, illetve a jogforrási hierarchiába ütközően alaptörvény-ellenes. A jogforrási hierarchia alaki jogforrásokra vonatkozó zártságának dogmatikáját alkalmazta az Alkotmánybíróság pl. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, (Indokolás, [58]), 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában (Indokolás, [66]-[90]), 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában (Indokolás, [99]-[101]) avagy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában (Indokolás, [104]-[105]).

5. A perbeli esetben alkalmazandó Szmr. megalkotására a Szocvtv. adta a felhatalmazást. A felhatalmazás a jogalkotási tárgykört a szociális szolgáltató tevékenységet végzők működésének engedélyezésében és ellenőrzésük részletes szabályaiban, valamint a működést engedélyező szerv vagy szervek kijelölésében határozta meg.

A felhatalmazás alapján megalkotott Szmr. a Szocvtv.-re visszavezetett alapfogalmak meghatározását követően - egyéb kérdések mellett - részletesen szabályozta a szociális intézmények működési engedélyezésének, ellenőrzésének hatósági eljárását, a működésük alapdokumentumának minősülő működési engedély tartalmi elemeit, és a szociális intézmények megszűnésével összefüggő kérdéseket. A nem állami és egyházi fenntartású szociális intézmények és szociális szolgáltatók normatív állami támogatásának felhasználását rendező 21-22., valamint 22/A-22/E. §-ok azokat az igénybe vétellel, valamint pénzügyi elszámolással kapcsolatos szabályokat tartalmazzák, amelyek törvényi alapját a Kvtv. adja. Ennek jegyében a 22/A. § (1) bekezdése utal az igénybe vett állami hozzájárulás felhasználásának elszámolásához kapcsolódó beszámoló és dokumentáció adattartalmára. Az elszámolást a felpereshez hasonló státusú szolgáltatóknak

és intézményeknek a 2007. évre igényelt normatív állami hozzájárulásának felhasználásáról a 7. számú mellékletben megadott adatlapon kellett teljesíteniük. Az adatlaphoz az Szmr. kitöltési útmutatói segédletet adtak. **Az Szmr. a kitöltési útmutatóban írta elő azt, hogy a szolgáltatónak - támogató szolgálat esetén (amely a nyújtott szociális szolgáltatás fajtája) - hány fogyatékos személyt kell legalább éves szinten gondoznia ahhoz, hogy jogosulttá váljon az állami hozzájárulás igénybe vételére.**

6. Túl azon, hogy a támadott rendelkezés jogszabályszerkesztési oldalról is alkotmányosan aggályosnak minősülhet, a Kúria meggyőződése szerint a rendelkezés alappal veti fel az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság elvének, valamint a 15. cikk (3) bekezdésének sérelmét. Az Szmr. elfogadásakor ugyanis a Kormány nem eredeti jogalkotói, hanem kifejezetten végrehajtói jogkörében, jelesül a Szocvtv. és a Kvtv. végrehajtójaként járt el. Az a kérdés, hogy a fenntartók, illetve a szociális szolgáltatók milyen feltételek között jogosultak az állami hozzájárulás igénybe vételére, meghaladják a Szocvtv. 132. § (1) bekezdés f) pontja szerinti, a szociális szolgáltatói tevékenységet végzők működése ellenőrzésére vonatkozó szabályozási keretet. Ezért a Kormány mint jogalkotó túllépett a törvényi felhatalmazáson akkor, amikor az Szmr. 7. számú melléklet kitöltési útmutatójában foglalt rendelkezéseket megalkotta. A rendelkezés sérti az Alaptörvény B. cikk (2) bekezdését, valamint a 15. cikk (3) bekezdését.

7. A fenntartók, illetve a szociális szolgáltatók állami hozzájárulás igénybe vételének feltételrendszere tágabb értelemben összefüggést mutat azzal a kérdéssel, hogy a gondozottak, a fogyatékkal élők milyen feltételekkel juthatnak hozzá az állam által támogatott gondoskodáshoz. Ez a tárgykör érdemi, törvényalkotói kérdés, amely meghaladja az Szmr. 7. számú melléklet kitöltési útmutatójának kereteit. Az állam a szociális ellátások finanszírozásával az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének megfelelően törekszik arra, „... hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Az állami hozzájárulás biztosítása, annak felhasználási köre ezért érinti az Alaptörvényben

Kfv. IV. 35. 572/2012/9. szám

biztosított szociális biztonsághoz való alapjogot is.

8. A kifejtettek alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az Szm. 7. számú melléklet „Kitöltési útmutató az elszámoló adatlap 8. oszlopához

- Támogató szolgálat esetén:

(...) Az igazolt munkaórák száma 0, ha a tárgyévben ellátott személyek száma nem éri el a 30 főt, illetve - ha a normatív állami hozzájárulást nem az egész évre vették igénybe - annak időarányos részét.” szövegrész alaptörvény-ellenes, mert az az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése, a 15. cikk (3) bekezdésébe, végső fokon a XIX. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

9. Mindezen indokok alapján a Kúria a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/B.§ (1) bekezdése alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítása érdekében, és a Pp. 155/B. § (3) bekezdése alapján egyidejűleg az előtte folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette.

Kezdeményezi továbbá az Abtv. 45. § (2) bekezdés szerinti általános, valamint a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv. 35572/2012. számú ügyben a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazási tilalmának elrendelését.

Budapest, 2013. november 19.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr.

Marosi Ildikó sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

A kiadmány hitelül:

Jakab
tisztviselő

