

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.460/2015/3.szám

A Kúria Dr. Komlódi Ügyvédi Iroda által képviselt felperesnek a dr. Farkas Sütő Ákos jogtanácsos által képviselt alperes ellen támogatási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. február 24. napján kelt 7.K.27.162/2014/15. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 16. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.27.162/2014/15. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A alperes neve Baranya Megyei Igazgatósága (.-D. Többcélú Kistérségi Társulás (a továbbiakban: Társulás) 2011. évben igénybe vett támogatásának elszámolását. Megállapította, hogy a támogatások közül a ténylegesen elszámolt és az Igazgatóság által megállapított mutatószám között eltérés áll fenn. Az Igazgatóság megállapításait a Társulás csak részben fogadta el, ezért a Társulás nevében eljáró felperes a jegyzőkönyv átvételét követően észrevételt tett. E szerint felperes csak az általa igényelt hozzájárulások, támogatások vonatkozásában jogosult és köteles az elszámolásra, az azt megelőző időszakban történt igénylésekkel való elszámolás, így az esetlegesen megállapításra kerülő visszafizetési kötelezettség az igénylő, jelen esetben a Társulás kötelezettsége.

Az Igazgatóság 2013. december 6-án kelt határozatával a felperes terhére 26.731.415 forint központi költségvetésből jogosulatlanul igénybe vett támogatás miatti visszafizetési kötelezettséget állapított meg. Rögzítette, hogy az aktuális törzskönyvi nyilvántartás alapján ugyan a Társulás nem szűnt meg, mindazonáltal a hatályon kívül helyezett, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény alapján 2013. július 1-től többcélú kistérségi társulásként nem működhet. Ezért eltérő megállapodás hiányában a székhely szerinti önkormányzat, mint kijelölt önkormányzat felel a tárgyévben, illetőleg a tárgyévet megelőző években a központi költségvetésből származó támogatásokkal való elszámolásért, az államháztartásról szóló 2011. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 111.§ (16a) bekezdése alapján.

A felperes fellebbezésében arra hivatkozott, hogy a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény 2010. január 1-jén hatályát veszttette, de ezzel nem szűnt meg sem a többcélú, sem bármilyen más társulás, hanem azok a szabad társulás alkotmányos alapelve alapján Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) rendelkezései szerint működnek tovább. Jelen esetben nem a kistérségi társulás megszüntetéséről, hanem annak további működéséről döntöttek a tagok. Mivel a 2011. évi normatív hozzájárulást a Társulás igényelte, így az elszámolás is a Társulás feladata.

Az alperes 2014. március 31-én kelt határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Hivatkozott az Mötv. 146. § (1) bekezdésében foglaltakra, mely szerint a Társulást alkotó önkormányzatok képviselő-testületeinek jogszabály által előírt kötelezettsége volt, hogy 2013. június 30-ig felülvizsgálják a korábbi társulási megállapodást. Az iratokból az állapítható meg, hogy a Társulás 2013-ban ugyan kezdeményezte a törzskönyvi nyilvántartásban a változás-bejegyzési eljárást, azonban az éppen a Társulás kérelmére felfüggesztésre került, majd az eljárást az Igazgatóság megszüntette. További iratok benyújtására nem került sor. Ebből az látható, hogy a törzskönyvi nyilvántartásban jelenleg is létező társulásként működik a Társulás, ennek azonban jelen eljárás szempontjából nincs relevanciája. A Társulás ugyanis az Mötv. 146.§ (1) bekezdésében szabályozott kötelezettségének nem tett eleget, ilyen társulási forma már nincs a jogszabályi környezet változása folytán. A Társulás további működéséhez a joghatályosságot biztosító törzskönyvi bejegyzési eljárást kellett volna indítani. A Társulás előadott módon történő fennállása törvénytelen állapot, amelyet nem legitimálnak sem a törzskönyvi nyilvántartásban szereplő adatok, sem a fenntartó fellebbezésében foglalt indokok. Mivel a társulási szerződés módosítására nem

került sor, a Társulás törvényi kötelezettségének nem tett eleget, ezért az Igazgatóság úgy tekintette - lévén, hogy ennek ellenkezőjéről nem volt tudomása -, mint amely megszűnt.

Ehhez képest a felperesi önkormányzat jogalanyiságát támasztják alá az Áht. 27. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezések, mely szerint a Társulás bevételeivel, kiadásaival stb. kapcsolatos feladatok ellátásáról a Társulási Tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv gondoskodik, valamint az Mötv. 95.§ (4) bekezdése is, melynek értelmében a Társulási Tanács munkaszervezeti feladatait eltérő megállapodás hiányában a Társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el. Mindebből következően a Társulás székhely önkormányzatának kell teljesítenie a Társulás terhére fennálló visszafizetési kötelezettséget. A határozat egyúttal elutasította a fellebbezésben foglalt, az átlaglétszám-számítással kapcsolatos és az összecszerúséget vitató felperesi megállapítást is.

