



KOMÁROM-ESZTERGOM VÁRMEGYEI KORMÁNYHIVATAL

Komárom-Esztergom vármegye valamennyi jegyzője részére

Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartási Modulján keresztül

Iktatószám: KE/3/272-14/2023.
Tárgy: Szakmai segítségnyújtás és
intézkedés kérése
Ügyintéző: Lorbert Ferenc
dr. Lengyel Tímea
Telefon: (34) 515-154, (34) 515-140

Tisztelt Jegyző Asszony!
Tisztelt Jegyző Úr!

A Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárának (a továbbiakban: Miniszterelnökség) a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos 2021. évre vonatkozó ellenőrzési munkaterv szerint a helyi önkormányzatok szociális és gyermekvédelmi tárgyú rendeleteinek a törvényességi felügyeleti vizsgálatát a Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály Törvényességi Felügyeleti Osztálya elvégezte a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) rendelkezéseire figyelemmel.

A Miniszterelnökség Hatósági Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság Törvényességi Felügyeleti és Eljárásjogi Főosztálya elvégezte a kormányhivatali jelentések tartalmi összegzését és értékelését. Ennek során a szociális szakterület szakmai irányítását végző Belügyminisztérium véleményezte a kormányhivatali jelentésekben rögzített megállapításokat, valamint az egységes jogalkalmazási gyakorlat, és az egyértelmű szabályozás kialakítása érdekében kifejtette szakmai álláspontját a kormányhivatalok által előterjesztett jogalkotási kérésekkel összefüggésben.

A fentiekre tekintettel a 2023. júniusában megküldött Összefoglaló Jelentésben (a továbbiakban: Jelentés) a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium az Szt. és a Gyvt. felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban ismertetett szakmai észrevételeiről az alábbi tájékoztatást adom.

1. A rendkívüli települési támogatással (a továbbiakban: Rtt.) kapcsolatban tett megállapítások:

- Az Szt. 45. § (4) bekezdése behatárolja az élethelyzeteket és meghatározza az ellátás nevét is. Amellett, hogy az önkormányzatoknak kötelező Rtt. néven ellátást létrehozni, a kötelezettség arra is kiterjed, hogy ennek az ellátásnak az alkalmanként felmerülő krízishelyzetekben támogatási lehetőséget kell biztosítania.
- A temetési hozzájárulás, a gyógyszersegély, vagy a tüzelőanyag hozzájárulás kizárólag akkor tekinthető Rtt.-nek, ha az alkalmanként jelentkező többletkiadások finanszírozásához nyújt segítséget. Azonban ebben az esetben is indokolt olyan szabályozás megalkotása, amely a rendkívüli élethelyzeteket tágabban határozza meg, nem az egyes kiadástípusok (tüzelő,

gyógyszer stb.) felől közelítve, hanem lehetőséget biztosítva arra, hogy az önkormányzat bármilyen, előre nem látott krízis esetén reagálni tudjon. Nem jogszerű az a gyakorlat, amely szerint az önkormányzat nevesíti az Rtt.-t de annak keretein belül nem krízisellátást nyújt, hanem más (akár az Szt.-ben felsorolt egyéb célra biztosított) ellátást nevez Rtt.-nek.

- Az önkormányzatok azon gyakorlata, mi szerint határozatlan időre állapítják meg az Rtt.-t jogszabálysértő, figyelemmel arra, hogy ez nem egyeztethető össze a támogatás céljával, hiszen rendkívüli ellátásról van szó, amely alkalmanként felmerülő kiadások finanszírozásához nyújt segítséget. A határozatlan időre nyújtott ellátás azt jelenti, hogy egy másik települési támogatási forma keretében kellene szabályozni az ellátást.
- Támogatandóak azok az önkormányzati rendeleti szabályozások, amelyek az Rtt. esetében lehetővé teszik:
 - a formakényszer nélküli támogatás kérelmezést,
 - a kérelem szóban történő benyújtását,
 - a kérelem elbírálásához szükséges igazolások előzetes beszerzésétől történő eltekintést, azok nyilatkozattal történő pótlását,
 - az életet, testi épséget veszélyeztető élethelyzet esetén az eljárás lefolytatása nélküli döntéshozatalt és kifizetést,
 - a rövid határidővel történő - akár házipénztárból történő - kifizetést.

