

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ítélete

Az ügy száma: Kfv.IV.35.281/2018/6. szám

A tanács tagjai: Dr. Patyi András a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás előadó bíró,
Dr. Dobó Viola bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. Nagy György jogtanácsos

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. Ádók Andrea kamarai jogtanácsos

A per tárgya: támogatás visszafizetésére kötelezés

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél/felek: felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.003/2018/7. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.003/2018/7. számú ítéletét hatályában fenntartja;
- kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 30.000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A feljegyzett 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes önkormányzat könyvtári szolgáltatással kapcsolatos közfeladatait 2015-ben azt általa alapított Sz. V. K. Közhasznú Társaság(a továbbiakban Kht.) látta el. A felperes 2015. évre vonatkozóan a települési önkormányzatok nyilvános könyvtári és közművelődési feladatainak támogatása és a települési önkormányzatok könyvtári célú érdekeltségnövelő támogatása jogcímenen állami támogatásban részesült. Az alperes Csongrád Megyei Igazgatósága a felperes 2015. évi elszámolását ellenőrizte, melynek során egyebek mellett megállapítást nyert, hogy a felperes által a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: 2015. évi Kvtv.) 2. melléklet IV.1.d települési önkormányzatok nyilvános könyvtári és közművelődési feladatainak támogatása, illetve a IV.1.i települési önkormányzatok könyvtári cím érdekeltség növelő támogatása jogcímek tekintetében nem volt jogszerű a felperes által igénybe vett támogatás, mivel nem a felperes vagy az intézménye látta el a feladatot, hanem az általa alapított Sz. V. K. Közhasznú Társaság.
- [2] A alperes neve Csongrád Megyei Igazgatóság Államháztartási Iroda (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a 2017. április 06. napján kelt CS-ÁHI/7-10/2017. számú határozatával a felperes terhére 17.876.622,- Forint, a központi költségvetésből jogtalanul igénybe vett támogatás visszafizetésre kötelezte, amelyből a pénzbeli szociális ellátások kiegészítése jogcímen 201.780,- Forint, az önkormányzat nyilvános könyvtári és közművelődési feladatainak támogatás jogcímen 15.016.000,- Forint, míg az önkormányzatok könyvtári célú érdekeltségnövelő támogatás jogcímen 2.658.842,- Forint a visszafizetendő összeg. Kötelezte továbbá a felperest a fenti összeg után ügyleti és késedelmi kamat megfizetésére.
- [3] A határozat indokolásában kifejtette, hogy a 2015. évi Kvtv. 2. melléklet IV.1.d pontjában szabályozott települési önkormányzatok nyilvános könyvtári és közművelődési feladatainak támogatása jogcímen a felperes a beszámolóban 32.643.900,- Forintot tüntetett fel elszámolt összegként, míg az elsőfokú hatóság által megállapított összeg 17.627.900,- Forint volt. A - 15.016.000,- Forint eltérést az elsőfokú hatóság jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősítette, melyre tekintettel a felperest a fenti jogcímen visszafizetési kötelezettség terheli.
- [4] Megállapította, hogy a támogatás egy részét az önkormányzat a 2015. évi éves beszámolójában a 082042 kormányzati funkción az egyéb működési célú támogatások államháztartáson kívülre (nonprofit gazdasági társaságok) rovaton számolta el. A könyvelési adatokból

megállapította, hogy a könyvtári feladatokat nem a felperesi önkormányzat látta el, melyre tekintettel megállapította, hogy erre a kormányzati funkcióra a felperes nem könyvelhetett volna.

[5]

[6] Az elsőfokú hatóság kifejtette, hogy a könyvtári feladatok finanszírozására a 2015. évi Kvtv. a települési önkormányzatok részére biztosítja a támogatást. A feladatok ellátását az önkormányzat más gazdasági szereplőre nem ruházhatja át, ugyanis a nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata. Ezen feladatok nyilvános könyvtár fenntartásával vagy megyei könyvtár szolgáltatásának igénybe vételével lehetséges teljesíteni. Hivatkozott a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kult.tv.) 53. § (2) bekezdésére, melynek értelmében a nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata. Hivatkozott továbbá a Kult.tv. 64. § (1)-(3) bekezdéseire, a 2015. évi Kvtv. 2. melléklet c) pontjára és eec) pontjára, valamint a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet 3. § (1) bekezdésére.

[7] Megállapította a fenti jogszabályok alapján, hogy a felperes igénylése és elszámolása nem volt jogszerű, mivel a jogcím szerinti támogatásra a nyilvános könyvtárat fenntartó települési önkormányzat jogosult, azonban az eljárás során megállapítást nyert, hogy ezen feladatait nem az önkormányzat, hanem a Kht. látta el. Hangsúlyozta, hogy állami támogatás azonban csak azon önkormányzatokat illet meg, akik nyilvános könyvtárat tartanak fenn, vagy a feladatokat megyei könyvtárszolgáltatásainak igénybe vételével teljesíti. Az önkormányzat által alapított nonprofit szervezet nem lehet költségvetési intézménynek tekinteni.

[8] A rendelkezésére álló dokumentumokból megállapította, hogy a Kht. közfeladatot lát el és ennek fedezetére kapja az önkormányzattól a támogatást. Hangsúlyozta, hogy az önkormányzat törzskönyvi nyilvántartásában nem szerepel könyvtári feladat, ezért nem lett volna használható a felperes részéről a 082042 kormányzati funkció. Megállapította továbbá, hogy nem teljesült az a jogszabályi előírás, mely szerint a támogatás könyvtári állomány, illetve technikai, informatikai, műszaki eszközeinek, berendezési tárgyainak gyarapítására fordítható, ugyanis a felperes államháztartásain kívüli szervezet részére adta azt át. Minderre tekintettel az elsőfokú hatóság arra a következtetésre jutott, hogy az elszámolásban szereplő adatok nem felelnek meg a valóságnak és azok nem kerülhettek volna elszámolásra a jogcímek szerinti támogatásokkal szemben.

[9] A felperes fellebbezése folytán eljáró alperes a 2017. november 09.

napján kelt KINCSTK/118002/2017. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A települési önkormányzatok nyilvános könyvtári és közművelődési feladatainak támogatása jogcím körében osztotta az elsőfokú hatóság azon megállapítását, mely szerint a feladatok ellátását az önkormányzat más gazdasági szereplőre nem ruházhatja át, ugyanis a nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata, melynek alátámasztására hivatkozott a Kult.tv. 53. § (2) bekezdésére, 64. § (1)- 2. melléklet c) pontjára, eec) pontjára, valamint a 68/2013. NGM rendelet 3. § (1) bekezdésére. Álláspontja szerint a Kult. tv. 53. § (2) bekezdése és 64. § (1)-(3) bekezdései figyelembevételével a felperes igénylése nem volt jogszerű és a felhasználás vizsgálatakor az átadott pénzeszköz sem fogadható el működési kiadásként. A felperes az állam által nyújtott támogatást egy államháztartáson kívüli gazdasági szervezetnek továbbadott támogatásra és nem könyvtári állomány, illetve technikai, informatikai, műszaki eszközeinek, berendezési tárgyainak gyarapítására fordította. A Kult.tv. 53. § (2) bekezdése és 64. § (1)-(3) bekezdései alapján erre nem lett volna jogszabályi lehetősége, mivel más gazdasági szereplőre az önkormányzat nem ruházhatja át a támogatást. A visszafizetés körében hivatkozott az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 60/A. § b) pontjára, amíg a jogosulatlanul igénybe vett támogatás összege után még kamatkövetelését az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 386/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Ávr.) 111. § (b)-(h) pontjaira, a késedelmi kamat fizetési kötelezettségét az Áht. 53/A. § (2) bekezdésére alapította.

A felperes keresete és az alperes védekezése

[10] A felperes a keresetében az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és perköltségben marasztalását kérte. Álláspontja szerint az alperes tévesen értelmezi az Áht. 57. § (6) és (7) bekezdéseit és a Kult.tv. 53. § (2) és 64. §-át. A felperes a 2015. évi Kvtv. 2. melléklet IV.1.d pontjában foglalt települési önkormányzatok nyilvános könyvtári és közművelődési feladatainak támogatása jogcíme kapcsán hangsúlyozta, hogy az önkormányzat az Áht. 60/A. § (1) bekezdésének rendelkezéseit nem sértette meg és jogosult volt a támogatás igénybevételére.

[11] Az alperes az érdemi ellenkérelmében a felperes keresetének elutasítását kérte. A Kult.tv. 2017. július 08. napján hatályba lépett 64. § (2/a) bekezdésével kapcsolatosan előadta, hogy a rendelkezés átmeneti rendelkezések beiktatása nélkül lépett hatályba. A felperes által hivatkozott közigazgatási elvi határozat és kúriai döntés a jelen ügyben azért nem alkalmazható, mert az új ügyekben a jogalkotó kifejezetten rendelkezett a módosított jogszabály folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásáról, a

jelen ügyben hivatkozott Kult.tv. 64. § (2/a) bekezdése kapcsán, azonban a Kult.tv. nem tartalmaz arra vonatkozó kifejezett rendelkezést, hogy azt a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, így álláspontja szerint a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alkalmazására a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdés a) pontja alapján kizárólag a hatályba lépését követően kerülhet sor.

A jogerős ítélet

[12] A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.003/2018/7. számú 2018. február 28-án kelt ítéletével a felperes keresetét elutasította.

[13] A jogszabály az érintett időszakban ugyan kifejezetten nem zárta ki hogy a nyilvános könyvtár ellátásával kapcsolatos kötelező feladatot az állami vagy az önkormányzat nonprofit gazdasági társaságon keresztül lássa el, azonban jogszabályban meghatározott rend hiányában nem volt biztosított az Áht. 3/A § (2) bekezdésében foglalt feltétel. Ebből következően a szabályozás nem tette lehetővé 2015. évben a felperes által alkalmazott azon megoldást, hogy a könyvtár működtetésére vonatkozó közfeladatot az általa alapított Kht. útján lássa el. A Kht. ugyanis nem felel meg a 64.§ (2) bekezdés a) és b) pontjában foglalt feltételeknek. A felperes maga sem hivatkozott arra, hogy a Kht. fenntartónak minősülne, hiszen a fenntartó a felperesi önkormányzat és az sem vitás, hogy a felperes nem megyei könyvtár szolgáltatásait vette igénybe a közfeladat teljesítése során.

[14] A könyvtári szolgáltatás nonprofit gazdasági társaság útján történő teljesítésére vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában megállapítható, hogy a felperes az adott időszakban a támogatást jogosulatlanul vette igénybe, melynek visszafizetésére az alperes jogszerűen kötelezte az Áht. 60/A.§ (1) bekezdés d) pontja alapján.

[15] A jogszabály időközben bekövetkezett módosításával kapcsolatosan a bíróság osztja az alperes álláspontját, mely szerint a Kult.tv. 2017. július 8. napján hatályba lépett 64. § (2/a) bekezdése a jelen ügyben nem alkalmazható, mivel a hatályba léptetésről szóló 2017. évi LXVIII. törvény nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy a fenti rendelkezést a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kellene.

[16] A Jat. 15. § (1) a-b pontjai értelmében a jogszabályi rendelkezést - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A jelen esetben ez azt jelenti, hogy a 2015-ben keletkezett tényekre

a fenti rendelkezés nem alkalmazható. A felperes által hivatkozott 1077/2004. számú közigazgatási elvi döntés és a BH2016.160.számú eseti döntés eltérő jogi alapokon nyugszik, így azok a jelen ügyben az elsőfokú bíróság szerint nem relevánsak.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[17] A felperes felülvizsgálati kérelmében kérte a Kúriát, hogy az elsőfokú bírósági ítéletét változtassa meg a javára. Másodsorban kérte, hogy az elsőfokú ítéletet helyezze hatályon kívül, kötelezze az elsőfokú bíróságot az új eljárás lefolytatására, továbbá az új eljárásban az elsőfokú bíróság keresse meg az Alkotmánybíróságot, hogy a Kult. tv. 64. § szabályozása alaptörvényellenességét mondja ki, mivel alapjogot sért és sérti az önkormányzatok Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban Mötv.) biztosított jogait.

[18] A Kult. tv. 64. §-ban foglalt 2017. június 8. napjáig hatályos korlátozás sérti az önkormányzatiság alapjogát és ellentétes az Mötv. 112. §-ban meghatározott joggal. A korlátozás szükségtelen és jogbizonytalanságot hoz létre a felperes szerint. A kérdéses ügyben az Önkormányzat alapjogát sarkalatos törvény rögzíti, míg a korlátozó jogszabály ágazati törvény. Az alapjog korlátozása aránytalan és szükségtelen. A szükségtelenségét támasztja alá, hogy változatlan társadalmi viszonyok és szabályozás mellett 2017. június 8-tól hatályon kívül helyezték. A jogbiztonság elvét sérti, hogy párhuzamosan két ellentétes tartalmú jogszabály van hatályban és annak alkalmazása, hogy melyiket alkalmazzák, egy közigazgatási szerv, az Államkincstár döntésétől függ. A kérdéses ügyben az Önkormányzat alapjogát sarkalatos törvény rögzíti, míg a korlátozó jogszabály ágazati törvény. Az alapjog korlátozása aránytalan és szükségtelen. A szükségtelenségét támasztja alá, hogy változatlan társadalmi viszonyok és szabályozás mellett 2017. június 8-tól hatályon kívül helyezték. A jogbiztonság elvét sérti, hogy párhuzamosan két ellentétes tartalmú jogszabály van hatályban és annak alkalmazása, hogy melyiket alkalmazzák, egy közigazgatási szerv, az Államkincstár döntésétől függ. A Kult. tv. 64. § (1)-(3) bekezdése eszerint sérti az alaptörvényben biztosított önkormányzatisághoz való jogot, ellentétes a szabályozás az Mötv. 112. § (1) bekezdésével.

[19] Az alperes ellenkérelmében a visszaható jogalkotás tilalmára hivatkozott, tekintettel arra is, hogy a Kult. tv. módosítása a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazást nem említi. Álláspontja szerint a Kvtv. jellemzően nem engedi, hogy az önkormányzat államháztartáson kívüli szereplőn keresztül biztosítsa a támogatással érintett szolgáltatást.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [20] A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.
- [21] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 275. §-a szerint a felülvizsgálati eljárásban a Kúria a jogerős határozatot kizárólag a felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem keretei között vizsgálhatja. Jogszabálysértés esetén van lehetőség az eljárást lefolytató bíróság döntésének hatályon kívül helyezésére vagy megváltoztatására.
- [22] A Kúriának az ügyben vitássá tett címen való igénylés jogszerűségéről kellett döntenie.
- [23] A Mötv. 13. § (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: (7) kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó- művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása.
- [24] Az önkormányzati gazdálkodás alapja a költségvetés, amely az államháztartás része. A közfeladatok ellátását és átlátható működését az Áht. szabályozza. Az Áht. 3/A. § (2) bekezdése értelmében a közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet.
- [25] A fenti rendelkezés valóban lehetővé teszi államháztartáson kívüli szervezetek részére is közfeladatok ellátását, azzal a feltétellel, hogy annak rendjét külön jogszabály rögzíti. Nem vitás, hogy számos közfeladat esetében kifejezetten megengedik az ágazati jogszabályok, hogy az önkormányzatok államháztartáson kívüli szervezetek útján lássák el egyes közfadataikat, azonban minden egyes közfeladat vonatkozásában vizsgálni kell az adott feladatra vonatkozó speciális jogszabályi rendelkezéseket.
- [26] A jelen ügyben a nyilvános könyvtári szolgáltatásra vonatkozó speciális jogszabály a Kult. tv., melynek az elszámoláskor hatályos rendelkezéseit kellett a jelen ügyben alkalmazni.
- [27] A Kult. tv. 53. § (1) bekezdése értelmében a könyvtárhasználati jog gyakorlását a könyvtári ellátás rendszere biztosítja. A (2) bekezdés értelmében a nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata.

[28] A Kult. tv. 64. § (1) bekezdése szerint a települési könyvtári ellátás biztosítása a települési önkormányzatok kötelező feladata. A (2) bekezdés értelmében az (1) bekezdésben meghatározott feladatot a községi és a városi önkormányzat

a) nyilvános könyvtár fenntartásával vagy

b) a megyei könyvtár szolgáltatásainak igénybevételeével teljesíti.

E rendelkezésekből az állapítható meg, hogy 2015-ben az önkormányzati feladatok körében könyvtári ellátás biztosítása kizárólag a fenti keretek között valósulhatott meg.

[29] A felperes a fenti jogszabályi rendelkezésekből helyesen vonta le azt a következtetést, hogy a nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése a helyi önkormányzat feladata és a helyi önkormányzat pedig ezen feladatához igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit. A Sz. V. K. Közhasznú Kft. 100%-ban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság és az, hogy a felperes ezen keresztül működteti a nyilvános könyvtárát, nem ellentétes a Kult.tv. 53. § (2) bekezdésével. A Kult.tv. 64. §-a azonban a települési könyvtári ellátás körében az ellátás formáját célzottan meghatározott körre korlátozta, és a Kvtv. kifejezetten ehhez rendeli a vitatott támogatást. A 2. sz. melléklet IV.1.d) pontjában azzal, hogy megismétli a „nyilvános könyvtár” fordulatot a Kult. tv.-re utalva, a IV.1.i) pontban pedig a kifejezetten a 64. § (2) bekezdés a) pontjára hivatkozással.

[30] 2017. július 08. napi hatályba lépéssel a kérdéses szakasz azzal egészült ki, hogy a nyilvános könyvtár fenntartását és működtetését a települési önkormányzat a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló nonprofit gazdasági társaság útján is elláthatja. A szabályozásnak azonban ez nem értelmező rendelkezése, hanem kiterjesztő tartalmú módosítása, viszont ez a rendelkezés csak 2017. VII. 8-tól hatályos, és aminek visszamenőleges alkalmazására külön felhatalmazás hiányában a Jat. 15. § (1) bekezdése alapján nincs mód.

[31] Mindezen alapulón a Kúria a jogerős ítéletet régi Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[32] *Az önkormányzati feladatellátás normatív támogatása az ellátás formája szempontjából csak akkor és olyan mértékig közömbös, miként azt jogszabály meghatározza.*

Záró rész

[33] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a régi Pp. 274. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[34] Az alperes pernyertességére tekintettel, figyelemmel a régi Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. §-ára is, a Kúria a felperest kötelezte az alperes perköltségeinek megfizetésére.

[35] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű, a 39. § (3) bekezdés d) pontja alapján számított és a 62. § (1) bekezdés h) pontja értelmében feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket a pervesztesnek minősülő felperes személyes illetékmentességére [Itv. 5. § (1) bekezdés b) pontja] figyelemmel a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.

[36] Az ítélet ellen a felülvizsgálat lehetőségét a régi Pp. 271.§ (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

, 2019. március 5.

Dr. Patyi András s. k. a tanács elnöke, Dr. Horváth Tamás s. k. előadó bíró, Dr. Dobó Viola s. k. bíró