A felperes keresetében a határozat hatályon kívül helyezését és új eljárás elrendelését kérte. Hivatkozott arra, hogy bár a felperes határidőben szabályosan megkezdte az Mötv. 146. § (1) bekezdésében előírt eljárást és a Társulási Tanács 2013. június 21-én kelt határozatával elfogadta a Társulási Megállapodás módosítását, azonban egyetlen önkormányzat törvénysértő módon nem tárgyalta meg a társulási határozat módosítását, ezért a megkívánt tagi testületek határozatai közül egy településé hiányzik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Társulás megszűnt volna, vagy nem lenne jogalany és ezért az alperesnek joga lenne közvetlen helytállásra kötelezni a felperesi önkormányzatot. 2013. január 1-től a Társulás nem szűnt meg, az a szabad társulás alkotmányos alapelve alapján az Mötv. rendelkezései szerint működik tovább, erről döntöttek a tagok.

Hivatkozott továbbá az Áht. végrehajtásáról szóló 368/2011.(XII.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 2012. december 31-én hatályos 103. § (1) bekezdésére, melyből következően a hozzájárulásokkal, támogatásokkal történő elszámolás az igénylésre jogosult feladata, így a Társulásé. Az Ávr. 103. § (1) bekezdés jelenleg hatályos szövege a fent hivatkozottaktól annyiban tér csak el, hogy az igénylésre jogosultak köréből kiveszi a többcélú kistérségi társulást, tekintettel arra, hogy 2013. július 1-től kezdődően a normatíva igénylésére eltérő megállapodás hiányában csak a székhely település önkormányzata jogosult.

A felperes az átlaglétszám-számítással kapcsolatos keresetétől a per tárgyalása során elállt. Ugyanakkor előadta, hogy időközben a Baranya Megyei Kormányhivatal törvényességi felhívására Somogyhatvan Község Önkormányzata is hozzájárult a szerződéshez. Mindazonáltal azonban ennek hiányában is téves lett volna az alperes álláspontja, mivel a Társulás a törzskönyvi nyilvántartásban szerepel, onnan nem törölték, mely nyilvántartás egyben deklaratív, de konstitutív hatályú is.

Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Állította, hogy Somogyhatvan Község Önkormányzata magatartása miatt új szerződés nem tudott létrejönni az Mötv. szerinti határidőben, ebből következően a Társulás törvény erejénél fogva megszűnt, függetlenül attól, hogy a törzskönyvi nyilvántartásban szerepel-e.

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.27.162/2014/15. számú ítéletével az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte. Rögzítette, hogy abban a kérdésben kellett állást foglalni a felülvizsgálat során, hogy a perben nem álló Társulás által 2011. évben a központi költségvetésből jogtalanul igénybe vett támogatás miatti visszafizetési kötelezettség a felperesi önkormányzatot terheli-e, figyelemmel az alperes azon az Mötv. 146. § (1) bekezdésére vonatkozó hivatkozására, hogy a Társulás társuláskénti fennállása törvénytelen állapot, közjogi eljárás jogalanya nem lehet, mivel hivatalosan nem jelezte továbbműködését, így az Igazgatóság úgy tekintette, mint amely megszűnt.

A bíróság álláspontja ezzel szemben az volt, hogy az Mötv. 146. § (1) bekezdésének rendelkezése a kistérségi társulást nem szüntette meg. A 2013. január 1-jén hatályba lépett 147. § c) pontja szerint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény hatályát veszti, ugyanakkor az egyidejűleg hatályba lépő 146. § (1) bekezdése értelmében az e törvény hatálybalépése előtt kötött önkormányzati társulási megállapodásokat a képviselő-testületek felülvizsgálják és e törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítják a törvény hatálybalépését követő hat hónapon belül. Jelen eljárás tárgya azonban nem a többcélú kistérségi társulás törvényes működésének vizsgálata volt, hanem annak megállapítása, hogy a Társulás jogtalanul igénybe vett támogatásáért mely szervet kell helytállásra kötelezni.

