

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 II.

## A TELEPÜLÉSI TÁMOGATÁS ÉS A RENDKÍVÜLI TELEPÜLÉSI TÁMOGATÁS RENDELETALKOTÁSI KERETEIRŐL<sup>1</sup>

Az alábbiakban olvasható cikk – a 2015. évben szükséges felülvizsgálatokat követő szociális tárgyú önkormányzati rendeletalkotások koncepcionális kereteinek bemutatását tartalmazó írást<sup>2</sup> követően – a tárgyi rendeletekben foglalt két új jogintézmény, úgymint a települési támogatás és a rendkívüli települési támogatás tekintetében lefektetett szabályozások elemzésére vállalkozik a Bács-Kiskun megyei települési önkormányzatok vonatkozásában. Kiemelendő, hogy ezen tanulmány is az alapul fekvő önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatához kapcsolódó – a megyei kormányhivatalok által megvalósított – törvényességi felügyeleti célvizsgálat Bács-Kiskun megyére vonatkozó megállapításait magában foglaló megyei összefoglaló részjelentésre épül, amit a szerző készített el.

### 1. Bevezető gondolatok

A 2015. évben élesen elválnak egymástól az állam és a települési önkormányzatok szociális ellátásokkal kapcsolatos

feladatai, melynek nyomán jelentősen módosult a *szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény* (a továbbiakban: *Sztv.*) 2015. március 1. napjától. Az *Sztv.* módosulása folytán megtörtént önkormányzati rendeleti felülvizsgálatokat követően a települési önkormányzatok szociális tárgyú rendeletalkotási kereteit alapvetően a települési támogatásra és a rendkívüli települési támogatásra, mint két új jogintézményre irányadó *Sztv.*-beli felhatalmazó rendelkezések jelölik ki. Természetesen megjegyzendő, hogy az *Sztv.* tartalmaz más olyan előírást is, mely önkormányzati rendeletalkotás alapjául szolgál, azonban ennek ellenére – véleményem szerint – leszögezhető, hogy a helyi jogalkotás lényegi „mozgásterét” a fent megjelölt két szociális ellátási típus jelenti.

A szociális terület jelentőségére, illetve az annak tekintetében végment jelentős jogszabály módosulásokra is visszavezethető volt 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 utasítás a megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti célvizsgálattal érintett tárgykörei közé sorolja a 2015. évre irányadóan a szociális tárgyú önkormányzati rendeleteket.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> A szerző ezen munka alapjául szolgáló jelentés 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.) Aláhúzendő, 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 Fajsi Közös Önkormányzati Hivatal hivatalos álláspontjának. A szerző ezúton fejezi ki köszönetét dr. Penczné dr. Zoltán Zsuzsanna osztályvezető asszonynak, valamint dr. Lentnerné dr. Boros Anita, Humné Csaplár Anikó és dr. Bíró Ágnes törvényességi referens kollegináknak a téma kapcsán megvalósult közös gondolkodásokért.

<sup>2</sup> KOVÁCS ENDRE MIKLÓS: *A szociális tárgyú önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatának margójára I. A rendeletalkotás koncepcionális kereteiről*. Új Magyar Közigazgatás, 2015/2. szám, 76–83. o.

<sup>3</sup> 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 célkitűzésekként 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 alapul fekvő törvényességi felügyeleti célvizsgálat nyomán – a rendeletalkotások koncepcionális (általános szintű) körülményei mellett – a részletkérdések (különös szint) tekintetében is meg lehetett ragadni több lényeges jogalkotási jellemzőt: egyrészt a célvizsgálati területeken érvényesített részszempontok alapján megfelelően kirajzolódott Bács-Kiskun megye aktuális szociális alapú feladat-ellátási térképe, másrészt ennek elemzése felszínre hozott több olyan kérdést, melyek beható vizsgálata indokolt. Hasonlóan a koncepcionális (általános) keretek bemutatását tartalmazó munkában tett megállapításomhoz, kiemelem, hogy a „különös aspektusok” esetében is úgy vélem, hogy Bács-Kiskun megye 119 települési önkormányzata esetében tapasztaltakkal más kormányhivatalok is szembesülhetnek. Következésképpen a levonható elvi jellegű megállapítások egyrészt megfelelően kamatoztathatóak más földrajzi régiókban található települési önkormányzatok jogalkotási folyamataiban, másrészt azok – adott esetben – a központi jogalkotó számára is használhatóak lehetnek.

## 2. A települési támogatás rendeletalkotási keretei

### 2.1. A szociális alapú feladat-ellátási térkép

#### *Bács-Kiskun megyében a települési támogatások terén*

Az Sztv. 45. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete – az Sztv. rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként – önkormányzati rendeletben meghatározottak nyomán települési támogatást nyújt. Ezen támogatási típusok különösképpen

- 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 nyújthatóak.

Aláhúzó, hogy a helyi sajátosságokhoz mérten további települési támogatási típusok megállapítására is adott a jogi lehetőség a települési önkormányzatok számára.

A fenti Sztv.-beli szabályozási metodika mentén megvizsgáltuk az új vagy módosított szociális tárgyú önkormányzati rendeleti struktúrákat, melyek alapján Bács-Kiskun megye szociális alapú feladat-ellátási térképe a települési támogatások tekintetében az alábbi képet mutatja (lásd 2.1.1. táblázat).

Látható, hogy Bács-Kiskun megyében a települési támogatások támogatási céljainak prioritási sorrendje a következőképpen rajzolódik ki: első helyen a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez való hozzájárulást tartot-

- 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.

### 2.1.1. táblázat

#### Települési támogatások Bács-Kiskun megyében

Települési támogatás [Sztv. 45. § (1) bekezdés]	Települési önkormányzatok [mennyi esetben szabályozták ezen ellátási típust]
a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez	95
a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére	18
a gyógyszerkiadások viseléséhez	61
a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére	11
egyéb, helyi sajátosságokat tükröző ellátási típusok	45

ták támogatandónak a helyi döntéshozók, második helyen a gyógyszerkiadások viselésének támogatását, majd ezeket követően – jelentős lemaradással – az ápolási, gondozási támogatásokat, végül a lakhatási kiadásokkal kapcsolatban felmerülő hátralék kiegyenlítését célzó települési támogatások következnek. Kiemelendő, hogy jelentős mértékben éltek a települési önkormányzati jogalkotók azzal a jogi lehetőséggel, hogy egyéb, helyi sajátosságokat tükröző települési támogatási típusokat állapítsanak meg, melynek következtében kísérletet tettünk e tekintetben a tárgyköri csoportosításra.

A 2.1.2. táblázatban nevesített eseteken túl jellemző még a karácsonyi támogatás vagy juttatás (pl.: Kalocsa, Dunapataj), esetleg a húsvéti juttatás (Kalocsa). Előfordult még az utazási költségek támogatását biztosítani hivatott települési támogatás (Kiskunmajsa), illetve a közlekedési tanulóbérlet támogatás (Homokmégy) is.

Megemlíteném, hogy sajnos azonban a fenti települési támogatási típusok rendeleti tényállásainak szabályozása több esetben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: *Jat.*) 2. § (1) bekezdésében rögzített normatartalom világosságának törvényi elvárásába ütköznek, mely körülmények sokszor még a támogatási forma tartalmának pontos behatárolására is kihatással vannak.

### 2.2. Észrevételek az egyéb, helyi sajátosságokat tükröző települési támogatások tekintetében

Az előző pontban elhelyezkedő 2.1.2. táblázatban foglaltak alapján is látható, hogy a települési önkormányzatok nagyfokú kreativitást mutattak újfajta támogatási típusok szabályozására nézve. Habár morális szempontból a helyi jogalkotók ezen irányú aktív humánus szabályozási attitűdje támogatandó, ennek ellenére jogalkotási szempontból több pontatlanság is kitapinthatóvá vált ezen a területen. Sok esetben ugyanis olyan támogatásokat illesztettek be az újonnan megalkotott vagy módosított szociális tárgyú rendeleteikbe, melyeket – a jogosultsági szempontokat alapul véve – nem sorolhatunk a szociális juttatások tárgykörébe. Például az újszülöttek támogatása, idősek támogatása rendszerint nem rá-

## 2.1.2. táblázat

## Az egyéb, helyi sajtosságokat tükröző települési támogatások Bács-Kiskun megyében

Kategória	Típus	Települési önkormányzat [példálózó jelleggel]
Köznevelési jellegű ellátások	tankönyvtámogatás	Hajós
	beiskolázási segély	Homokmégy
	iskolakezdési támogatás	Sükösd
	beiskoláztatási támogatás	Helvécia
Generációs igényekhez igazodó támogatási formák	újszülöttek támogatása	Dunapataj, Tiszaug
	születési támogatás	Bócsa, Dusnok
	születési segély	Kaskantyú
	letelepedési támogatás	Homokmégy
	60 éven felüliek egyszeri támogatása	Homokmégy
	70 éven felüliek támogatása	Hajós
	idősek támogatása	Helvécia
	idősek egyszeri támogatása	Szentkirály
	szépkorúak támogatása	Dunapataj
	idősek karácsonyi csomagja	Csölyospálos, Kiskunmajsa, Kömpöc

szorultsági vetületű jogosultsági alapokra, hanem valamilyen személyi állapot fennállására (pl.: az adott személy újszülött vagy 90 éves stb.) vezethető vissza.

Az *Sztv.* 1. § (2) bekezdése rögzíti: „A helyi önkormányzatok az e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.” Ezen rendelkezés habár megadja a jogalkotói szabadságot további ellátások statuálására, ennek ellenére – álláspontunk szerint – minden sui generis szociális ellátási tárgyú önkormányzati rendeleti tényállás alapjául a szociális rászorultsági elvet kell érvényesíteni. Következésképpen önmagában egy állapot fennállása nem konstituál jogalkotási alapot újabb szociális ellátás rendeleti alapú lefektetésére.

A fenti álláspontot erősíti az, hogy az *Sztv.*-ben rögzített szociális ellátások vonatkozásában mindig feltételezni kell a rászorultsági elvet. A pénzbeli ellátások taxatív alapú felsorolása esetében az *Sztv.* 25. § (3) bekezdése is így szól:

- „25. § (3) Szociális rászorultság esetén a jogosult számára
- a) a járási hivatal – az e törvényben meghatározott feltételek szerint –
    - aa) időskorúak járadékát,
    - ab) foglalkoztatást helyettesítő támogatást,
    - ac) egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatást,
    - ad) a 41. § (1) bekezdése szerinti ápolási díjat, a 43. § szerinti ápolási díjat (a továbbiakban: kiemelt ápolási díj), a 43/A. § (1) bekezdése szerinti ápolási díjat (a továbbiakban: emelt összegű ápolási díj);
  - b) a képviselő-testület – az e törvényben és a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint – települési támogatást

állapít meg (a továbbiakban együtt: szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások).”

Megjegyzem, hogy a fenti „kiindulási szabályozást” követően különállóan, a Szociális rászorultságtól függő pénzbeli

ellátások című alcímbe tárgyalja, bontja ki az *Sztv.* az egyes ellátási típusok részletszabályait.

A hivatkozott *Sztv.* 25. § (3) bekezdése nyomán tehát a pénzbeli formában nyújtott települési támogatás esetében is egyértelműen feltételezni kell az arra való rászorultságot. Meglátásom szerint ebből közvetlenül – logikailag – következik az, hogy a természetbeni formában megállapított települési támogatás esetében is alapvető fontosságú az adott ellátásra való rászorultság. Csak utalok arra, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) több döntésében is elvi éllel húzta alá azt, hogy a rászorultsági elvet feltételezni kell az egyes szociális ellátások mögött.<sup>4</sup>

A fentiek alapján a törvényességi felügyeleti célvizsgálat lefolytatása során üdvözöltük azt, hogy található Bács-Kiskun megyében a fenti okfejtésnek megfelelő rendeletalkotás. Például Tass Község Önkormányzatának Képviselő-testülete külön rendeletben szabályozta a települési támogatásokat és az egyéb ellátásokat [Tass Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési támogatásokról és az egyéb szociális ellátásokról szóló 4/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete], valamint a települési iskolakezdési támogatást [Tass Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési iskolakezdési támogatásról szóló 5/2015. (III. 02.) önkormányzati rendelethe], mely utóbbi esetben a rászorultsági elv nem érvényesül.

## 2.3. A települési támogatások formái

A települési támogatások formája tekintetében a pénzbeli forma kapcsán bontakozott ki a szabályozási tendencia

<sup>4</sup> Köf:5.051/2012/6. szám, MK 2012. 137, 24077–24082.; Köf:5008/2013/6. szám, MK 2013. 122, 64495–64498.; Köf:5014/2013/4. szám, MK 2013. 107, 62600–62607.

Bács-Kiskun megyében. Látható azonban az is, hogy annak érdekében, hogy az adott támogatást a rászoruló személy ténylegesen a támogatott célra fordítsa, több esetben – amely ellátások kapcsán erre a körülmények adottak voltak – kizárólag a természetbeni ellátási formákat részesítették előnyben. Közvetítő megoldások is előfordulnak, melyek lényege abban foglalható össze, hogy ahol a lehetőségek ezt megalapozták, a pénzbeli és természetbeni juttatási forma vagyis biztosításáról rendelkeztek a képviselő-testületek. Kiemelendő, hogy a támogatási forma meghatározásának jogalkotói szabadsága rendkívül tág, gyakorlatilag csak az objektív körülmények szabhatnak ennek határt.

#### 2.4. A települési támogatások jogosultsági feltételei, különös tekintettel a lakókörnyezet rendezettségének kérdésére

Ami a települési támogatásra való jogosultsági feltételeket illeti, ezek vonatkozásában elsődlegesen a jövedelmi feltétel a jellemző Bács-Kiskun megyében. Több esetben is előfordult azonban, hogy a jövedelmi feltétel mellett elvárt a vagyoni feltétel is. A sokszínű helyi kodifikációs gyakorlatot erősíti az, hogy ezen esetben is találoztunk közvetítő megoldással, melynek keretében vagyilagosság mutatható ki a jövedelmi és a vagyoni feltételek között. Megjegyzendő továbbá, hogy előszeretettel éltek a helyi jogalkotók az egyéb jogosultsági feltételek statuálásával is, melyek tekintetében azonban agyályos rendeletalkotási gyakorlatokat is meg lehet jelölni, különösképpen a több esetben előforduló lakókörnyezet rendezettségét előíró jogosultsági feltétel tekintetében.

Mindenekelőtt aláhúzendő, hogy 2015. április 1. napját megelőzően az Sztv. 132. § (4) bekezdés a) pontja<sup>5</sup> az aktív korúak ellátása tekintetében, míg 2015. március 1. napját megelőzően az Sztv. 132. § (4) bekezdés e) pontja<sup>6</sup> a normatív lakásfenntartási támogatás tekintetében adott felhatalmazást a lakókörnyezet rendezettségének, mint jogosultsági feltételnek a szabályozására a települési önkormányzatok képviselő-testületei részére. Kiemelendő, hogy az aktív korúak ellátásánál a tárgyi felhatalmazás törvényi keretszabályait az Sztv. 33. § (7) bekezdése<sup>7</sup>, míg a normatív lakásfenntartási

támogatás esetében az Sztv. 38. § (9) bekezdése<sup>8</sup> foglalta magában.

Az Önkormányzati Tanács több döntésének keretében is állást foglalt abban, hogy az adott felhatalmazó rendelkezés nyomán mekkora az önkormányzati jogalkotók rendeletalkotási „mozgástere”. A bírói testület Zalakomár Község Önkormányzata Képviselő-testületének szociális tárgyú önkormányzati rendelete kapcsán kezdeményezett normakontroll eljárásban több elvi jellegű megállapítást tett.<sup>9</sup> Az eljárás alapjául az szolgált, hogy *Zalakomár Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 3/2011. (II. 1.) önkormányzati rendelete* az egyes szociális ellátások nyújthatósága tekintetében részletesen megjelölte a lakókörnyezet rendezettségére irányuló kötelezettségeket (pl.: a háztartásban élők számának megfelelően – sávosan – határozta meg azt, hogy mekkora földterületet kell művelni, továbbá ezen a területen milyen zöldségféléket kell termesztetni stb.), mely előírásokkal az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat túlterjeszkedett a kapcsolódó felhatalmazó rendelkezésén. A teljesség érdekében idézem az Önkormányzati Tanács vonatkozó okfejtéseit: „4. Az elmúlt időszakban a kibontakozó, majd pedig általánossá váló gazdasági, pénzügyi válság, a rendelkezésre álló egyre szűkülő források, a költségvetések teherbíró képessége a szociális jogokhoz való viszonyban azt eredményezték, hogy az ideális alapjogi alanyi jogi megközelítésnél erőteljesebbé vált a társadalmi igazságosság igényének érvényesítése. A szociális jogban a korábbiakban az ellátások megszerzésének feltételeként ismert együttműködési kötelezettség a javak előállításában való részvétel, illetve az öngondoskodás kategóriáival egészült ki. Ezt jelenti meg az Alaptörvény O) cikke, amikor kimondja, hogy „[m]indenki felelős önmagáért...”.

E mellett a szociális tárgyú önkormányzati rendeletalkotás általános törvényi alapjait a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MÖtv.) teremti meg. A MÖtv. 8. §-a alapvető rendelkezésként – és az önkormányzatok 6. § szerinti önfenntartó képességének lakosságra háruló feladataként – fogalmazza meg az (1) bekezdése a) pontjában a helyi közösség tagjának az öngondoskodásra irányuló kötelezettségét, amellyel a közösségre háruló terhek enyhítéséhez köteles hozzájárulni.

<sup>5</sup> Sztv. 132. § (4) bekezdés a) pont: Felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben szabályozza

a) az aktív korúak ellátására jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályokat,

<sup>6</sup> Sztv. 132. § (4) bekezdés e) pont: Felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben szabályozza

[...]

e) a normatív lakásfenntartási támogatásra jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályokat,

<sup>7</sup> Sztv. 33. § (7) bekezdés: A települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesí-

tésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek - az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével - fel kell szólítani.

<sup>8</sup> Sztv. 38. § (9) bekezdés: A települési önkormányzat rendeletében a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek - az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével - fel kell szólítani. Amennyiben a kérelmező vagy a jogosult a feltételeknek felszólítás ellenére sem tesz eleget, a kérelmet el kell utasítani, vagy a megállapított támogatást meg kell szüntetni.

<sup>9</sup> Köf.5008/2013/6. szám, MK 2013. 122, 64495–64498.

*A szabályozási fordulatot jellemzi az, hogy míg az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben a szociális ellátásoknak a magánszférát, az egyéni önrendelkezést, a tulajdont, mint a cselekvési autonómia anyagi alapját érintő magatartási szabályokhoz kötését alkotmányellenesnek minősítette [80/2009. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2009, 1215.; 119/2009. (XI. 21.) AB határozat, ABH 2009, 1270.; 181/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 861.], addig az Alaptörvény, az új önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályok és az Sztv. hivatkozott rendelkezései az ilyen jellegű helyi szabályoknak teremtenek a normahierarchiában „magasabb szintű” alaptörvényi, illetve törvényi alapokat.*

[...]

*Az Sztv. felhatalmazó rendelkezései az életvitelszerűen használt lakókörnyezet rendezettségének kritériumait tartalmazzák. Ebben a körben a szociális ellátás feltétele a tágabb értelemben vett lakókörnyezet (lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda) tisztán tartása, az ingatlan rendeltetésszerű használhatóságának, higiéniájának fenntartása. Az Sztv. tehát a magánszféra közösség oldaláról észlelhető, külsőleg megjelenő szeptével kapcsolatosan fogalmaz meg elvárásokat a segély iránt folyamodóval – és családjával – szemben, az ellátásban való részesülés, illetve az ellátás megtartásának feltételeként.”*

Az előzőekben idézettek alapján kijelenthető, hogy a társadalom tagjainak önfenntartási képességére irányuló alaptörvényi és annak nyomán sarkalatos törvényi elvárás fényében legitimálható azon helyi jogalkotói célkitűzés, mely a szociális ellátások odaítélését a lakókörnyezet rendezettségének meglétéhez köti. Kijelenthető azonban az is, hogy a települési önkormányzatok jogalkotói hatásköre behatárolt a lakókörnyezet rendezettségének egyes rendeleti aspektusainak lefektetése vonatkozásában. Az Önkormányzati Tanács a már fentebb hivatkozott határozatának keretében fejtekte ki: *„A törvényalkotó azonban nem hagyott mozgásteret az önkormányzat számára abban, hogy miként értelmezhető a „lakókörnyezet rendezettségének” tartalma: „(...) a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő”.*

A lakókörnyezet rendezettségének szűken vett értelmezési keretét erősíti meg az Önkormányzati Tanács Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális ellátások rendjéről szóló 12/2000. (III. 27.) önkormányzati rendeletével szemben folyamatban volt normakontroll eljárásban is.<sup>10</sup> Idézem a kapcsolódó lényegi megállapítást: *„Az Sztv. e szabálya a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó követelmények meghatározására hatalmazza fel az önkormányzatokat. Az Sztv.-ből a felhatalmazás tárgya és keretei világosan kiderülnek: az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételül az önkormányzat a kérelmező (vagy a jogosult) ingatlana és környezete karbantartására kötelezettségeket állapíthat meg. Ezek:*

- a lakás vagy annak udvara, kertje, a kerítéssel határolt terület, járda tisztán tartása;

- az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának biztosítása;

- az ingatlan higiénikus állapotának biztosítása.”

A teljesség érdekében hivatkozok arra, hogy a lakókörnyezet rendezettségének szabályozása tekintetében kijelölt értelmezési keretrendszeren való túlterjeszkedés kapcsán elemezte az Önkormányzati Tanács – a szociális tárgyú helyi szabályozások fényében – a jogszabályok magánéletre gyakorolt hatásának lehetséges mértékét, mélységét, és ennek nyomán kasszálta az adott normakontroll eljárásban támadott rendeleti előírásokat. A fentebb idézett zalakomári esetben a következőképpen fogalmaz a bírói testület: *„A feltételekhez kötött segélyezés elvét érvényesítő módosítás [Sztv.] a szociális ellátások feltételrendszerében az érintett magánéletére, életvitelére vonatkozóan fogalmaz meg folyamatos elvárásokat (Sztv. 33. §). Az elvárások nem teljesítése a szociális ellátás megszerzését kizárja, illetve a megszerzett ellátás elvesztéséhez vezet (Sztv. 34. §, 36. §, 37/B. §).*

*A szabályozás ezen módját mindig jellemzi a magánéletre gyakorolt hatás mélysége. A szociális ellátások körében a magánszférát érintő feltétel a minimális mérték meghatározásával már konkréttá válik. A minimumra törekvés ezen a területen a jogi szabályozás, így az önkormányzati rendeletalkotás korlátja is egyben. A rászorultságon alapuló szociális ellátások körében a jog demokratikus társadalomban betöltött funkcióján ugyanis túlmutat az egyének személyiségfejlődésének befolyásolására törekvés, a jog egyént nevelő szerepe.”*

Utalt az Önkormányzati Tanács az egyik legismertebb határozatára is, melynek keretében Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális ellátások helyi szabályairól szóló 9/2012. (VII. 10.) önkormányzati rendeletének egyes rendelkezései törvényellenességének vizsgálatát folytatta le a bírói testület<sup>11</sup>: *„7. A Kúria gyakorlata a szociális tárgyú önkormányzati jogalkotás felülvizsgálata kapcsán egyértelmű: önkormányzati rendeletben nem lehet a szociális segély feltételévé tenni a magánszféra körébe tartozó magatartásokat (pl. tisztálkodás). A magánszférához való jogot, az ahhoz tartozó magánéletet, a családi életet, az otthoni, a fizikai és erkölcsi integritást védi az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 8. cikke, a hozzá tartozó nemzetközi bírói gyakorlattal, valamint védi az Alkotmánybíróság gyakorlata is (Köf:5051/2012/6., MK. 2012. 137. szám).”*

A fenti okfejtésben foglaltakat követően aláhúzom, hogy 2015. március 1. napjától a normatív lakásfenntartási támogatás megszűnt, az aktív korúak ellátásának megállapítására irányuló hatáskör pedig átkerült a járási hivatalokhoz. Az aktív korúak ellátása kapcsán 2015. március 1. napját követő rövid ideig ugyan még megmaradt a kapcsolódó önkormányzati rendeletalkotást megalapozó Sztv.-beli előírás, a jogalkotó azonban hamar belátta, hogy jelentős nehézségekkel jár az, hogy a lakókörnyezet rendezettsége tárgyában az önkormányzati rendeletben meghatározott körülményeket kelljen a járási hivatalnak mérlegelnie ezen szociális ellátás nyújthatóságában való döntéshozatalt megelőzően. Így a

<sup>10</sup> Köf:5014/2013/4. szám, MK 2013. 107, 62600–62607.

<sup>11</sup> Köf:5.051/2012/6. szám, MK 2012. 137, 24077–24082.

lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó rendeleti előírást megalapozó utolsó *Sztv.*-beli jogszabályhelyet is hatályon kívül helyezte a jogalkotó 2015. április 1. napjától. A teljes mértékű hatályon kívül helyezéstől függetlenül azonban láthatóvá vált a felügyeleti célvizsgálat folyamán, hogy a települési támogatások esetében is több esetben szabályoztak a képviselő-testületek ennek tárgyában.

Habár a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó felhatalmazásokat és az azok alapján megvalósítható önkormányzati rendeletalkotások törvényi kereteit kijelölő előírásokat 2015. április 1. napjára teljes egészében hatályon kívül helyezte a központi jogalkotó, ettől függetlenül meglátásom szerint a települési támogatások tárgyában adott a jogi lehetőség ezen jogosultsági feltétel szabályozására, így alkalmazására. Az *Sztv.* 132. § (4) bekezdés *g)* pontja, mint felhatalmazó rendelkezés ugyanis csak annyit mond ki, hogy a települési támogatás „[...] jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályait” alkossák meg a települési önkormányzatok. Úgy gondolom, hogy sem ez, sem pedig más magasabb szintű jogszabályi előírás jelenleg nem tartalmaz a helyi jogalkotásra vonatkozóan olyan kizáró tényezőt, mely által ne lehetne az egyéb jogosultsági feltételek körébe bevonni a lakókörnyezet rendezettségének elvárását a települési támogatások relációjában. Álláspontom szerint tehát adott a jogi lehetőség az *Sztv.* 2015. április 1. napját megelőzően hatályos – az Önkormányzati Tanács kapcsolódó normakontroll eljárásaiban is értelmezett – lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó szabályozásának önkormányzati rendeleti struktúrákban való „továbbéléséhez” az alábbi indokokra hivatkozással:

- Ahogy arra már rámutattam, a magasabb szintű szabályozásból, tehát az *Sztv.*-ből 2015. április 1. napjára teljes mértékben hatályon kívül helyezte a központi jogalkotó a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó szabályozásokat. Ezen oknál fogva nem ütközik a helyi önkormányzat képviselő-testülete a *Jat.* 3. §-ába, mely szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem ismételteti meg a magasabb szintű jogszabályban foglaltakat [amellyel a jogszabály (jelen esetben önkormányzati rendelet) az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes].
- Azzal, hogy az *Sztv.* már nem tartalmaz lakókörnyezet rendezettség tárgyában előírást, így az arra vonatkozó – helyi sajátosságokat tükröző – rendeleti szabályozásokat a települési önkormányzati jogalkotó a tágran megfogalmazott *Sztv.* 132. § (4) bekezdés *g)* pontjában lefektetett felhatalmazás alapján szabadon elfogadhatja.
- Ezen szabályozások önkormányzati rendeleti „terjedelme” tekintetében pedig meglátásom szerint irányadónak tekinthető analógia útján az Önkormányzati Tanács tárgybeli – a fentiekben vizsgált – következetes ítélkezési gyakorlata, melynek keretében a bírói testület több ízben is foglalkozott a lakókörnyezet rendezettségének kérdésével.

Ezen a ponton azonban feltétlenül aláhúzendó az, hogy a vonatkozó kúriai normakontroll eljárásokban tett, az előző bekezdésekben részletesen elemzett megállapítások szűk értelmezési – és ezen keresztül rendeletalkotási – keretet ad-

nak az alapul fekvő területen a helyi jogalkotók részére. Az adott települési támogatásra jogosult személy ingatlana és környezete rendben tartási kötelezettségének megállapítása tekintetében az alábbiakat „várhatja el” a települési önkormányzati jogalkotó: *a)* a lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartását; *b)* az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának biztosítását; *c)* az ingatlan higiénikus állapotának biztosítását. Fontos azonban hangsúlyozni – szintén az Önkormányzati Tanács által megfogalmazottakra alapítva –, hogy a „megengedett” szabályozási részelemek tekintetében a helyi jogalkotónak mindenkoron figyelemmel kell lenni a magánszférához való jogra, az ahhoz tartozó magánélet, családi élet és otthon fizikai és erkölcsi integritására. Ezen oknál fogva a magánszférát érintő jogosultsági feltétel esetében – ilyen a lakókörnyezet elvárt rendezettségének kérdése is – a minimumra törekvés a jogi szabályozás, így az önkormányzati rendeletalkotás korlátja, melynek érvényesítése alapjogi elvárás is.

### 3. A rendkívüli települési támogatás rendeletalkotási keretei

#### 3.1. A szociális alapú feladat-ellátási térkép Bács-Kiskun megyében a rendkívüli települési támogatások terén

Az *Sztv.* 45. § (3)-(4) bekezdései alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást köteles nyújtani. Ezen támogatási típusban elsődlegesen azon személyeket indokolt részesíteni:

- akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni;
- akik alkalmanként jelentkező többletkiadásokkal szembesülnek, így különösen
  - betegséghez,
  - halálesethez,
  - elemi kár elhárításához,
  - a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához,
  - iskoláztatáshoz,
  - a gyermek fogadásának előkészítéséhez,
  - a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartáshoz,
  - a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadásokkal
- akik a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak.

Természetesen a helyi sajátosságokhoz mérten további rendkívüli települési támogatási típusokat is megállapíthatnak a települési önkormányzatok képviselő-testületei.

A fenti *Sztv.*-beli szabályozás alapján – hasonlóan a települési támogatásokhoz – megvizsgáltuk az új vagy módosított szociális tárgyú önkormányzati rendeleti struktúrákra figyelemmel azt, hogy milyen képet mutat Bács-Kiskun megye

## 3.1.1. táblázat

## Rendkívüli települési támogatások Bács-Kiskun megyében

Rendkívüli települési támogatás [Sztv. 45. § (4) bekezdés]		Települési önkormányzatok [mennyi esetben szabályozták ezen ellátási típust]
akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni		105
alkalmanként jelentkező többletkiadások	betegséghez	92
	halálesethez	107
	elemi kár elhárításához	107
	a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához	79
	iskoláztatáshoz	84
	a gyermek fogadásának előkészítéséhez	79
	a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartásához	78
	a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadásokhoz	77
a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak		65
egyéb, helyi sajátosságokat tükröző ellátási típusok		78

szociális alapú feladat-ellátási térképe a rendkívüli települési támogatások terén.

Látható (3.1.1. táblázat), hogy Bács-Kiskun megyében a rendkívüli települési támogatások támogatási céljainak prioritási sorrendje a következőképpen rajzolódik ki: első helyen a haláleset és elemi kár elhárításával kapcsolatos kiadások viseléséhez való hozzájárulást tartották támogatandónak a helyi döntéshozók. Második helyen azon személyekre terjesztették ki a rendelet személyi hatályát, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, majd ezt követően a betegséggel, az iskoláztatással, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásával, a gyermek fogadásának előkészítésével, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartással, valamint a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadásokkal alkalmanként felmerülő költségeket kívánják támogatni a települési önkormányzatok. Utolsó helyen állnak azon esetek, melyek keretében a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulókat támogatják a képviselő-testületek.

Kijelenthető, hogy az egyéb, helyi sajátosságokat tükröző esetek körében a települési önkormányzati támogatásnál is színesebb a kép. A gyorsabb áttekinthetőség érdekében itt is táblázatos formában (3.1.2. táblázat) mutatom be a főbb szabályozási kereteket, példálózó jelleggel.

Kuriózumként szolgált a vizsgálat során Dusnok Község esete, amely település az önkormányzati konyhára megtermelt javak kimaradó részét rendkívüli települési támogatás formájában juttatja el az arra rászoruló részére.

Hasonlóan a települési támogatások körében kibontakozó szociális alapú feladat-ellátási térkép elemzésénél kiemelték, hogy a rendkívüli települési támogatásoknál is sok esetben sérül a JAt. 2. § (1) bekezdésében rögzített normatartalom világosságának törvényi követelménye, mely szintén megnehezíti a rendeleti tényállások szabályozási tartalmának megértését.

## 3.2. A rendkívüli települési támogatások formái

A rendkívüli települési támogatások tekintetében is a pénzbeli forma kapcsán bontakozott ki a szabályozási tendencia. Érthető, hiszen az alapul fekvő ellátások – jobb esetben – rövidebb ideig fennálló krízishelyzetek gyors és hathatós elhárítása tekintetében kell, hogy segítséget nyújtsanak. Ezen élethelyzetekben tehát a pénzbeli, likvid segítség hathatósabb lehet. Ettől eltekintve azonban közvetítő megoldásra is van példa, melynek keretében – ha a lehetőségek ezt biztosították –, a pénzbeli és természetbeni juttatási forma vagylagos biztosításának lehetőségéről rendelkeztek a képviselő-testületek. A rendkívüli települési támogatás relációjában is leszögezhető, hogy a támogatási forma biztosításának jogalkotói szabadsága rendkívül tág.

## 3.3. A rendkívüli települési támogatások jogosultsági feltételei

Már a rendeleti felülvizsgálat előkészítésének folyamatában is komolyan felmerült annak kérdése a helyi jogalkotók részéről, hogy egyáltalán lehet-e jogosultsági feltételt szabni a rendkívüli települési támogatás nyújtása érdekében. Ez a kérdés komolyabb polémiát is szült például Lajosmizse Város Önkormányzatának Képviselő-testületében. Az EMMI gondozásában 2015. január 20. napján publikált *Segédlet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások rendszerének 2015. március 1-jén hatályba lépő törvényi változásaihoz kapcsolódó önkormányzati rendeletalkotáshoz* című anyag<sup>12</sup> 5. pontjában foglalt

<sup>12</sup> *Segédlet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások rendszerének 2015. március 1-jén hatályba lépő törvényi változásaihoz kapcsolódó önkormányzati rendeletalkotáshoz*. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2015. január 20. <http://www.kormany.hu/download/b/4b/30000/Szoci%C3%A-1lis%20rendeletalkot%C3%A1si%20seg%C3%A9dlet%20telep%C3%BCI%C3%A9si%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatok%20r%C3%A9sz%C3%A9re.pdf> (Letöltés ideje: 2015. július 12.)

**3.1.2. táblázat**

**Az egyéb, helyi sajtosságokat tükröző rendkívüli települési támogatások Bács-Kiskun megyében**

Kategória	Típus	Települési önkormányzat [példálózó jelleggel]
Személyi állapothoz kapcsolódó ellátások	fiatal felnőtt	Fülöpháza, Ladánybene
	hajléktalan személy	Kecskemét, Nyárlőrinc
	büntetés-végrehajtási intézetből szabadult személy	Bácsbokod, Kecskemét, Nyárlőrinc
	bűncselekmény áldozatává vált személy	Akasztó, Bácsbokod, Fülöpjakab, Kunszállás
	személyi vagy vagyoni katasztrófahelyzetbe jutott személy (elemi kár, természeti csapás, egyéb krízishelyzet)	Szank
	ha a családban kizárólag nyugdíjjal vagy nyugdíjszerű ellátással vagy családi pótlékkal rendelkező személy van	Kecskemét
Köznevelési jellegű ellátások	középiskolai és felsőfokú tanulmányok	Bugac, Bugacpusztaháza
	gyermek óvodai nevelése	Bácsalmás, Bácsbokod, Bácsszőlős, Ballószög, Csikéria, Orgovány
	a gyermek iskoláztatása	Kecskemét
Közüzemi díjak teljesítéséhez kapcsolódó ellátások	fűtési szezonban két alkalommal a fűtési költségek csökkentése	Kecskemét
	kikapcsolt közüzemi szolgáltatás (áram, víz, gáz) újra üzembe helyezése	Újtelek
	fűtési költségek csökkentése	Ballószög, Bácsbokod, Fülöpháza, Kerekegyháza, Kiskőrös, Ladánybene, Nyárlőrinc, Orgovány,
	közüzemi szolgáltatás kikapcsolásának veszélye	Dunavecse, Kunbaja
	közüzemi díjhátralék	Csengőd
	két hónapot meghaladó közüzemi tartozás	Dunafalva, Szeremle
	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére folytatott közszolgáltatás díjához való hozzájárulás	Bácsbokod
Gyermek születésével járó kiadások támogatása	újszülöttek támogatása	Bugac, Bugacpusztaháza
	ha a családban egyidejűleg kettő vagy több gyermek születik	Bácsbokod
	ha a családban egyidejűleg három vagy több gyermek születik	Kecskemét, Kiskőrös
Gyógyszerköltségek támogatása		Bácsalmás, Bácsbokod, Bácsborsód, Bácsszőlős, Csengőd, Csikéria, Dunavecse, Jászszentlászló, Katymár, Móricgát, Szank
Generációs igényekhez igazodó támogatási formák	90. életévét betöltött személy támogatása	Drágszél
	idős személy egyszeri/év támogatása (60 év)	Miske

álláspont a rendkívüli települési támogatás tekintetében így fogalmaz: „A rendkívüli települési támogatásra való jogosultsági feltételek meghatározása során tehát tekintettel kell lennie az önkormányzatnak arra, hogy a támogatás megítélése bizonyos esetekben soron kívüli eljárást igényel, illetve nem várt események (pl. betegség, halál, természeti katasztrófa) esetén olyan személyek is létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe kerülhetnek, akik egyébként jövedelmi/vagyoni viszonyaik alapján nem tekintendők rászorulóknak. E krízishelyzetekben azonban az önkormányzat köteles részükre is támogatást nyújtani.

[...]

Az Szt. tehát csak példálózó jelleggel sorolja fel, hogy mely célokra biztosítandó rendkívüli települési támogatás. Az önkormányzati rendeleti szabályozás megalkotásakor javasolt

figyelemmel lenni arra, hogy az Szt. által megfogalmazott támogatási célokra a rendelet alapján biztosítható legyen az ellátás.”

Az előző bekezdésben idézetektől függetlenül a jövedelmi feltételek szabályozása vált általánossá. Ez alapján arra következtettünk, hogy a helyi jogalkotók gyorsan realizálták azt, hogy lényegében ezen jogintézmény a 2015. március 1. napját megelőzően hatályos Sztv. szerinti önkormányzati segély szociális ellátási típusnak „utódjaként” értelmezhető. Következésképpen gyakorlati tapasztalatokkal, „szabályozási mintákkal” rendelkeztek ezen ellátási típus kapcsán. Itt szükséges röviden kitérni arra is, hogy a törvényességi felügyeleti célvizsgálat folyamatában megragadtunk olyan példát, hogy a képviselő-testület lefektette a rendkívüli települési támo-



gatás „*általános szabályait*”, melyek esetében meghatározott jövedelmi feltételt. Emellett azonban megkülönböztette azon „*különös szabályokat*” is, melyek nyomán jogosultsági feltételtől függetlenül megítélhető az adott ellátás. Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy több esetben két pillérre alapítva szabályozták le a települési önkormányzatok a rendkívüli

települési támogatásokat: *a)* a jogosultsági – jellemzően jövedelmi – feltételtől függővé tett eseteket; *b)* a jogosultsági feltételektől független eseteket.

Álláspontom szerint a fenti rendeleti szabályozási megoldásra – a felhatalmazó normák tágabb kereteire alapítva – adott a képviselő-testületek jogi lehetősége.