2. A települési támogatással (a továbbiakban: Tt.) kapcsolatban tett megállapítások:

- A Tt. egyik formájaként definiált ápolási díj vonatkozásában nem jogszerűtlen az olyan tartalmú rendelkezés, amely az ápoló és az ápolat személy között öröklési és/vagy eltartási szerződés esetén korlátozza az ellátás igénybevételét. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerint a tartási szerződés célja, hogy – ingyenes tartási szerződést kivéve – ellenszolgáltatás fejében a tartásra kötelezett gondoskodjon a tartásra jogosult eltartásáról, ideértve annak ápolását, gondozását, gyógyíttatását is. Az öröklési szerződés célja, hogy az örökségért cserébe valaki - egyebek mellett – biztosítsa az örökhagyó vagy egy harmadik személy gondozását. Tekintettel arra, hogy az ápolásért ezekben az esetekben az ápoló a tartási vagy öröklési szerződés keretében ellenértéket kap, nem indokolt az önkormányzat által biztosított ellátás igénybevétele az ápolási tevékenység miatt kieső jövedelem pótlására. Amennyiben ingyenes tartási szerződésről van szó, úgy az ápolási díj igénybevétele nem kizárt. Indokolt annak vizsgálata, hogy az ápolásra milyen jogviszony keretében kerül sor, így az ügyfél részesül-e ellentételezésben az ápolási tevékenységért. Szociális helyzetként értékelhető, hogy amennyiben valaki más személy tartására vállal kötelezettséget, feltételezhető, hogy nincs olyan szociális helyzetben, hogy saját maga tartására ne lenne képes. (Annak azonban nincs akadálya, hogy amennyiben az eltartó a szerződés megkötését követően - pl.: munkahely elvesztése okán - kerül átmenetileg olyan helyzetbe, hogy önmaga ellátására nem képes, úgy Rtt., vagy egyéb krízistámogatási forma részére megállapítható.)
- A krízishelyzetben nyújtandó rendkívüli települési támogatáson kívül más támogatási formák esetében nem jogszerűtlen a meghatározott ideje helyben lakás feltételének előírása. Az Szt. személyi hatálya (3. §) is előírja az egyes személyi körök esetében a „Magyarországon élés”, illetve a „Magyarország területén jogszerű tartózkodás” feltételét. E személyi hatályra vonatkozó rendelkezések a szociális rászorultság alapján megállapított ellátások tekintetében is alkalmazandók, független attól, hogy rászorultsági feltételt nem tartalmaznak. Az Szt. hatályára vonatkozó feltételekhez hasonlóan, költségvetési forrásai védelmében az önkormányzatok is jogszerűen alkalmaznak rendeleteik és ellátásaik esetében a személyi hatályra vonatkozó előírást, ideértve a helyben élést, illetve a meghatározott ideje helyben élés feltételét is. E megközelítést támasztja alá a Köf.5.045/2016/3. számú döntés is.
- Az az önkormányzati szabályozás, mely szerint a házastársak akkor tekinthetők különélőnek, ha a lakcímük is különböző jogszerű. Ilyen típusú szabályozás található például az Szt.

végrehajtási rendeletében is. A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés szerint: „Az Szt. 4. §-a (1) bekezdésének 1) pontja alkalmazásában a házastársak akkor tekinthetők különélőnek, ha a lakcímük különböző.”

- Ha a rendszeres Tt.-ként nyújtott lakhatási támogatást a képviselő-testület a szociálisan rászoruló családok nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadások viseléséhez is nyújtja, nem jogszerűtlen. Elképzelhető, hogy a család nem lakás céljára szolgáló helyiségben él. Ebben az esetben az e helyiség fenntartásával kapcsolatos költségek fenntartásához kell támogatást biztosítani a rászoruló személyek részére.
- Az az önkormányzati szabályozás, amikor a jogosultsági feltételek körében nem veszik figyelembe az egyedül és a többszemélyes háztartásban élők helyzete közötti különbséget nem méltányos, azonban nem tekintendő jogszerűtlennek. Nem állapítható meg ugyanis olyan, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8. § szerinti védendő tulajdonság, amely alapján az ügyfeleket a szabályozás diszkriminálná. Számos olyan törvény alapján biztosított ellátás létezik, amelynek jogosultsági feltételei, összege nem veszik figyelembe a háztartás tagjainak számát.

3. Egyéb jogértelmezési kérdések

- Nem elégséges az önkormányzat rendeletében arra hivatkozni, hogy „Az ellátások igénybevétele feltételeit, az ellátások megszűnésének eseteit az intézmény belső szabályzatai tartalmazzák.”, mivel a rendeletalkotás célja a lakosság irányába történő egyértelmű és informatív tájékoztatás, amely nem váltható ki az egyes intézményi tájékoztatással.
- Az Szt. 92. §-ában foglalt rendeletalkotási kötelezettség a szociális szolgáltatást ténylegesen fenntartó önkormányzatok esetében áll fenn, hiszen az e szakasz (2) bekezdése alapján szabályozandó tárgyköröket (pl.: a nyújtott szolgáltatások formái, a kérelem benyújtásának módja, a fizetendő térítési díjak mértéke, a fizetésre kötelezettek köre, a térítési díj csökkentésének, illetve elengedésének esetei és módjai) jellegüknél fogva maga a fenntartó határozhatja meg. Az önkormányzatnak tehát nem kell rendeletet alkotnia e kérdésekben, ha egyházi vagy civil szervezettel kötött ellátási szerződés útján biztosítja a szolgáltatást, ebben az esetben ezeket a tárgyköröket az egyházi vagy civil fenntartó szabályozza saját hatáskörben. Ettől eltérő az értelmezés az Szt. 62. §-a szerinti étkeztetés szociális szolgáltatás esetében. Itt úgy rendelkezik a törvény, hogy a jogosultsági feltételek részletes szabályait a települési önkormányzat - valamennyi, nem csak a szolgáltatást fenntartó - rendeletben határozza meg. E körben lényeges, hogy az önkormányzat a területén élő rászoruló és a törvényben felsorolt célcsoportba tartozó személyek étkezéséről gondoskodjon, a helyi igények és körülmények ismeretében meghatározza, hogy kit kell ellátni, akkor is, ha nem ő a szolgáltatás fenntartója, hanem a vele szerződött egyházi vagy civil fenntartó. Ezt az értelmezést erősíti a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 20. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezés, miszerint az étkeztetést nyújtó szociális szolgáltató, intézmény az önkormányzat rendeletében meghatározottak szerint részt vesz a szociális rászorultság megállapításában.
- A köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezés alól részben vagy egészben történő mentesítés szabályozása esetén, ha kimondásra kerül, hogy „nem mentesítik az eltemettetésre kötelezettet” nem tekinthető jogsértőnek. Az Szt. 48. § (4) bekezdése nem teszi kötelezővé az eltemettetésre köteles személy mentesítését a költségek megtérítése alól, csupán lehetőségként szabályozza azt. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (5) bekezdése szerint a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely a) a szabályozási cél eléréséhez nem feltétlenül

szükséges, b) normatív tartalommal nem rendelkezik. Az olyan rendelkezés tehát, amely nem mentesíti az eltemetésre kötelezettet, nem ütközik az Szt. szabályozásába, azonban nincs összhangban a jogalkotásra vonatkozó rendelkezésekkel.

- Az Szt. 45. § (1) bekezdés felvezető mondata, valamint az Szt. 45. § (3) bekezdés együttes értelmezésével az önkormányzatoknak egyértelmű kötelezettsége, hogy rendkívüli települési támogatást nyújtson, azonban az egyéb települési támogatási formák biztosítása mérlegeléstől függ.
- A kialakított álláspont szerint jogszerűek azok a szabályozások, amelyek a rendkívüli települési támogatás bizonyos eseteiben jövedelmi feltételeket határoznak meg, akkor, ha biztosított a támogatáson belül olyan jogcím, amely krízishelyzetben jövedelmi, feltételek vizsgálata nélkül hozzáférhető a szükséghelyzetbe került személyek számára. Az önkormányzati hatáskörben biztosított ellátások célja, hogy a helyi viszonyok ismeretében, azokra reagálva biztosítsanak támogatást, kiegészítve az Szt. alapján országosan azonos feltételekkel hozzáférhető szociális ellátásokat. A településenként eltérő feltételek meghatározása jogszerű és összhangban van a támogatás jellegével. Szakmai szempontból támogatható az a megközelítés, amely bizonyos támogatási formák esetében a jogosultsági feltételek egységesítését vagy keretek közé szorítását célozza.
- A köztemetést érintően az Szt. 48. § (4) bekezdése arra kötelezi az önkormányzatot, hogy rendeletében meghatározza azokat a különös méltánylást érdemlő körülményeket, amelyek fennállása a megtérítési kötelezettség alól részben vagy egészben mentesítheti az eltemetetésre köteles személyt. A részletfizetés nem érthető bele a mentesítés jogintézményébe.
- A lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó önkormányzati feltétel meghatározásának jogi akadálya nincsen. Ennek kapcsán azonban az Alaptörvény által is meghatározott keretek tiszteletben tartása érdekében a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó feltételek kizárólag az ingatlan külső állapotára vonatkozhatnak, kivéve hogy az ápolási célú ellátás esetén megkövetelhető az ápolat személy higiéniájának biztosítása. Nem szabható meg továbbá ellátás feltételként a valamely szolgáltatóval történő szerződéskötés. Nem tekinthetőek jogszerűnek továbbá az olyan feltételek, amelyek a rendezettségen túl az adott terület meghatározott irányú hasznosítására, a kert művelésére irányulnak. A jogosultsági feltételeknek kapcsolódniuk kell az ellátás céljához.
- A jelenlegi szabályozási és támogatási környezetben több okból sem támogatandó, hogy a szociális célú tűzifa juttatás biztosítására a települési támogatás keretében kerüljön sor. A tűzifa pályázat eljárási mechanizmusa eltér a települési támogatás szabályozási megközelítésétől. Nem jogszerűtlen az a szabályozás, amikor az önkormányzatok lakhatási célú Tt. keretében biztosítanak tűzifát az arra rászoruló lakosok részére. Ennek azonban el kell különülnie a központi költségvetésről szóló törvény szerinti, a települési önkormányzatok szociális célú tüzelőanyag vásárlásához kapcsolódó támogatása jogcímen nyújtott támogatástól. Ezért a jogalkotás egyértelműségének érdekében a Tt. szabályozásakor fogalmi megkülönböztetést szükséges használni, vagyis kerülendő pl. a „szociális tűzifa támogatás” meghatározás.
- A Gyvt. 21. §-a értelmében a gyermekétkeztetés gyűjtőfogalom, az intézményi és szünidei gyermekétkeztetést jelent, a Gyvt. 146. § (1) bekezdése térítési díj fizetési kötelezettséget ír elő többek között a gyermekétkeztetésért, a Gyvt. 147. § (1) bekezdése pedig a fenntartó kötelezettségeként határozza meg az intézményi térítési díj megállapítását. Ezen rendelkezésekből pedig következik a települési önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége.

- A képviselő-testület dönthet akként, hogy a rendkívüli települési támogatást pénzügyi szolgáltatási tevékenységnek nem minősülő kamatmentes kölcsön formájában is nyújtja.
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdés b) pontjával ellentétesnek minősül, az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amikor a betegség miatt igényelt Rtt. vonatkozásában előírták, hogy a kérelemhez csatolni kell a kórházi zárójelentést.
- Az ápolási célú ellátások egyik eleme, hogy az ápoló a gondozás keretében gondoskodik az ápolott személy higiéniájáról. Amennyiben ez elmarad, úgy nem teljesíti a kötelezettségét és az ellátás megállapítása sem indokolt, illetőleg a már megállapított támogatást is meg kell szüntetni.
- Az Szt. módosítása 2023. január 1-jétől bevezette a szociális vetési alap fogalmát. A tárgykörben alkotott önkormányzati rendeletekben számos szociális juttatás megállapításának alapja az Szt. módosítása előtt az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, amely azt jelentette, hogy egyes szociális juttatások mértéke valamilyen mértékben az öregségi nyugdíjminimumhoz igazodott. Ezen a viszonyítási alapon változtatott a törvény, és 2023. január 1-jétől bevezette, hogy a szociális juttatások mértékét a szociális vetítési alap összege határozza meg, amely jelenleg (2023. évben) a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 71. § (5) bekezdése értelmében – a nyugdíjminimumhoz hasonlóan – 28 500 forintban került megállapításra. A törvénymódosítás indokolása szerint a cél a társadalombiztosítási nyugdíjakhoz nem kapcsolódó ellátásokra, jövedelemhatárookra, egyéb összeghatárookra egy egységes viszonyítási alap bevezetése volt. Az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege fogalom azonban továbbra is érvényben maradt a nyugdíjjal kapcsolatban megállapítandó ellátásoknál.

Kérem a Tisztelt Jegyző Asszonyt/Urat, hogy az önkormányzat e tárgykörben alkotott rendeleteit a fenti szempontok és a KE/3/163-4/2021. számú „Szakmai segítségnyújtás és intézkedés kérése” tárgyú iratban foglaltak alapján vizsgálja ismételten felül és

2023. szeptember 29. napjáig

a feltárt jogsértések orvoslásáról az önkormányzati rendelet(ek) módosítása útján szíveskedjen gondoskodni.

Segítő együttműködését előre is megköszönöm!

Tatabánya, elektronikus bélyegző szerinti időpontban

Tisztelettel:

Dr. Kancz Csaba főispán nevében és megbízásából:

dr. Gulyás Renáta
főosztályvezető

helyettesítésével kapcsolatos
jogkörében eljárva:

Körtvélyfáyné dr. Sztán Kinga
osztályvezető