

DR. KOVÁCS ENDRE MIKLÓS

JEGYZŐ

FAJSZI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

TANÁRSÉGÉD

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR



A szociális tárgyú önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatának margójára I.

A RENDELETALKOTÁS KONCEPCIONÁLIS KERETEIRŐL¹

Jelen írás alapjául a szociális tárgyú önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatához kapcsolódó – a megyei kormányhivatalok által megvalósított – törvényességi felügyeleti célvizsgálat Bács-Kiskun megyére vonatkozó megállapításai szolgáltak, melynek tárgyában a megyei összefoglaló részjelentést a szerző készítette el. Az alapul fekvő cikk a kapcsolódó rendeletalkotások koncepcionális kereteinek tekintetében megragadható egy-egy lényeges – és adott esetben problematikus – tényező bemutatására szorítkozik. Tekintettel arra, hogy a közeljövőben több települési önkormányzat esetében is várhatóak – az utólagos hatásvizsgálatok nyomán – rendelt módosítások, így az egyes szociális ellátási típusok felülvizsgálat utáni részletkérdéseivel a soron következő lapszám-ban foglalkozik a szerző.

1. A szociális ellátások jogszabályi környezetének dinamikája

Magyarország szociális ellátórendszere paradigmaticus változáson megy keresztül a 2015. évben. A keretjelleget átalakítás középponti elemeként megragadható jogalkotói szándék az, hogy az állam és a települési önkormányzatok szociális ellátásokkal kapcsolatos feladatainak szétválasztása nyomán újraszabályozott helyi ellátórendszerek jobban ki tudják szolgálni az arra rászoruló személyek egyéni igényeit. Ezen jogpolitikai célkitűzés közvetlen eredőjeként jelentős mértékben

módosult a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: *Sztv.*) 2015. március 1. napjától.

A *Sztv.* 33-37/C. §-ok szerinti aktív korúak ellátása tekintetében végbement hatásköri változás okán ezen ellátást már nem az illetékes települési önkormányzat, hanem a járási hivatal állapítja meg, így az habár nem szűnik meg, de annak biztosítása kapcsán a települési önkormányzatoknak nem maradt hatásköre.

Az *Sztv.* 38-39. §-aiban rögzített lakásfenntartási támogatás, az *Sztv.* 43/B-43/C. §-aiban foglalt méltányossági ápolási díj, valamint az *Sztv.* 50. § (3)-(6) bekezdéseiben szabályozott méltányossági közgyógyellátás, továbbá az *Sztv.* 55-55/C. §-aiban megjelölt adósságkezelési szolgáltatás jogintézményét megszüntette a jogalkotó. Ezeket túl húzandó alá az, hogy a települési önkormányzatoknak az *Sztv.* 45. § szerinti önkormányzati segély megállapítására sincs már jogi lehetőségük. Kiemelendő azonban, hogy ezen ellátások biztosítására egy újonnan létrehozott jogintézmény, a települési támogatás nyújt jogalapot. Ennek közvetlen folyományaként az *Sztv.* 132. § (4) bekezdés g) pontja alapján kötelező jelleggel kellett megalkotniuk a helyi jogalkotóknak a települési támogatás keretében nyújtott ellátások jogosultsági feltételeire, valamint az ellátások megállapítására, kifizetésére, folyósítására, valamint felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. Ezen rendeletalkotási kötelezettségnek az *Sztv.* 134/E. §-a alapján legkésőbb 2015. február 28. napjáig kellett eleget tenniük a képviselő-testületeknek, melynek nyomán elfogadott önkormányzati rendeleteknek 2015. március 1. napján kellett hatályba lépniük.

Látható tehát, hogy a korábban meglehetősen eklektikus képet mutató települési önkormányzati szociális ellátási keretrendszer 2015. március 1. napjára jogintézményi szempontból letisztultabb képet mutat. A megjelölt időponttól kezdve a következő pilléreken nyugszik a települési önkormányzati szociális ellátórendszer: a települési támogatás, a

¹ A szerző ezen munka elkészítésekor a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály Törvényességi Felügyeleti Osztályának törvényességi referenseként tevékenykedett. (Jegyzői munkakörét 2015. május 16. napjától tölti be.) Aláhúzendó, hogy a cikkben tett szakmai megállapítások és kifejtett vélemények a szerző magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők sem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, sem pedig a Fajszi Közös Önkormányzati Hivatal hivatalos álláspontjának. A szerző ezúton fejezi ki köszönetét dr. Lentné dr. Boros Anita és Humné Csaplár Anikó törvényességi referens kolleginának a téma kapcsán megvalósult közös gondolkodásokért.

rendkívüli települési támogatás, a köztemetés, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások.²

2. A szociális tárgyú önkormányzati rendeletalkotások koncepcionális kereteiről

A szociális területű települési önkormányzati feladatellátás és az ezt megalapozó rendeletalkotás jelentőségét mutatja az, hogy a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára által kiadott *A fővárosi és megyei kormányhivataloknak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos ellenőrzési munkaterve* című államtitkári utasítása a megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti célvizsgálattal érintett tárgykörei közé sorolja a 2015. évre irányadóan a szociális tárgyú önkormányzati rendeleteket.³

Bács-Kiskun megye 119 települési önkormányzatának alapul fekvő helyi szabályozása vonatkozásában megvalósított szociális tárgyú törvényességi felügyeleti célvizsgálat az alábbi ellenőrzési szegmensekre terjedt ki.

- A felülvizsgálathoz kapcsolódó rendeletalkotás koncepcionális körülményei
- A települési támogatás rendeletalkotási keretei
- A rendkívüli települési támogatás rendeletalkotási keretei
- A tüzelőanyaggal kapcsolatos rendeletalkotás keretei

A fentiekben megjelölt vizsgálati területeken érvényesített részszempontok nyomán megfelelően kirajzolódott Bács-Kiskun megye jelenlegi szociális alapú feladat-ellátási térképe. Erre támaszkodva eredményesen következtetni lehetett arra, hogy az egyes települési önkormányzatok képviselő-testületei mely szociális alapú rászorultsági helyzeteket tekintenek támogatandónak. Kiemelendő az is, hogy a felülvizsgálat eredményeképpen hatályba lépő új önkormányzati rendeleti struktúrák mind koncepcionálisan, azaz általános szinten, mind pedig a részletkérdések tekintetében, azaz különös

² A személyes gondoskodást nyújtó ellátások kapcsán azonban megjegyzem, hogy ezen szociális ellátási típusok álláspontom szerint az *Sztv.* rendszertani értelmezése alapján nem sorolhatók a „szűkebben vett” szociális ellátások körébe.