A bíróság szerint a felperes alappal hivatkozott arra, hogy a Társulást a törzskönyvből nem törölték, mely nyilvántartás egyben deklaratív, de konstitutív hatályú is. Lényegében a Társulás a mai napig létezik. Az Áht. 105. § (1) és (2) bekezdése a költségvetési szerv létrejötte és megszűnése napját rögzíti, amely a törzskönyvi nyilvántartáshoz kapcsolódik. Az alperes is elismerte, hogy a többcélú kistérségi társulást a törzskönyvi nyilvántartásból nem törölték és nem hivatkozott olyan jogszabályra sem, amely a megszűnés napját meghatározta volna. Az Mötv. 146. § (1) bekezdés erre vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, tehát a Társulás törvénytelen működése körében tett hivatkozások nem alapozzák meg a határozat szerinti kötelezést. Az alperes e körben nem is hivatkozott jogszabály által biztosított hatáskörére. Erre tekintettel nem alkalmazható az Áht. 2013. január 1-től hatályos 111. § (16a) bekezdése sem, azaz, hogy a Társulás megszűnése esetén

a megállapodásban megjelölt önkormányzat felel az elszámolásért.

Rögzítette a bíróság továbbá, hogy az Ávr. 2012. december 31-ig hatályos 103. § (1) bekezdése szerint az intézményi társulás által ellátott feladatokhoz kapcsolódó, az Áht. 14. § (3) bekezdése szerinti fejezetéből biztosított hozzájárulásokat, támogatásokat az intézmény székhelye szerinti, vagy a társulási megállapodásban meghatározott helyi önkormányzat, helyi nemzetiségi önkormányzat, többcélú kistérségi társulás igényelheti. A hozzájárulásokkal, támogatásokkal történő elszámolás az igénylésre jogosult feladata. Ettől a 2013. január 1-től hatályos 103. § (1) bekezdés annyiban tér el, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat mellett az igénylésre jogosultak köréből kiveszi a többcélú kistérségi társulást is. A támogatással való elszámolásra azonban továbbra is az igénylésre jogosult köteles.

Mindebből következően a kereset keretei között történő felülvizsgálat eredményeképpen a bíróság azt állapította meg, hogy az alperes határozata jogszabálysértően kötelezte a felperest a 2011. évi támogatásokkal való elszámolásra és visszafizetésre, ezért az alperes határozatát a Pp. 339.§ (1) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte.

A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Kifejtette, hogy álláspontja szerint a bíróság téves megállapítást tett arra vonatkozóan, hogy a Társulás létező jogalany-e vagy sem, illetőleg az erre vonatkozó érvelés ellentmondásos. A bíróság álláspontja szerint a Társulás már nem a 2004. évi XVII. törvény alapján alakult és működő társulás, hanem ún. szabad társulás alkotmányos alapelve alapján az Mötv. rendelkezései szerint működő társulás, és létező jogalany.

Ugyanakkor a Társulás létrejöttét és működését meghatározó 2004. évi CVII. törvény 2013. január 1. napjától nincs hatályban, és az Mötv. 146.§ (1) bekezdése szerinti határidőben, 2013. június 30-ig, a Társulás szerződése a felperes által sem vitatottan nem esett át a jogszabály által megkívánt felülvizsgálaton és módosításon. Valójában azonban a bíróság perdöntő jelentőséget a törzskönyvi nyilvántartásnak, annak konstitutív hatályának tulajdonított, mely szerint a Társulás létező jogalany, annak viszont nem, hogy ez a törzskönyvi nyilvántartás nem konstituált olyan jogalanyt, amely megfelelt volna az Mötv. rendelkezései szerint működő szabad társulásnak. Ilyen törzskönyvi nyilvántartásban szereplő szerv létezését sem a felperes, sem a bíróság nem tudta alátámasztani a társulási szerződés felülvizsgálata hiányában. Az alperes szerint az ellentmondás csak úgy oldható fel, ha azon logika mentén történik a következtetés, amely szerint a Társulás megszűnt, hiszen az a jogszabály, amely a működését szabályozta, hatályon kívül került, a Társulás az Mötv. 146. § (1) bekezdés szerinti hat hónapos türelmi idővel nem alakult át az Mötv. szerinti társulássá. Ezért kérte alperes a ítéletet megváltoztatni és a felperes

keresetét elutasítani.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 275.§ (1), (2) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs. A Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában a felülvizsgálati kérelem keretei között a rendelkezésre álló iratok alapján dönt.

A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben foglalt okból nem jogszabálysértő. Az elsőfokú bíróság a keresetlevél alapján azt vizsgálta, hogy megalapozhatták-e a határozat meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok az alperes azon állítását, hogy a Társulás a társulási szerződés határidőre történő felülvizsgálatának elmulasztása miatt megszűnt, miáltal az utólagos kötelezésre a megszűnt Társulás esetére irányadó szabályok vonatkoznak.