³ A 2015. január 20. napján kelt – TER-1/498/3/2015. iktatószámú – *A fővárosi és megyei kormányhivataloknak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos ellenőrzési munkaterve* című államtitkári utasítás I.1. pontja az alapul fekvő törvényességi felügyeleti célvizsgálat általános célkitűzéseként nevesíti, hogy a fővárosi és megyei kormányhivataloknak felügyeleti jogkörében meg kell vizsgálniuk azt, hogy a helyi önkormányzatok megfelelően felülvizsgálják-e és hozzáigazítják-e szociális tárgyú rendeleteiket a *szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény* 2015. március 1. napjával hatályba lépett új szabályaihoz, különös tekintettel a tüzelőanyaggal összefüggő támogatásokra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályokra. A hivatkozott I.1. pont különös vizsgálati célokként nevesíti, hogy a kormányhivataloknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk:

- az új jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelésre, a szociális tárgyú rendeletek magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseknek történő megfelelésére;
- a rendeletekben rögzített feltételek esetlegesen diszkriminatív jellegére, azaz hogy tartalmaznak-e egyes csoportokat vagy személyeket negatívan diszkrimináló feltételeket;
- a törvényben biztosított helyi önkormányzati hatáskörön való esetleges túljárásukra.

szinten felszínre hoztak több olyan helyi jogalkotási jellemzőt és aggályos gyakorlatot, melyek bemutatása – a kapcsolódó jogi szakmai véleményekkel, állásfoglalásokkal együtt – elő tudják segíteni a települési önkormányzatok minőségileg alapú szociális célú feladatellátását.

Mindezek alapján az alábbiakban a Bács-Kiskun megyében megvalósított önkormányzati rendeletalkotások koncepcionális körülményeinek vonatkozásában tapasztalt szabályozási jellemzők bemutatására törekszem. Ezzel párhuzamosan – ahol ez releváns – rá kívánok azonban mutatni az álláspontom szerint problematikus megoldásokra, melyek kapcsán ezúton emelem ki azt, hogy azok több esetben visszavezethetőek voltak a magasabb szintű jogszabályok normatartalmának nem világos mivoltára, valamint hiányosságára. Úgy vélem, hogy a Bács-Kiskun megyében tapasztaltakkal más kormányhivatalok is szembesülhettek, így az azokból levonható elvi jellegű megállapítások egyrészt megfelelően kamatoztathatóak más földrajzi régiókban található települési önkormányzatok jogalkotási folyamataiban, másrészt azok – adott esetben – a központi jogalkotó számára is hasznosíthatóak lehetnek.

2.1. A felülvizsgálat megtörténte – a felülvizsgálati határidőnek való megfelelés – új vagy módosító rendelet – indokolások – előterjesztések

Ahogy arra már rámutattunk, az *Sztv.* 134/E. §-a szerint a képviselő-testületeknek legkésőbb 2015. február 28. napjáig kellett megalkotniuk a települési támogatás megállapítására, kifizetésére, folyósítására, valamint felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat tartalmazó önkormányzati rendeleteiket. A jogalkotási kötelezettség megvalósításának határideje tekintetében aláhúzendő, hogy Bács-Kiskun megyében 2 település esetében nem történt meg a jelölt időpontig a tárgyi rendeletalkotás. Orgovány Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete habár megkísérelte a 2015. február 25. napján megtartott ülésén elfogadni a tárgyi rendeletet, azonban határozatképtelenség miatt erre nem kerülhetett sor, így – a soron következő ülésen – 2015. március 6. napján tudtak eleget tenni ezen rendeletalkotási kötelezettségnek. Kunbaja Község Önkormányzatának Képviselő-testülete is késve, 2015. március 12. napján fogadta el az új szociális tárgyú rendeletét. Megjegyzendő, hogy ez utóbbi település vonatkozásában nem vált ismertté a tárgyi jogalkotás megkésettiségének oka. Eltekintve ettől a kettő nevesített esettől, a megye további 117 településén az *Sztv.*-ben megjelölt határidőt betartották a települési önkormányzatok.

Aláhúzendő, hogy a települési önkormányzatok diszkrecionális jogkörükben dönthettek annak tárgyában, hogy a felülvizsgálati kötelezettségüknek új vagy módosító rendelet megalkotása által tesznek eleget. Bács-Kiskun megyében összesen 17 település oldotta meg ezen jogalkotási kötelezettségét módosító rendelet elfogadása nyomán. Következésképpen 102 esetben újonnan elfogadott szociális tárgyú önkormányzati rendeletek léptek hatályba.

Alapvető kérdésként fogalmazódott meg, hogy a felülvizsgálat alapján szükséges rendeletalkotás tekintetében mennyi-

re tartották be a helyi jogalkotók a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* (a továbbiakban: *Jat.*) 17. §-ában elvárt előzetes hatásvizsgálati, valamint a 18. §-ában rögzített indoklási kötelezettséget. Külön vizsgálat alá került az is, hogy a központi jogalkotónak az *Sztv.* módosítását megalapozó céljainak tolmácsolására sor került-e, valamint a helyi jogalkotó rendeletalkotása mögött meghúzódó helyi sajátosságokat tükröző jogpolitikai indokok kifejtése megtörtént-e a kapcsolódó képviselő-testületi előterjesztések keretében. E tekintetben pozitív képet mutat a Bács-Kiskun megyei települési önkormányzati gyakorlat. Összehasonlítva más szabályozási tárgyak vonatkozásában a megyében tapasztaltakkal, azt a megállapítást lehet tenni, hogy az esetek túlnyomó többségében szépen tagolt, mind a központi jogalkotói szándékot, mind pedig a helyi szabályozási célokat megfelelően tükröző, részletesen kifejtett előterjesztésekre lehetett rálelni a felterjesztett képviselő-testületi dokumentumokban. Vissza-visszatérő volt – az előterjesztésekbe, illetve hatásvizsgálati lapokba ágyazott módon – a szociális ellátások részletes költségelemzése is (pl.: Kecskemét, Soltvadkert). Talán a *Jat.* 18. §-a szerinti indokolás teljesítése vonatkozásában lehet arra rámutatni, hogy azok több esetben elnagyoltak lettek, de sokszor ez betudható volt annak, hogy maga az előterjesztés szövegében már megtörtént az indokolás az egyes szabályozási elemek tekintetében.

Végeredményben leszögezhető, hogy Bács-Kiskun megye 119 települési önkormányzatának mindegyike felülvizsgálta a szociális tárgyú rendeletét a megváltozott *Sztv.*-beli jogszabályi környezetre tekintettel. Annak ténye, hogy a *Jat.* 18. § szerinti indokolások nem minden esetben voltak kielégítőek, ezen quasi mulasztásokat az enyhíti, hogy az előterjesztések vonatkozásában viszont például megtörténtek mind a központi jogalkotó, mind pedig a települési önkormányzatok szabályozási indokainak bemutatása.

2.2. A felhatalmazó rendelkezések jogi természetese – a rendeletalkotás terjedelme

Több települési önkormányzatnál felmerült a felülvizsgálati kötelezettség teljesítése nyomán szükségszerű szociális tárgyú rendeletalkotás terjedelmének, azaz a helyi szabályozás jogi tartalmi kereteinek a kérdése. Hamar megragadhatóvá vált az, hogy a vonatkozó kérdésfelvetések mögött meghúzódó indokul elsősorban a gyengébb költségvetési teljesítőképességek szolgáltak. A rendeletalkotás kereteinek kijelölése vonatkozásában utalok továbbá a kapcsolódó főhatósági állásfoglalásokban foglaltakra, melyek szerint kizárólag a rendkívüli települési támogatás tekintetében áll fenn szabályozási kötelezettség.⁴ Következésképpen a helyi jogalko-

tók szabadon dönthetnek arról, hogy alkotnak-e vagy sem a települési támogatásra irányadó szabályozást. Véleményem szerint a rendeletalkotás kereteinek lefektetése érdekében – a helyi pénzügyi teljesítőképesség objektív korlátain és a vonatkozó főhatósági állásponton túl – fontos azonban figyelemmel lenni a felhatalmazó rendelkezések jogalkotási és jogszabály-szerkesztési aspektusaira is azok elemzése nyomán.

Kiindulási pontként hivatkozok az *Sztv.* 45. § (1) és (3)-(4) bekezdéseiben foglaltakra. Habár felhatalmazó rendelkezésként is alkalmazták ezen jogszabályhelyeket a helyi jogalkotók, ettől eltekintve azok meglátásom szerint alapvetően feladatkört meghatározó törvényi előírásokként aposztrofálhatóak, ugyanis a *jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet* (a továbbiakban: *Jszr.*) 73. §-a egzaktan rögzíti a felhatalmazó rendelkezéssel szemben támasztott követelményeket, melyeknek azonban a *Sztv.* 45. § (1) és (3)-(4) bekezdéseiben rögzítettek nem felelnek meg, így azok álláspontom szerint a *contrario* nem tekinthetőek jogalkotási, jogszabály-szerkesztési szempontból felhatalmazó rendelkezéseknek:

„45. § (1) A képviselő-testület az e törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján települési támogatást nyújt. Települési támogatás keretében nyújtható támogatás különösen

- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez,
- a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére,
- a gyógyszerkiadások viseléséhez,
- a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére.

(...)

(3) A képviselő-testület a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást köteles nyújtani.

(4) Rendkívüli települési támogatásban elsősorban azokat a személyeket indokolt részesíteni, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások – így különösen betegséghez, halálesethez, elemi kár elhárításához, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához, iskoláztatásához, a gyermek fogadásának előkészítéséhez, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartásához, a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadások – vagy a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak.”

Idézem továbbá az *Sztv.* fent hivatkozott rendelkezéseire kapcsolódó – a *Jszr.* 73. §-ában foglaltakkal harmonizáló – törvényi felhatalmazó normát is. Az *Sztv.* 132. § (4) bekezdés g) pontja nyomán:

⁴ *Tájékoztató a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokat érintő, 2015. március 1-jétől hatályos változásokról.* Emberi Erőforrások Minisztériuma, Segélyek és Támogatások Főosztálya, 2015. január 21.

<http://www.szocialisportal.hu/documents/10504/747229/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3B3%20a+seg%C3%A9lyez%C3%A9si+rendszer+v%C3%A1ltoz%C3%A1sair%C3%B3l.pdf> (Letöltés ideje: 2015. május 5.)

Segédlet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások rendszerének 2015. március 1-jén hatályba lépő törvényi változásaihoz kapcsolódó önkormányza-

ti rendeletalkotáshoz. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2015. január 20. <http://www.kormany.hu/download/b/4b/30000/Szoci%C3%A1lis%20rendeletalkot%C3%A1si%20seg%C3%A9lyez%C3%A9si%20telep%C3%B3l%C3%A9si%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatok%20r%C3%A9sz%C3%A9re.pdf> (Letöltés ideje: 2015. május 5.)

„132. § (4) Felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben szabályozza

(...)

g) a települési támogatás keretében nyújtott ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályait.”

Ami a települési önkormányzatok szociális tárgyú feladat-ellátását illeti, az alábbiak kiemelésére szorítkozok. Látható, hogy a fent hivatkozott *Sztv.*-beli normák mindegyike kijelentő módban megfogalmazott, ezáltal kötelezést tartalmazó előírások, melyek megvalósítása jogalkotói elvárás. Megjegyzem, hogy habár a települési támogatás esetében úgy fogalmaz az *Sztv.* 45. §-a, hogy „[t]elepülési támogatást nyújt”, a rendkívüli települési támogatásnál viszont „[r]endkívüli települési támogatást köteles nyújtani”, ezen nyelvtani distinkció jogalkotási szempontból még nem alapozza meg a települési támogatásra irányadó önkormányzati rendeleti szabályok elfogadásának fakultatívitasát. Következésképpen elvi élel jelenthető ki, hogy nem szükséges a normaszövegbe illeszteni azt, hogy az adott cselekvés vagy valamitől való tartózkodás „kötelező”, mert ugyanis a jogszabályokban foglalt előírások normatíviságának lételevanciját éppen azok kötelező és kikényszeríthető jellege adja. Ezt az álláspontot támasztják alá a *Jszr.* 3. § (1)-(2) bekezdései is:

„3. § (1) A jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák.

(2) A jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondat, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni.”

A *Jszr.* 3. § (2) bekezdése nyomán egyértelművé válik az, hogy a normatartalom nyelvtani alapja a jelen idejű kijelentő módú, egyes szám harmadik személyben megfogalmazott mondat, mely által nem kell nyomatékösítő kifejezéssel élni a kötelező tartalom előmozdítása érdekében. Ezen oknál fogva álláspontom szerint az *Sztv.* 45. § (1) bekezdésében foglalt (a települési támogatás vonatkozásában értelmezhető) szociális tárgyú feladatellátás ugyanolyan kötőerővel bír, mint a 45. § (3) bekezdésében nevesített (a rendkívüli települési támogatás esetében megragadható) kötelező jellegű feladatellátás a települési önkormányzatok működésének folyamatában.

A feladatellátás megvalósításának (létének) kógens jellege mellett kizárólag a feladatellátás tartalmának (mikéntjének) meghatározása esetében van mérlegelési jogköre a települési önkormányzatoknak, amikor a települési támogatásnál „[t]elepülési támogatás keretében nyújtható támogatás különösen (...)”, a rendkívüli települési támogatásnál pedig „[r]endkívüli települési támogatásban elsősorban azokat a személyeket indokolt részesíteni, (...)” fordulattal szabályoznak az *Sztv.* 45. §-ának kapcsolódó bekezdései. Ezek alapján tehát szabadon határozza meg a helyi jogalkotó mind a települési támogatás, mind pedig a rendkívüli települési támogatás típusait.

A szociális tárgyú önkormányzati feladat-ellátási szempontokon túl – a szoros tartalmi összefüggés nyomán – az előzőekben már hivatkozott *Sztv.* 132. § (4) bekezdés g) pontját mint „keret” felhatalmazó törvényi rendelkezést is szükséges elemezni. E tekintetben mindenekelőtt hangsúlyozom a helyi önkormányzatok felhatalmazáson alapuló, „szár-

mazékos” rendeletalkotási kötelezettségének jogi természete vonatkozásában a *Jat.* 5. § (4) bekezdésében foglaltakat:

„5. § (4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.”

A *Jat.* 5. § (4) bekezdése generális jelleggel rögzíti, hogy a felhatalmazás jogosultja köteles jogszabály-alkotási kötelezettségének eleget tenni. Egy kivételi kört nevesít a jogalkotó, mely esetben nem köteles így eljárni, ha „[a] felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.” Ezt erősíti a *Jszr.* 73. § (2) bekezdése is, amikor kimondja, hogy ha „[a] felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály megalkotását nem teszi kötelezővé, a jogszabály tervezetének abban a rendelkezésében kell kifejezésre juttatni, amelynek a végrehajtására a végrehajtási rendelkezés megalkotható”. Utalok arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotás fakultatívitasa alapjául tipikusan a feltételes módban megfogalmazott felhatalmazó rendelkezés szolgál. Ezen a ponton hivatkozok mind a települési támogatás, mind pedig a rendkívüli települési támogatás nyújtására irányuló önkormányzati feladatkör ellátásánál fentebb leírtakra, melynek nyomán véleményem szerint a felhatalmazó rendelkezés tekintetében is leszögezhető: az *Sztv.* 132. § (4) bekezdés g) pontja megfogalmazásának kijelentő módú szövegezése szintén nem enged mozgásteret a helyi jogalkotó számára a rendeletalkotás fakultatív alapú megvalósítására nézve.

A feladat-ellátási és a felhatalmazási szempontokon túl érintem az Alkotmánybíróság kapcsolódó álláspontját is, mely szerint a felhatalmazó rendelkezésből általában kötelezettség keletkezik a végrehajtási jogszabály megalkotására. A felhatalmazás címzettje egyrészt köteles megalkotni azt a jogszabályt, amelyre a felhatalmazást adó rendelkezés kötelezi, másrészt a felhatalmazás tárgykörét teljes egészében ki kell merítenie, harmadrészt a felhatalmazás jogosultja a részére meghatározott tartalmi kereteken nem terjeszkedhet túl.⁵ Elképzelhető ugyanakkor az is, hogy a felhatalmazás nem jelent jogalkotási kötelezettséget, ekkor a végrehajtási szabály megalkotására utaló rendelkezés egyértelművé teheti, hogy a végrehajtási rendelkezésre feljogosított döntésétől függ, hogy alkot-e végrehajtási jogszabályt vagy sem.

Hangsúlyozom, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) az Alkotmánybíróság fenti elvi megállapítását erősítette meg, amikor több esetben is kijelentette, hogy a helyi önkormányzat felhatalmazás alapján történő „származékos” jogalkotása nem választása szerinti jog, hanem kötelezettség, melynek a helyi jogalkotó köteles eleget tenni.⁶ Látható tehát, hogy az Önkormányzati Tanács is szűken értelmezi a törvényi felhatalmazáson alapuló helyi önkormányzati rendeletalkotás jogi kereteit. A teljesség érdekében – szintén a nevezett bírói szerv vonatkozó normakontroll gyakorlatára alapítva – húzom alá továbbá azt is, hogy a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásából eredő törvénytörtő helyzet nem csupán egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze megalkotásának elmaradása által realizálódhat, hanem az adott felhatalmazás valamely szabá-

⁵ 1/1991. (I. 29.) AB határozat, ABH 1991, 371–374.

⁶ *Köm.* 5053/2012/4.szám, MK 2012. 143, 24618–24620.

lyozandó elemének nem megfelelő – tehát azt nem kimerítő – rendeleti előírás lefektetése vagy annak hiánya alapján is.⁷

Összegezve a jelen pontban foglaltakat, arra a következtetésre lehet jutni, hogy az *Sztv.* 132. § (4) bekezdés *g)* pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés keretében „összekapcsolódik” az *Sztv.* 45. § (1) és (3)-(4) bekezdéseiben nevesített települési támogatásra és rendkívüli települési támogatásra irányadó kötelező tartalmú önkormányzati feladatellátás. Ezen jogalkotási keret nyomán pedig arra a következtetésre juthatunk, hogy nem csupán a rendkívüli települési támogatás, hanem a települési támogatás vonatkozásában is fennáll a helyi jogalkotók rendeletalkotási kötelezettsége. Következésképpen elvárt a legalább egy darab – az *Sztv.* 45. § (1) bekezdésében példálózó jelleggel nevesített és/vagy a települési önkormányzat által önállóan kimunkált (*sui generis*) – települési támogatási típus rendeleti szabályozásának lefektetése.

A fentiekből következően megfontolandónak tartom a települési támogatásokra vonatkozóan mind a feladatkört, mind pedig a felhatalmazást rögzítő *Sztv.*-beli rendelkezéseket árnyalni abban az esetben, ha a központi jogalkotó ezen szociális ellátást fakultatív szabályozási tárgykörként kívánja értelmezni.

2.3. A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások jogintézményi kapcsolata

Bács-Kiskun megye települési önkormányzatai közül többen, melyek a felülvizsgálatnak új szociális tárgyú rendelet megalkotása által tettek eleget – hasonlóan a 2015. március 1. napját megelőzően hatályban volt helyi szabályozásukhoz – ugyanazon rendeletben rögzítették:

- az *Sztv.* 45. §-a szerinti települési támogatásokat és rendkívüli települési támogatásokat, valamint az *Sztv.* 48. §-ában rögzített köztemetés⁸; továbbá
- az *Sztv.* 56-58/B. §-ai szerinti személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat.⁹

Utalok arra, hogy azon települések, melyek a már meglévő önkormányzati rendeleteik módosításával tettek eleget a vonatkozó jogalkotási elvárásnak – és 2015. március 1. napját megelőzően is egy rendeletben helyezték el a fenti szociális ellátásokat – jellemzően szintén nem választották külön a fenti szociális jogintézményi kört, tehát a „szűkebben vett” pénzbeli és természetbeni ellátásokat a személyes gondoskodást nyújtó ellátásoktól.

Mindenekelőtt aláhúzendő, hogy azon települési önkormányzatok, melyek ugyanazon önkormányzati rendeletben szabályozták a fenti jogintézményi kategóriákat, természetesen nem követtek el jogalkotási hibát. Ettől eltekintve azonban kijelenthető, hogy ezen önkormányzati rendeletalkotási technikák nyomán gyakran előfordul, hogy sérül a *Jat.*

2. §-ában deklarált normavilágosság követelménye, ugyanis sok esetben terjengőssé, nehezen átláthatóvá és értelmezhetővé válnak ezáltal az adott rendeletek.

Megjegyzem, hogy általában a nagyobb települési önkormányzatok képviselő-testületei eleve a szeparációs jogalkotási technikát választották. Például Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése külön alkotott rendeletet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokra nézve a *szociális támogatásokról szóló 3/2015. (II. 19.) önkormányzati rendelet* keretében, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások tekintetében a *személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátásokról, azok igénybevételéről, a fizetendő térítési díjakról, valamint a helyi szociálpolitikai kerekasztról szóló 15/2011. (III. 31.) önkormányzati rendelet* nyomán. Baja Város Önkormányzatának Képviselő-testülete is különválasztotta ezen szabályozási tárgyakat: egyrészt megalkotta a *helyi szociális ellátásokról szóló 4/2015. (II. 27.) önkormányzati rendeletét*, másrészt hatályban tartotta az *egyes személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokról szóló 51/2008. (X. 31.) önkormányzati rendeletét*. Ritkábban, de fellelhetőek kisebb települések esetében is ilyen jogalkotási megoldások.

Az önálló önkormányzati rendeletek megalkotása melletti rendszertani érvként az alábbiak hozhatóak fel. Ahogy azt az előzőekben is említettük: míg a pénzbeli ellátásokat és a természetben nyújtott szociális ellátásokat az *Sztv.* II. Fejezete és III. Fejezete tartalmazzák, addig a *Sztv.* IV. Fejezete a szociális szolgáltatásokat, azaz a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokra irányadó szabályozásokat foglalja magában. Hangsúlyozandó azonban, hogy a természetbeni szociális ellátások *Sztv.*-beli alcíme alatt önkormányzati rendeletalkotás alapjául kizárólag a köztemetés szolgál. Figyelemmel ezen tényre, illetve a szoros tartalmi összefüggésre, az *Sztv.* II. és III. Fejezetei alá tartozó jogintézményeket ugyanazon rendeletben célszerű szabályozni mint a „szűkebben vett” szociális ellátásokat. Ezen oknál fogva a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokat tehát indokolt tematikai alapon külön önkormányzati rendeletben szabályozni.

Ismét hivatkozok arra, hogy a jelen pontban foglaltak tekintetében irreleváns az aggályos jogalkotási gyakorlat említése. Ettől eltekintve azonban arra az álláspontra helyezkedek, hogy amennyiben tágabb körű szabályozással kíván élni a helyi jogalkotó a „szűkebben vett” szociális ellátások, tehát a települési támogatás és a rendkívüli települési támogatás, illetve a köztemetés tekintetében, akkor a személyes gondoskodást nyújtó ellátások vonatkozásában indokolt a külön önkormányzati rendelet megalkotása. Végezetül utalok továbbá arra a gyakorlati szempontokra is, hogy a megfelelően cizellált, kimunkált szabályozásból eredően mind a pénzbeli és természetbeni, mind pedig a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások rendeletalkotási kategóriájában szabályozandó/szabályozható elemekből el lehet fogadni egy-egy különálló rendeletet.

2.4. A rendelet mellékletének jogalkotási és jogszabály-szerkesztési vetületéről

Több esetben előfordul, hogy a szociális tárgyú önkormányzati rendeletek mellékletét képezik az egyes ellátások igény-

⁷ *Köm.5046/2012/6.szám*, MK 2012. 89, 13353–13356.

⁸ Lásd ehhez kapcsolódóan az *Sztv.* II. Fejezetében nevesített pénzbeli ellátásokat és az *Sztv.* III. Fejezetében rögzített természetben nyújtott szociális ellátásokat.

⁹ Lásd ehhez kapcsolódóan az *Sztv.* IV. Fejezetében foglalt szociális ellátásokat.

lésére irányuló formanyomtatványok, valamint a kapcsolódó tájékoztatók. A formanyomtatványok a nagy mennyiségű szociális tárgyú kérelem egységes szempontok szerinti kezelését vannak hivatva elősegíteni. A tájékoztató dokumentumokkal elérni kívánt cél egyrészt az, hogy segítsék a szociális ellátásokért folyamodó személyeket az adott rendelet előírásainak értelmezésében, másrészt pedig az, hogy a formanyomtatványok megfelelően legyenek kitöltve a gördülékeny önkormányzati hatósági ügymenet érdekében. Ezek alapján jellemző az, hogy a tájékoztatókba hosszasan bemásolják a helyi jogalkotók a *Sztv.*, illetve adott esetben más ágazati jogszabályok normaszövegét, továbbá „*jobb esetben*” egy kis jogértelmezést, magyarázatot is adnak azok mellé az érintettek számára.

A *Jszr.* 3. § (1) bekezdése kiindulási pontként rögzíti:

„3. § (1) A jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák.”

Azáltal, hogy a mellékletben foglaltak a jogszabály normatív tartalmú rendelkezései közé tartoznak, kiemelem a *Jszr.* 127. § (2) bekezdésében rögzítetteket:

„127. § (2) A jogszabály tervezetében melléklet úgy alkotható, hogy a jogszabály tervezetének valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.”

A melléklet elvárt szabályozási tartalmáról a *Jszr.* 127. § (1) bekezdése rendelkezik:

„127. § (1) Jogszabály tervezetében mellékletet akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének a szakaszaiban.”

A fentebb idézett rendelkezésre figyelemmel a *Jszr.* 129. § (4) bekezdése szerint:

„129. § (4) A melléklet a ponton belül

a) táblázatot vagy

b) idézetet

tartalmazhat.”

A táblázat tartalmi meghatározása külön pontosítást nem igényel. Az idézet viszont igen, aminek a tekintetében a *Jszr.* 132. § (1) bekezdése foglalja magában az irányadó szabályozást, melynek nyomán utalok a 132. § (2) bekezdésre is:

„132. § (1) Az idézet űrlapot, grafikai elemet vagy szerkezeti egységekre megfelelően nem tagolható más szöveget idézőjelben vagy keretben tartalmazhat.

(2) Az idézet akkor tartalmazhat formanyomtatványt, ha a szabályozás célja másképp nem érhető el.”

A *Jszr.* imént idézett rendelkezései alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a rendelet mellékletét képező tájékoztató jogszabály-szerkesztési szempontból aggályos. Egyrészt látható, hogy melléklet kizárólag táblázatot vagy idézetet foglalhat magában. Az idézet pedig csak a) űrlapot, b) grafikai elemet, vagy c) szerkezeti egységekre megfelelően nem tagolható más szöveget idézőjelben vagy keretben tartalmazhat. Meglátásom szerint az *Sztv.* és más ágazati jogszabályok rendelkezéseit szöveghűen tartalmazó normaszövegek és ahhoz kapcsolódó magyarázó anyagok nem tartoznak ebbe a jogi kategóriába.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy a *Jat.* sem nevesíti a tájékoztatót jogalkotási „*épitőelemként*”, ellentétben – a 2010.

végéig hatályos – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényről (a továbbiakban: *korábbi Jat.*). A *korábbi Jat.* „Az állami irányítás egyéb jogi eszközei” körében szabályozott „*Jogi iránymutatások*” egyik típusaként jelölte meg a tájékoztatót. A *korábbi Jat.* 55. § (1) bekezdése alapján a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője irányelvet és tájékoztatót adhatott ki. Az 55. § (3) bekezdés szerint a tájékoztató olyan tényt és adatot közölt, amelyet a jogszabály végrehajtásáért felelős szervnek feladata teljesítéséhez ismernie kellett. Aláhúzendó tehát, hogy a *korábbi Jat.* megengedő szabályozást foglalt magában a tájékoztató alkalmazása tárgyában. Ennek ellenére több esetben megragadható volt a tárgyi dokumentum jogalkotás során történő alkalmazásának aggályos volta. E tekintetében vázaltszerűen hivatkozok az Alkotmánybíróság irányadó *korábbi* esetjogára, melynek alapjául szolgáló egyik normakontroll eljárás során¹⁰ a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény mellékletében lévő – akkori – „C” típusú nemzetbiztonsági kérdőív kitöltéséhez készített tájékoztató 3. oldalának első bekezdését vizsgálta. A tájékoztatót a polgári titkosszolgálatokat irányító Tárca Nélküli Miniszter Hivatala adta ki a „C” típusú kérdőív mellé, hogy segítse annak kitöltését. Ugyanakkor a tájékoztató egyik rendelkezése kiterjesztette a normaszöveg egy részének személyi hatályát. Az Alkotmánybíróság megerősítve a tárgyban követett gyakorlatának alapjául szolgáló határozatában¹¹ foglaltakat, kimondta, hogy a tájékoztató adott rendelkezésének kiadása alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik, annak semmiféle jogi kötelező ereje nincs. Sőt a teljesség érdekében rámutatok arra, hogy az alapul fekvő esetben – szintén a *korábbiakban* tett elvi megállapítására alapítva¹² – leszögezte a Taláros Testület: a tárgyi tájékoztató nem minősül a *korábbi Jat.* alapján sem jogszabálynak, sem pedig az állami irányítás egyéb jogi eszközének sem, mert azt a polgári titkosszolgálatokat irányító Tárca Nélküli Miniszter Hivatala adta ki, amely ilyenek kibocsátására nem jogosult. Mindezek alapján látható tehát, hogy a *korábbi Jat.* egyértelműnek tűnő előírásai még alkotmányossági kérdéseket is felvetettek a tájékoztató alkalmazása vonatkozásában, mely körülmények megerősítőleg hatottak arra nézve, hogy a nevezett jogintézményt kiiktassák a magyar jogrendből.

A tájékoztató jogszabály-szerkesztési és jogalkotási vetületein túl, a gyakorlati szempontokat szem előtt tartva jegyzem meg továbbá azt, hogy egyébként sem mutat esztétikusan az, ha a tájékoztató szinte több szöveget tartalmaz, mint az önkormányzati rendelet törzsszövege. Erre Bács-Kiskun megyében többször lehet példát találni, ami adott esetben jogbiztonsági szempontokat is felvet. Leszögezhető ugyanis, hogy a nagy terjedelmű tájékoztató az annak alapjául szolgáló szociális tárgyú rendeletben foglalt normaanyaggal és a kapcsolódó formanyomtatványok(kal) együtt nagyban megnehezítheti a szociális ellátást igénylő állampolgár jogszabályi előírásokban való eligazodását, következképpen az ellátáshoz való eredményes hozzájárulását.

¹⁰ 16/2001. (V. 25.) AB határozat, ABH 2001, 747–752.

¹¹ 60/1992 (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275–279.

¹² 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407–409.

Az előző bekezdésekből következően megállapítható, hogy a tájékoztató mellékleteként való alkalmazása mind jogszabály-szerkesztési, mind pedig jogalkotási indokokra visszavezethetően aggályos, ugyanis a hatályos jogrendünk nem ismeri ezen jogintézményt. Ezek alapján nem adott a jogi lehetőség arra, hogy a helyi jogalkotók a melléklet részeként tájékoztatót bocsássanak a kérelmezők részére. Kise árnyaltabb a helyzet a formanyomtatványok esetében. A fentiekben bemutatott jogszabályi környezet alapján arra lehet következtetni, hogy a rendelet mellékletét képező formanyomtatvány alkalmazására adott a jogi lehetőség annak ellenére, hogy a *Jszr.* 132. § (2) bekezdés megszorító kikötése szerint a mellékletben foglalt idézet akkor tartalmazhat formanyomtatványt, ha a szabályozás célja másképp nem érhető el. Ennek ellenére azonban javasolt, ha a formanyomtatvány alkalmazásának kötelezettségét úgy írják elő – utaló normaként – a helyi jogalkotók az adott rendeletben, hogy pl. „*a kérelmet vagy bejelentést az erre rendszeresített formanyomtatványon vagy elektronikus úrlapon kell benyújtani*”. Álláspontom szerint a formanyomtatvány rendeleti szabályozási tartalom kívülré való helyezése tűnik a legoptimálisabb megoldásnak, mert ezzel egyrészt annak áttekinthetőségét lehet elősegíteni, másrészt pedig a helyi jogalkotó helyzete is egyszerűsödhet, ugyanis ha változtatni szükséges a formanyomtatvány tartalmán, akkor nem kell ahhoz a tárgyi rendeletet is módosítani. Meglátásom szerint a formanyomtatványok aktualizálása és kezelése – épp úgy, mint a kérelmezők megfelelő tájékoztatása – nem az önkormányzati rendeleti szabályozás feladata, hanem a szociális ügyekkel foglalkozó ügyintézők munkaköri kötelezettsége.

2.5. Helyzetkép az átmeneti szabályozásokról

Az *Sztv.* 134-134/D. §-ai részletes szabályokat rögzítenek a hatályon kívül helyezett, azaz a megszűnt, de 2015. március 1. napján még folyamatban lévő korábbi szociális ellátások nyújtása tekintetében. Ennek ellenére – a jogbiztonsági szempontoknak való megfelelés érdekében – indokoltnak mutatkozott a 2015. március 1. napját követő időszakra való felkészülés érdekében az önkormányzati rendeleti szabályozások keretébe illeszteni átmeneti rendelkezéseket. E tekintetben az állapítható meg, hogy Bács-Kiskun megye 119 települési önkormányzatából mindösszesen 13 helyi jogalkotó fektetett le ilyen tartalmú szabályokat.

Az érintett települési önkormányzati rendeletek több esetben a megszűnt – és tartalmát tekintve annak megfeleltethető formában a továbbiakban már nem biztosított – szociális ellátás „*kivezetésére*” vonatkozóan tartalmaznak szabályozást:

„27. § (3) *A rendelet hatálybalépése előtt benyújtott és még el nem bírált helyi gázár- és távhőtámogatási kérelmek esetében Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének pénzbeli és természetbeni támogatásokról szóló 24/2011. (V. 26.) önkormányzati rendelete vonatkozó rendelkezései az irányadók.*”

[Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 3/2015. (II. 19.) önkormányzati rendelete]

A helyi jogalkotók több esetben kimondták azt is, hogy az újonnan szabályozott szociális ellátási típusokat a 2015. március 1. napján még folyamatban lévő korábbi ellátások nyújtásának megszűnését követően veheti igénybe az arra jogosult személyi kör. Ezzel lényegében annak szabtak gátat az adott települési önkormányzatok, hogy ugyanazon élethelyzetre habár más-más jogcímen, de több esetben részesülhessenek szociális ellátásban egyes személyek. Példák ezen rendeleti előírásokra:

„27. § (1) *Az a személy, aki a rendelet hatályba lépését követően, a 2015. február 28-án hatályos Szt. alapján lakásfenntartási támogatásban részesül, a lakhatási kiadásokra vonatkozó települési támogatásra első ízben a lakásfenntartási támogatás megszűnését követően szerezhet jogosultságot.*

(2) *A mindenkor hatályos Szt. alapján a rendelet hatálybalépését megelőzően adósságkezelési szolgáltatásban részesült, vagy a rendelet hatálybalépését követően még adósságkezelési szolgáltatásban részesülő személy és a vele közös háztartásban élő személyek részére az adósságkezelési szolgáltatás záró időpontjától számított két évig a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékra vonatkozóan települési támogatás nem állapítható meg.*”

[Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 3/2015. (II. 19.) önkormányzati rendelete]

„27. § (1) *Az a személy, aki a rendelet hatályba lépését követően, a 2015. február 28-án hatályos Szt. alapján lakásfenntartási támogatásban részesül, a lakhatási kiadásokra vonatkozó települési támogatásra első ízben a lakásfenntartási támogatás megszűnését követően szerezhet jogosultságot.*”

[Fülöppjakab Község Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015. (II. 25.) önkormányzati rendelete]

Ismert olyan szabályozási megoldás is, melynek keretében nem külön-külön az egyes szociális ellátási típusok tekintetében rendelkeztek a párhuzamos ellátás átmeneti időszakban való tilalmáról, hanem generális jellegű szabályozást fektettek le. Például:

„34. § (2) *Az e rendelet hatályba lépését megelőzően indult eljárásokra az eljárás megindulásakor hatályos rendelet rendelkezéseit – figyelemmel az Szt. ide vonatkozó rendelkezéseire is – kell megfelelően alkalmazni.*

(3) *Az e rendeletben szabályozott ellátások nem állapíthatóak meg Ballószög Község Önkormányzat Képviselő-testületének az egyes szociális ellátásokról szóló 18/2013. (XII. 20.) önkormányzati rendelete alapján 2015. február 28. napjáig megállapított ellátásokkal egyidejűleg.*”

[Ballószög Község Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete]

Egyes települési önkormányzatok egyfajta tájékoztatósi funkciót is kölcsönöztek helyesen az átmeneti rendelkezéseknek, melynek keretében utaltak arra, hogy az *Sztv.*-ben megszűnt szociális ellátási típus helyett milyen – tartalmában annak megfeleltethető – ellátást fog majd biztosítani 2015. március 1. napjától az arra rászoruló személyek számára. Például:

„34. § (4) *A rendelet hatályba lépését megelőzően méltányossági ápolási díjban részesülő személyek a rendelet hatályba lépésének napjától beteggondozási támogatásban részesülnek.*”

[Ballószög Község Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete]

„33. § (2) Az a személy, aki 2015. február 28-án méltányossági ápolási díjra jogosult, 2015. március 1-jétől a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozó ápolását, gondozását végző személy települési támogatásában részesül.”

[Kunszállás Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2015. (II. 24.) önkormányzati rendelete]

Az önkormányzati rendeletekbe illesztett átmeneti szabályozások relevanciájával kapcsolatos álláspontot erősíti az Alkotmánybíróság is, amikor az egyik irányadó határozatában¹³ ekként fogalmazott: „Új – különösképpen a jogviszonyokat jelentősen módosító – jogszabályok megalkotása során többnyire mellőzhetetlen feladat, hogy a jogszabályi hatályváltás időszakára a jogalkotó rendezze a korábbi és az új szabályok alkalmazhatóságának kérdéseit. A jogalkalmazói jogbiztonság érdeke ugyanis megköveteli a már nem hatályos szabályok alkalmazási, illetőleg a hatályos szabály érvényesíthetőségi körének egyértelmű meghatározását.” Habár a szociális ellátórendszer átalakítása nyomán alapvetően módosultak/módosulnak az alapul fekvő jogviszonyok, ennek ellenére Bács-Kiskun megye településeinek mindösszesen 11%-a fogadott el átmeneti szabályozásokat. Hangsúlyozandó, hogy a szociális tárgyú önkormányzati rendeletek felülvizsgálata vonatkozásában kibontakozott Bács-Kiskun megyei gyakorlat csak megerősíti azt az önkormányzati rendeletalkotási tendenciát, hogy a képviselő-testületek általánosságban véve nem fektetnek kellő hangsúlyt a szabályozási átmenetek megfelelő kimunkálására. Ezen oknál fogva az érintett szervezetek (úgy mint például a kormányhivatalok törvényességi felügyeleteinek) alapvető – jogbiztonsági érdekeken nyugvó – feladata az átmeneti szabályok fontosságának tudatosítása a helyi jogalkotókban.

2.6. Egy adattovábbítási joghézagról

Nem közvetlenül a rendeletalkotások koncepcionális keretéhez kapcsolódik, valamint nem is egy jelentős jogdogmatikai kihívást magában tartogató joghézag, de a teljesség érdekében utalni indokolt arra, hogy a *penzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: *Korm. rendelet*) 2015. március 1. napjától hatályos szövegével kapcsolatban szabályozási hiányosságok észlelhetők.

Az Sztv. 19. § (4) bekezdése szerint:

„19. § (4) A jegyző – a képviselő-testületnek a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez természetben nyújtott települési támogatás érvényesítésével kapcsolatos feladata teljesítése céljából – a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározott módon átadja a 18. § l) pont la) alpontja szerinti szolgáltató részére a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez természetben nyújtott települési támogatásra jogosult személy 18. § a) pont aa) és ab) alpontjában, d) és e) pontjában, valamint a 18. § l) pont la) alpontjában foglalt adatait.”

A *Korm. rendelet* – az Sztv. módosításának 2015. március 1. napján történt hatályba lépését megelőzően – tartalmazott például előírást arra vonatkozóan, hogy miként történik az adatszolgáltatás a jegyző és a közüzemi közszolgáltató között a természetben nyújtott lakhatási támogatás esetén (21-22. §). A *Korm. rendelet* módosításakor e rendelkezéseket is hatályon kívül helyezte a jogalkotó. Az Sztv. fent hivatkozott rendelkezése ellenére a *Korm. rendeletben* a módosítást követően nem határozta meg a jogalkotó, hogy a képviselő-testületnek a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez természetben nyújtott települési támogatás érvényesítésével kapcsolatos feladatai ellátása céljából a jegyző milyen módon adja/adhatja át a közüzemi szolgáltató részére a törvényben előírt adatokat.

Megállapítható, hogy egyrészt sem az Sztv. vonatkozó felhatalmazó rendelkezései, sem pedig az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályának *Jat. 6. §-ában* deklarált behatároltsága folytán a települési önkormányzatok rendeletalkotási jogköre nem terjed ki az Sztv. 19. § (4) bekezdésében foglalt adattartalmak átadására vonatkozó rendelkezések megalkotására, másrészt pedig arra sem adott a jogi lehetőség, hogy a települési önkormányzatok egyedi szerződések alapján intézzék a kapcsolódó adattovábbításokat.

Az előző bekezdésben érintettek alapján a jogalkotás által vélelmezhetően előidézett joghézag megszüntetése érdekében 2015. március 18. napján a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal jogszabály-módosítási indítvánnyal élt az Emberi Erőforrások Minisztériuma irányába. A tárgyi dokumentumban az indítványozó javaslatot is tett a *Korm. rendelet* 2015. március 1. napját megelőzően hatályos 14. mellékletének és alkalmazási kötelezettségének ismételt bevezetésére azzal, hogy a melléklet címében a lakásfenntartási támogatás helyett a települési támogatás, tehát az új jogintézmény neve szerepeljen.

¹³ 721/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 798–800.