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a vonatkozó jogszabályok helyes értelmezésével foglalt állást abban, hogy a jogszabályokból az alperes általi következtetés nem vonható le. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 105. §-a (1) és (2) bekezdése rendelkezik a költségvetési szerv létrejöttéről és megszűnéséről, nyilvántartásba vételéről, illetőleg törléséről. E felhívott jogszabályi rendelkezés a 2013. január 1.-ével történt jogszabályváltozás során nem módosult. Az (1) bekezdés értelmében a költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzéssel, a bejegyzés napjával jön létre. A költségvetési szerv létrehozásáról rendelkező jogszabály, alapító okirat későbbi időpontot, törvény más időpontot is megállapíthat a létrejött napjaként. Ez esetben a Kincstár a költségvetési szervet ezen időponttal jegyzi be a törzskönyvi nyilvántartásba. A (2) bekezdés értelmében a költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásból való törlésével, a törlés napjával szűnik meg. Az átalakításról, megszűnésről rendelkező jogszabály, megszüntető okirat későbbi időpontot, törvény más időpontot is megállapíthat a megszűnés napjaként. Ez esetben a Kincstár a költségvetési szervet ezen időponttal törli a törzskönyvi nyilvántartásból.

Az Áht. 2013. január 1-jén beiktatott 111. § (16a) bekezdése szerint a többcélú kistérségi társulás megszűnése esetén a társulási megállapodásban megjelölt önkormányzat (a továbbiakban: kijelölt önkormányzat) felel a tárgyévben, illetve a tárgyévet megelőző években a központi költségvetésből származó támogatásokkal való elszámolásért. Eltérvő megállapodás hiányában a kijelölt önkormányzat a többcélú kistérségi társulás korábbi székhelye szerinti települési önkormányzat. A társulási tanács elnöke a

megszüntetésről hozott döntést követően haladéktalanul tájékoztatja a Kincstárat a kijelölt önkormányzatról.

Az államháztartási törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011.(XII.31.) Korm. rendelet 103.§ (1) bekezdése szerint a társulás által ellátott feladatokhoz kapcsolódó, a központi költségvetésről szóló törvény Áht. 14.§ (3) bekezdése szerinti fejezetéből biztosított támogatást az intézmény székhelye szerinti, vagy a társulási megállapodásban meghatározott helyi önkormányzat, helyi nemzetiségi önkormányzat igényelheti. A támogatással való elszámolás az igénylésre jogosult feladata. Ez utóbbi, az elszámolásról szóló jogszabályi rendelkezés nem változott a 2012. december 31-ei állapothoz képest, mint ahogy arra az elsőfokú bíróság is utalt az ítéletében.

Ezen jogszabályok értelmezésével helyesen jutott az elsőfokú bíróság arra a következtetésre, hogy a társulási szerződés felülvizsgálatának, a szerződés módosításnak a hat hónapos határidőn belüli elmaradása nem vont maga után olyan törvényi következményt, ami ipso jure a társulás megszűnéséhez vezetett, a jogszabály erre nézve időpontot sem jelölt meg. Az alperes csak következtetési úton jutott el oda, hogy az eredeti társulási formát szabályozó jogszabály hatályon kívül helyezésére tekintettel a Társulás jogilag nem élhetett tovább, függetlenül attól, hogy a törzskönyvben is benne maradt. Ehhez képest a társulás megszűnésének jogszabályban foglalt módja a törzskönyvi nyilvántartásból való törlés. Nem kifogásolható tehát az elsőfokú bíróság azon ítéleti döntése, mely szerint egyrészt nem volt feladata az alperesnek konkrét támogatás visszatérítési ügyben a Társulás törvényes működésének vizsgálta, másrészt arra tekintettel, hogy a jogszabály a megszűnésre nem ad határozott rendelkezést, nem állapít meg időpontot, és a társulást a törzskönyvből sem törölték, tehát a Társulás jogilag és egyébiránt ténylegesen sem szűnt meg, melyre tekintettel a székhely helytállási kötelezettsége nem volt megállapítható. Abban a kérdésben pedig nem változott a jogszabály, hogy a 2013. január 1-től hatályos rendelkezések szerint is az igénylésre jogosultnak kell elszámolnia. Nem kifogásolható, hogy az elsőfokú bíróság a releváns jogszabályokat annak betű-szerinti, megszorító értelme alapján vette figyelembe, míg az alperes a szabályokból következtetési alapon jutott el a Társulás megszűnésének megállapításáig és a visszaigénylési ügyben ennek jogkövetkezménye levonására.

Alappal mellőzte az elsőfokú bíróság az új eljárás elrendelését is, utalva a Társulás perben állásának hiányára.

Az érdemben helyes elsőfokú jogerős ítéletet a Kúria a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A felülvizsgálati eljárási illetéket a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 14.§-a alapján az állam viseli.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő, így részére perköltségigény nem merült fel.

Budapest, 2016. február 23.

**Dr. Kalas sk. Tibor a tanács elnöke, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet
sk. előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró**