



BUDAPEST FŐVÁROS  
KORMÁNYHIVATALA  
KORMÁNYMEGBÍZOTT

**Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testülete**  
részére

Iktatószám: BP/1010/00423-3/2020  
Ügyintéző: dr. Mónus Edit  
Telefonszám: (1) 328-5866  
E-mail: monus.edit@bfkh.gov.hu  
Tárgy: törvényességi felhívás a 16/2020. (IV. 30.)  
önkormányzati rendelettel összefüggésben

Ez a levél kizárólag a TFÍK informatikai rendszerébe történő feltöltéssel kerül megküldésre!

**Tisztelt Képviselő-testület!**

Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdésének a) pontjában a kormányhivatal számára biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében, az Mötv. 132. § (3) bekezdésének b) pontja alapján vizsgálta, hogy Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Polgármesterének a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdésében foglalt jogköre alapján a Képviselő-testület feladat- és hatáskörében megalkotott Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének az Újpest + Megbecsülés Program bevezetéséről rendelkező – 30/2020. (VII. 15.) önkormányzati rendelettel módosított – 16/2020. (IV. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Mör.) megfelel-e a magasabb szintű jogszabályoknak. A vizsgálat alapján az alábbi, **ismételt**

**törvényességi felhívással**

élek.

**I. Az ismételt törvényességi felhívást megalapozó tényállás:**

A Kormányhivatal első alkalommal 2020. júniusában vizsgálta felül kizárólag törvényességi szempontból a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Polgármesterének a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdésében foglalt jogköre alapján a Képviselő-testület feladat- és hatáskörében megalkotott Újpest + Megbecsülés Program bevezetéséről rendelkező 16/2020. (IV. 30.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: alaprendelet), amelynek célja – az azóta hatályon kívül helyezett – 2. §-a szerint, hogy "az *Önkormányzat e rendelet szabályainak megfelelő, szociálisan rászoruló személy részére évi egy alkalommal kézpénzt helyettesítő utalvány formájában szociális ellátást biztosítson*". E vizsgálat eredményeként – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) felhatalmazó rendelkezéseiben foglalt követelményeknek meg nem felelő, illetve

részben azon túlterjeszkedő; a szociális igazgatás rászorultsági és kérelemhez kötöttségi elvével kifejezetten ellentétes, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) több rendelkezését figyelmen kívül hagyó – rendeleti szabályozás miatt kialakult jogsértő helyzet megszüntetése érdekében **törvényességi felhívással fordultam Újpest Önkormányzat Polgármesteréhez és 2020. július 17-i határidővel kértem az alaprendelet hatályon kívül helyezését, valamint e döntés meghozatalától számított 10 napon belül a Kormányhivatal tájékoztatását.**

A Kormányhivatal BP/1010/00423-1/2020. ügyiratszámú törvényességi felhívása először a Tisztelt Képviselő-testület 2020. június 25-i ülésének napirendjén szerepelt, ahol név szerinti szavazás után, a 146/2020. (VI.25.) számú - politikai tartalmú - határozatában úgy döntött, *"hogya kiáll az újpesti nyugdíjasok életkörülményeinek javítása mellett és megvédi az ezt elősegítő Újpest+Megbecsülés programot."*

Ezt követően a Képviselő-testület másodszer 2020. július 15-i ülésén tárgyalta – ekkor már érdemben – a Kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltakat és az alaprendeletet módosító 30/2020. (VII.15.) önkormányzati rendelet elfogadásával orvosolta az általa is elismert pontatlanságokat, hiányosságokat. Újpest Önkormányzat Polgármestere 2020. július 27-én kelt levelében ennek megfelelően egyebek mellett arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy a **Képviselő-testület** a törvényességi felhívásban – a feltárt jogsértések megszüntetésére – javasolt megoldással nem értett egyet, **az alaprendelet hatályon kívül helyezését nem tartotta indokoltnak, ami miatt „mindössze kisebb pontosításokat tartalmazó módosítási javaslat elfogadásáról döntött."**

Figyelemmel arra, hogy a Képviselő-testület intézkedése nem szüntette meg az alaprendelet okozta **jogszabálysértő helyzetet**, amely így **továbbra is fennáll**, illetve újabb jogszabálysértést idézett elő, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 9. § b) és c) pontja értelmében **a törvényességi felhívás eredménytelensége volt megállapítható.**

A törvényességi felügyeleti eljárás alapjául szolgáló körülmények között szükséges megemlíteni, hogy bár az Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének az alaprendelet módosításáról szóló **30/2020. (VII. 15.) önkormányzati rendelete** a Nemzeti Jogszabálytárban 2020. július 22-én közzétételre került, annak **az önkormányzat honlapjára feltöltéséről**, valamint az **e módosítással egységes szerkezetbe foglalt alaprendelet szövegének** az azt megváltoztató módosító rendelet kihirdetésétől számított 5 munkanapon belüli **Nemzeti Jogszabálytár felületén, illetve az önkormányzat honlapján történő publikálásáról**, valamint a 3. munkanapon, a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren (a továbbiakban: TFÍK) keresztül **a Kormányhivatalhoz történő felterjesztéséről** – a Kormányhivatal e kötelezettséggel összefüggő szakmai segítségnyújtást is tartalmazó 2020. augusztus 10-én kézbesített információkérése ellenére – **az önkormányzat Jegyzője nem gondoskodott. Ez ellentétes a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII.29.) Korm. rend. 4. § (4) és (5) bekezdésében, valamint az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV.25.) KIM rendelet 1. § (3) bekezdésében, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (1) bekezdésében foglalt előírásokkal és súlyosan sérti az újpesti állampolgároknak az önkormányzati döntések nyilvánosságra hozatalához, teljeskörű megismeréséhez fűződő -- az Mötv. 51. § (2) bekezdésben is rögzített - jogát [A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi.], valamint – a Jat. 12. § (2) bekezdése alapján a joghatását már kifejtett és a hatálybalépésével az alapjogszabályba beépülő, „automatikusan” hatályukat veszített módosító rendelkezésekkel összefüggő hatásköri korlátra figyelemmel – hátráltatja a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységét.**

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat Jegyzője a Kormányhivatal mulasztásban megnyilvánuló jogsértés megszüntetése érdekében kiadott információkérésre irányuló megkeresésének sem tett eleget – és ezzel a egységes szerkezetbe foglalt rendelet felterjesztésére nyitvaálló határnapot 28 nappal, a publikálásra megállapított határidőt pedig 26 nappal lépte túl – az Möt. 141. § (1) bekezdésének b) pontjának erre az esetre irányadó rendelkezése alapján az önkormányzattal szemben 2020. augusztus 17-én, felügyeleti bírság kiszabására került sor.

Figyelembevétel azonban, hogy az Mör. korábbi törvényességi felhívással érintett szövege a módosítással egységes szerkezetbe foglalt alaprendelet felterjesztésének és publikálásának hiányában is megállapítható volt, a Kormányhivatal a jelen felhívással összefüggésben az alaprendelet módosító rendelet nyomán megváltozott, hatályos rendelkezéseinek törvényességi szempontú felülvizsgálatát el tudta végezni.

## II. Az Mör. jogszerűségi felülvizsgálatának érdemében

A Kormányhivatal – a BP/1010/00423-1/2020. ügyiratszámú, eredménytelennek minősülő törvényességi felhívása alapulvételével – elsősorban az Mör. Szt. felhatalmazó rendelkezéseinek való megfelelését, majd a jogalkotási követelmények megvalósulását, végül a normavilágosság követelményét vizsgálta, az alábbiak szerint.

### 1. Az Mör. bevezető része:

A Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot önkormányzati rendeletet. Amint arra korábban is utalás történt: a **származékos jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendeletekkel szemben az egyik alapvető törvényességi követelmény, hogy a jogalkotó tegyen eleget végrehajtási jellegű jogalkotási kötelezettségének, és ne terjeszkedjen túl a felhatalmazás tartalmi keretein.** A törvényi felhatalmazás alapján alkotott önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat jogszabályalkotási jogosultsága tehát a felhatalmazó rendelkezésben megjelöltek szabályozására terjed ki, **ugyanakkor a felhatalmazás tárgykörét, annak szabályozási elemeit a rendeleti előírásoknak teljes egészében ki kell meríteniük.**

A szociális ellátások tárgykörében alkotott önkormányzati rendeleti szabályozást az Szt. felhatalmazó rendelkezéseire alapozottan, a szociális biztonság megteremtésének és megőrzésének kötelezettségére is figyelemmel, körültekintően kell megállapítani. A jogszabály előkészítése során különös figyelmet kell fordítani továbbá a Jat. és a Jszt. szabályaira is.

A Jszt. 52. § (1) bekezdése értelmében a rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz. A bevezető rész – a Jszt. 52. § (2) bekezdése szerint – *"a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában."* A Jszt. 54. § (1) bekezdésének szabályozása értelmében a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet **„bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.”** Ebből következően több felhatalmazás esetén egyértelművé kell tenni azt is, hogy a jogszabálytervezet mely rendelkezését melyik felhatalmazó rendelkezés alapján alkotják meg, így nem szerepelhetnek a bevezető részben olyan felhatalmazó rendelkezések, amelyekhez a jogszabálytervezetben nem társul a továbbiakban azt "tartalommal megtöltő" rendelkezés.

E jogalkotói elvárásnak - az alaprendeletre hasonlóan - az Mör. sem tesz eleget. Bár az Újpest+Megbecsülés Program, mint "szociális támogatási rendszer" esetében mindössze **egyetlen**

**ellátás** [a Mör. 4. §-a szerint "természetbeni szociális ellátás, amelynek formája jogosultanként 5 db 1000.-Ft névértékű Újpest+Megbecsülés utalvány"] bevezetéséről beszélhetünk, amelyet a helyi jogalkotó a szeparált jogalkotási technikát alkalmazva nem illesztett be a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 10/2015. (II.27.) önkormányzati rendeletébe (a továbbiakban: Szoc.ör.) az Mör. bevezető részében mégis a Szoc.ör. **pénzbeli és természetbeni szociális ellátások jogintézményi körének teljeskörű szabályozására felhatalmazó rendelkezéseit emeli át**, válogatás nélkül, eleve "kimerítetlenül" hagyva a rendelettervezetben azok többségét.

Ahogy a Kúria a 28/2015. számú közigazgatási elvi határozatában is leszögezte: "**a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.**"

Az Mör. több, különböző ellátás szabályozására felhatalmazó rendelkezést továbbra is magában foglaló bevezető része, illetve az alaprendeletnek – a szabályozási célt korábban a Jszt. 51. § (3) bekezdésének előírása ellenére meghatározó – 2. §-a hatályon kívül helyezése miatt ugyanis a "szociális támogatási rendszer" megjelölés mellett először az Mör. 4. §-ból értesülhetnek a jogalkalmazók és a rendelet címzettjei is arról, hogy az Újpest+Megbecsülés Program valójában - **szociális rászorultságtól függő ellátások körében szabályozott – "természetbeni" települési támogatásnak** minősül. Ezt támasztja alá a rendeletmódosításhoz készült előterjesztés is, amely szerint a "Rendelet célja továbbra is az, hogy az Önkormányzat a Rendelet szabályainak megfelelő szociálisan rászoruló személy részére évi egy alkalommal kézpénzt helyettesítő utalvány formájában szociális ellátást biztosítson."

Egyetlen, természetbeni szociális ellátásról lévén szó, e szabályozási tárgyhoz az Mör. bevezető részében felsorolt törvényhelyek közül lényegében mindössze egy rendelkezés – az Szt. 45. § (1) bekezdése – köthető. E szabállyal pedig – a felhatalmazó rendelkezésekkel szemben támasztott Jszt. 73. §-ában meghatározott követelményeknek is megfelelő – Szt. 132. § (4) bekezdésének g) pontja, az Szt. 10. § (1) bekezdése, illetve az Szt. 32. § (1) bekezdés b) pontja hozható összefüggésbe.

Az Szt. 45. § (1) bekezdése tartalmazza azt a törvényi előírást ugyanis, amely alapján „**képviselő-testület az e törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján - pénzbeli vagy természetbeni formában - települési támogatást nyújt**”, és az Szt. 132. § (4) bekezdés g) pontja hatalmazza fel a képviselő-testületet arra, hogy "**a települési támogatások keretében nyújtott ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításának, kifizetésnek, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályait**" rendeletben szabályozza. E felhatalmazást bontja további tartalmi elemeire az Szt. 10. §-a, amely alapján: "**A szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához a hatóság felhívhatja a kérelmezőt, hogy családja vagyoni, jövedelmi viszonyairól nyilatkozzék, illetve azokat igazolja. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a települési önkormányzat képviselő-testülete a hatáskörébe tartozó pénzbeli és természetbeni ellátásoknál a nyilatkozat és az igazolás tartalmának, illetve benyújtásának részletes szabályait rendeletben szabályozza.**", továbbá az Szt. 32. § (1) bekezdés b) pontja, amely szerint: "**a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó ellátás esetén az önkormányzat rendeletében meghatározott önkormányzati szervnél kell előterjeszteni.**"

A Kúria Köf.5.021/2013/4. számú határozata értelmében „**a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében... a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a**

*felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.” Ennek megfelelően a Jszt. 54. § (1) bekezdéséhez fűzött jogtár-kommentár szerint „Ha jogszabály megalkotására a felhatalmazást egy magasabb szintű jogszabály adja meg, akkor **érvényességi kellék az, hogy a megalkotásra kerülő jogszabály feleljen meg a felhatalmazást adó jogszabály felhatalmazó rendelkezésében foglalt követelményeknek.**”*

Ennek a – BP/1010/00423-1/2020. ügyiratszámú törvényességi felhívásban is kiemelt – érvényességi követelménynek az ismeretében újlag felmerül a kérdés, hogy ha az Mör. továbbra is **egyfajta, természetbeni szociális ellátást kíván bevezetni**, akkor a felhatalmazó rendelkezések között **miért tesz** három önkormányzati hatáskörben adható támogatási formára – az Szt. 1. § (2) bekezdése szerinti önként vállalt feladatként, saját bevételéből finanszírozott, alanyi jogon vagy normatív szelektív módon is adható, de **Szt-ben nem szabályozott ellátásra**, valamint az Szt-ben szabályozott rászorultsági alapon nyújtható támogatások közül az Szt. 45. § (1) bekezdése szerinti **települési támogatásra**, illetve az Szt. 26. §-a szerinti a települési támogatást **kiegészítő pénzbeli támogatásra – is utalást**, továbbá hogyan fogja ehhez a "kerethez" igazítani a rendelet eljárási szabályait, főként úgy, hogy ugyanazon ellátás esetén az Szt-n kívüli ellátási forma szabályozhatóságát az Szt-ben rendezett - rászorultsági elven nyugvó és főszabályként kérelemhez kötött - támogatásokról szóló egyidejű rendelkezések kizárják.

Az előzőekben idézett Szt. 45. § (1) bekezdésében meghatározott települési támogatás mellett az Szt. 1. § (2) bekezdése értelmében: *A helyi önkormányzatok **az e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.*** A felhatalmazó rendelkezések között szintén hivatkozott Szt. 26. §-a szerint pedig *„A képviselő-testület a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátásokat kiegészítheti, és a szociálisan rászorultak részére - a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint - **más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat**”.*

Az önkormányzati rendelet bevezető részében a fent megjelölt jogszabályhelyekre történő együttes hivatkozás – ahogyan az korábban is említésre került – mindig egy több ellátásról rendelkező szociális rendeletet (mint például a Szoc.ör) feltételez, amelyben elsősorban a települési támogatásra (Szt. 45. §), ezen belül kiemelten a rendkívüli települési támogatásra; tágabb értelmezésben az Szt. 26. §-a alapján megállapított egyéb támogatási formákra, valamint – az Szt. 47. § (2) bekezdésében foglalt utaló szabály alapján – a természetben nyújtott szociális ellátásokra vonatkozó eljárási szabályokat kell a felhatalmazásnak megfelelően megállapítani.

A több ellátásról egyidejűleg rendelkező szociális rendelet felhatalmazó rendelkezése az Szt. 32. § (3) bekezdése is, amely a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások szabályozására általában határoz meg helyi szabályozási lehetőséget. E törvényhely szerint, ha az Szt. másként nem rendelkezik *„a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait.”*

Megjegyzést érdemel, hogy (bár az önkormányzatok szociális tárgyú rendeleteinek bevezető részében gyakori az e törvényhelyre hivatkozás) az Szt. 1. § (2) bekezdése szerinti, szociális rászorultságtól függetlenül – tehát akár alanyi jogon vagy az Szt-ben meghatározottaknál kedvezőbb feltételekkel – adható önkormányzati ellátások rendeletalkotási kötelezettséget nem vonnak maguk után. Amennyiben az önkormányzat annak feltételrendszerét mégis rendeletben kívánja rögzíteni, azt eredeti jogalkotói hatáskörében teheti meg.

Mindezek alapján megállapítható, hogy – miután a Tisztelt Képviselő-testület nem tartotta indokoltnak az ezirányú módosítást – az alaprendelethez hasonlóan **az Mör. sem csak a tárgy szerint vonatkozó törvényhelye(ke)t jelöli meg** bevezető részében, **ezáltal nem utal** – a jogalkalmazók és a címzettek számára is egyértelmű – **konkrét felhatalmazó rendelkezésre**. Mivel az Mör. bevezető része olyan

törvényhelyekre (az Szt. 1. § (2) bekezdésére, az Szt. 26. §-ra és az Szt. 32. § (3) bekezdésére hivatkozást is tartalmaz, amely az adott – "szociális támogatási rendszeren" belüli "természetbeni szociális ellátás" – tárgyában egyértelmű felhatalmazást nem ad önkormányzati rendeleti szabályozásra, ezért **az Mör. bevezető része a Jszt. 54. § (1) bekezdésével ellentétes** és jogbizonytalanságot eredményez.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa több esetben – így például a Köf. 5.046/2012/6. számú határozatában is – kijelentette, hogy a helyi önkormányzat felhatalmazás alapján történő „származékos” jogalkotása „nem választása szerinti jog, hanem jogalkotási kötelezettség, amelynek az önkormányzat a felhatalmazásban foglalt keretek között – értelemszerűen a helyi sajátosságoknak megfelelő körülmények figyelembe vétele mellett – köteles eleget tenni.” Ezzel összhangban hangsúlyozandó, hogy jogalkotási kötelezettség elmulasztásából eredő törvénytörő helyzet nem csupán az önkormányzati rendelet megalkotásának elmaradása miatt valósulhat meg, hanem az adott felhatalmazás valamely szabályozandó elemének nem megfelelő – tehát azt nem kimerítő – rendeleti előírás vagy annak hiánya alapján is.

Ennek megfelelően ismételt sor került az Mör. szabályozása alá vont tárgy: a „szociálisan rászoruló személy részére” nyújtandó „természetbeni szociális ellátás” (Újpest+Megbecsülés Program) esetében relevánsnak számító felhatalmazó rendelkezés – az Szt. 132. § (4) bekezdés g) pontja – szabályozási elemei rendeletbeli megjelenésének, azaz az Mör. tartalmának a jogszerűségi felülvizsgálatára is.

## **2. A jogosultsági feltételek meghatározása:**

Az Szt. a települési támogatás feltételei tekintetében nem tartalmaz korlátozást, azonban azoknak nyilvánvalóan kapcsolódniuk kell az ellátás céljához, összhangban kell lenniük az Szt. általános szabályaival és a rendeletalkotás során az Szt. által használt fogalmak (pl. jövedelem, vagyon, család, háztartás) meghatározásától sem térhet el a helyi jogalkotó.

Az Mör. a „jogosultság részletes szabályait” továbbra is "A rendelet célja és személyi hatálya" alcím alatt meghatározó 3. § (1) bekezdése szerint a bevezetett támogatásra az a személy jogosult, aki a tárgyevi költségvetés elfogadását követő hónap első napján (2020. március 1-jén) Budapest Főváros IV. kerület közigazgatási területén „*állandó bejelentett lakóhellyel*” rendelkezik „*és életvitel szerűen ott*” is él, továbbá

„a) a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (a továbbiakban: Nyugdíjfolyósító Igazgatóság) tájékoztatása alapján:

aa) tárgyév első napján a rá vonatkozó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte,

ab) nők 40 jogosultsági idő alapján járó nyugdíjban részesül,

ac) rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásban részesül,

ad) hozzátartozói ellátásban részesül,

ae) rokkantsági ellátásban részesül,

af) szolgálati nyugdíjban vagy szolgálati járandóságban részesül

és az ellátásának, valamint amennyiben egyéb jövedelemmel is rendelkezik, az ellátásának és jövedelmeinek havi összege havi összege nem haladja meg a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatszociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 10/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Szociális Rendelet) 3. § (1) bekezdés h) pontja szerinti helyi jövedelemalap (a továbbiakban: jövedelemalap) tizenkétszeresét.)

b) a Budapest Főváros Kormányhivatala IV. Kerületi Hivatala tájékoztatása alapján időskorúak járadékában részesül és az ellátásának, valamint amennyiben egyéb jövedelemmel is rendelkezik, az ellátásának és jövedelmeinek havi összege havi összege nem haladja meg a helyi jövedelemalap tizenkétszeresét (a továbbiakban együtt: jogosultak)"

Előjáróban szükséges megjegyezni, hogy magasabb szintű jogszabályok az "állandó bejelentett lakóhely" és az "élet vitelszerű" ott élés fogalmát nem definiálják, és azok köznapi értelemben vett jelentése is eltérhet attól, ahogyan e rendelet alkalmazásában értelmezhetők. Indokolt tehát e fogalmaknak a jogalkalmazók és címzettek számára is egyértelmű rendeleti szintű meghatározása.

A lehetséges jogosultakról információt az Mör. szabályai szerint továbbra is a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, illetve a Budapest Főváros Kormányhivatala IV. Kerületi Hivatala tájékoztatása alapján kíván beszerezni – és az alaprendelet szabályozása folytán a 2020. július 15-i rendeletmódosítást megelőzően valószínűleg már be is szerzett – az önkormányzat.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny) adatvédelmi, illetve az Szt. adatkezelésre vonatkozó rendelkezései részletesen szabályozzák, hogy az adatigénylésre jogosult szervek (ezen belül a szociális hatáskört gyakorló szervek) részére, eseti megkeresésük vagy adatkérésük alapján mely szerv által vezetett nyilvántartásból, milyen adattartalommal és mely törvényben meghatározott feladat ellátása céljából továbbíthatók az általuk törvény alapján kezelhető adatok.

Igy például a Tny. 96. § (3) bekezdés c) pontja szerint: "A 96. § (2) bekezdése alapján nyilvántartásba vett adatokból a munkaügyi és **szociális igazgatás szervei**, az állami foglalkoztatási szerv **az ellátás megállapítása, folyósítása és ellenőrzése**, illetve munkaügyi ellenőrzés **céljából** a (2) bekezdés a)-f) pontjai, ...szerinti adatok igénylésére jogosultak." A Tny. 96. § (2) bekezdésének a)-f) pontjai szerint beszerezhetők tehát a természetes személyazonosító adatok; családi állapot, állampolgárság; lakóhely (tartózkodási hely); foglalkozás, munkahely, munkakör, tevékenység; a rokkantság fokára, az egészségkárosodás, egészségi állapot mértékére, a szakmai munkaképességre, a rehabilitálhatóságra, továbbá az egészségi állapotra vonatkozó adatok, amennyiben jogszabály szerint a nyugellátás, egyéb ellátás megállapítása az egészségi állapot figyelembevételével történik; illetve a keresetre, jövedelemre, valamint a levont és befizetett járulékokra vonatkozó adatok.

Az önkormányzat rendeletalkotási jogköre – az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályának Jat. 6. §-ában deklarált behatároltsága folytán – **nem terjed ki arra, hogy állami szerv részére törvényben rögzítetteken felüli** – így pl. a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól a Tny. 96. § (2) bekezdés a)-f) pontjaiban nem szereplő öregségi nyugdíjkorhatár betöltésére vagy a hatáskörébe tartozó ellátás melletti egyéb jövedelemre vonatkozó, valamint a Tny. 96. § (3) bekezdés c) pontjában megállapított célokon túl, a rendeletmódosításhoz készült előterjesztés 2. pontjában is hangsúlyozottan – **a jogosultság feltételeként** meghatározott adatszolgáltatási **kötelezettséget írjon elő**.

A szociális ellátások megállapítása esetén főszabályként (a rendkívüli települési támogatás kivételével) a **kérelemhez kötöttség elve érvényesül**. Az önkormányzat, mint szociális igazgatási szerv **e körben adatigénylésre jogosult lehet**, de csakis a kérelemre induló – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 7. §-ban, illetve az Möt. 142/A. § (1) bekezdésében meghatározott - már folyamatban lévő önkormányzati hatósági ügyben, az ellenőrzési mechanizmus részeként, az általa nyújtott **ellátás megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából**. Ebből következően pusztán tájékoztató, figyelemfelhívó jelleggel, az **utalványok kérelmezhetőségéről szóló értesítések postázása érdekében nem**. Az alaprendelet módosításának előterjesztésében a Kormányhivatal álláspontjával szemben "segítségül hívott" Ákr. 25. § (1) bekezdés b) ponja szerinti megkeresésen alapuló adatigénylésről, illetve az Mör. 3 § (1a) bekezdésében **"az illetékes hatóságoknak... az ellátások összegének igazolása céljából történő megkereséséről"** is csak a már folyamatban lévő eljárás, a már benyújtott kérelem elbírálása esetén beszélhetünk.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa számos eljárásában vizsgált származékos jogalkotói hatáskörben megalkotott rendeletet. Így a Köf. 5057/2013/8 számú határozatában is rögzítette, hogy: „A származékos jogkörben megalkotott önkormányzati rendelet ... nem léphet túl a felhatalmazás keretein: **a képviselő-**

**testület nem szabályozhat olyan kérdéseket, amelyekre nem volt felhatalmazása, avagy amelyeket önkormányzati rendeleti szabályokon túl más jogszabályok már rendeztek. ...** Jogszabálysértésre vezet tehát az, ha az önkormányzat törvényi vagy törvényi felhatalmazáson alapuló más jogszabály által rendezett tárgyköröket – akár azonos, súlyosabb esetben eltérő tartalommal – kezel saját szabályozásában.”

Azáltal, hogy a képviselő-testület rendeletalkotási joga gyakorlása során a szociális igazgatási szervként megillető adatigénylési jogkörén túlterjeszkedett és ezzel kötelezettséget rótt az érintett állami szervekre, **sérült az Mötv. 9. §-ában előírt rendeltetészerű és jóhiszemű joggyakorlás elve** is. Ahogyan arra Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában is rámutatott: „*alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel*”.

Az **adatkezelés** szempontjából nem hagyhatók figyelmen kívül továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv) 5. § (1) bekezdés a) pontjának rendelkezései sem, amely szerint „*Személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény vagy - törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy bűnügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén - helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli*”.

E szakasz (3) bekezdése értelmében a fenti esetben azonban *“a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg”*.

E rendelkezés alapján - az adatkezelési szabályok rendeletben történő rögzítése mellett - elvileg az önkormányzat az érintett szervektől beszerzett személyes adatok tekintetében, a támogatás iránti kérelem benyújtása esetén akár még jogszerű adatkezelőnek is minősülhetne. Azon - a viszonylag magas rászorultsági küszöb mellett akár - több száz jogosult számára azonban, akik az értesítés formájában történő felhívás hatására sem kívánják igénybe venni a támogatást (mert nem érzik magukat rászorulóknak, vagy nem akarják, hogy szenzitív adataikról az önkormányzat bármely okból tudomást szerezzen), illetve egyéb jövedelmük figyelembevételé miatt nem tudnak élni e lehetőséggel, és így nem indítják meg a szociális igazgatási eljárást, személyes adataiknak a jegyző szociális nyilvántartásába – akaratuk ellenére történő – felvétele "közérdeken alapuló" indokkal nehezen alátámasztható. A személyes adataikhoz való jogalap és hozzájárulásuk nélküli hozzáférés, illetve azok törvényben meghatározott céltól eltérő felhasználása adatvédelmi incidenshez vezethet és felveti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság intézkedésének szükségességét is.

Jelen törvényességi felhívásban is kiemelendő továbbá, hogy az **Szt. pénzbeli és természetbeni ellátásai kifejezetten jövedelmi, vagyoni rászorultságtól függő ellátások**, az Szt. 25. § (1) bekezdése szerint a jogosult részére „*jövedelme kiegészítésére, pótlására figyelemmel*” nyújthat az önkormányzat szociális ellátást.

A helyi jövedelemalap a Szoc.ör. 3. § (1) bekezdésének h) pontja alapján az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120 %-a, azaz 2020 évben 34.200 Ft, így a támogatásra jogosultság felső összeghatára - **az érintett vagyoni viszonyaitól még mindig függetlenül és a rászorultsági elvet nem kellően érvényre juttatva** – egy ellátás és az Mör. szerint már egyéb jövedelem alapulvételével is 410.400 Ft. (E helyütt is megemlítendő, hogy az alaprendeletben előírt és valószínűleg már lezajlott adatszolgáltatás a 410. 400 Ft alatti nyugdíj vagy nyugdíjszerű ellátásban részesülőkről szólt, akik közül többen egyéb jövedelmeik miatt nem lesznek utalvány átvételére jogosultak, személyes adataikat azonban az önkormányzat nyilvántartásba vehette és a törvényi céltól eltérően kezelheti.)



Az Mör. 3. § (1) bekezdése a) pontjának aa) alpontja jogosultsági feltételként továbbra is "az **öregségi nyugdíjkorhatár betöltését** határozza meg "nyugellátásban részesülés" nélkül, amely ebben a megfogalmazásban ("bizonyos életkor elérése") a Kúria Köf.5.030/2019/3. számú határozata értelmében **nem tekinthető szociális szempontnak**, és nem illeszkedik az Mör. 3. § (1) bekezdés a) pont ab)-af) alpontjai és b) pontja esetében meghatározott nyugdíj vagy nyugdíjszerű ellátásban részesülés követelményéhez sem. Felveti továbbá annak a kérdését is, hogy – bár a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság tájékoztatására alaposan értesítést nem kapnak – azok a 64,5 év feletti újpesti állampolgárok, akik nyugellátásának folyósítása bármely okból szünetel, de az egyéb feltételeknek megfelelnek, az utalvány átvételére jogosultak körébe tartoznak-e. Az Mör. jogalkalmazók és címzettek számára is nehezen értelmezhető 3. § (1) bekezdés a) pontjának aa) alpontja **nincs összhangban a Jat. 2. §-ban rögzített normavilágosság követelményével**, amely szerint „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

**Összegezve tehát: az Mör. 3. § (1) bekezdése ellentétes többek között a Jat. 2. §-ában és 6. §-ában megfogalmazott elvárásokkal; a Tny. 96. § (3) bekezdés c) pontjának, az Ákr. 25. §-ának adatigénylésre vonatkozó szabályaival; az Infotv. 5. § (1) bekezdés a) pontjának és e szakasz (3) bekezdésének adatkezeléssel kapcsolatos előírásaival és az Möt. 9. §-nak elvi jellegű rendelkezésével is.**

### **3. Az ellátás megállapítása, kifizetése, felhasználásának ellenőrzése:**

Amint arra az előzőekben is utalás történt a helyi önkormányzatoknak a települési támogatás megállapításának és kifizetésének, folyósításának módjáról rendeletet kell alkotniuk.

Ahogy az szintén említésre került a szociális rászorultságtól függő ellátások megállapítása – néhány, az Mör. szempontjából nem releváns kivételtől eltekintve – az **ellátást igénylő kérelmére induló közigazgatási hatósági eljárásban történik**, amely önkormányzati hatáskörben adható szociális ellátások esetén **önkormányzati hatósági ügyet keletkeztet**, amelyre az ezen ügyekre vonatkozó eltérésekkel alkalmazni kell az Ákr. szabályait. Az Szt. 5. § (1) bekezdésének előírásai szerint: „A pénzbeli és a természetben nyújtott ellátásra jogosultság, a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítására, továbbá a hatósági ellenőrzésre (a továbbiakban: szociális igazgatási eljárás) az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény... rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Az Szt. – Mör. bevezető részében is hivatkozott – 32. § (1) bekezdésének b) pontja a képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ellátást érintően a **kérelem benyújtási helyét** is egzakt módon meghatározza. E jogszabályhely szerint tehát: „Ha e törvény másként nem rendelkezik, a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások iránti kérelmet a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó ellátás esetén az **önkormányzat rendeletében meghatározott önkormányzati szervnél kell előterjeszteni.**”

Az Szt. a rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásainak megállapítása során a szociális hatáskörben eljáró szerv minden esetben mérlegeli az ellátott jövedelmi, illetve vagyoni viszonyait. **Az Szt. alapján főszabály szerint a jövedelmi és vagyoni viszonyairól az ellátást igénylő személynek kell nyilatkoznia.** Ha a rendelet nem írja elő a jövedelem vagy vagyon kötelező igazolását, akkor arra csak a jogosultság elbírálását végző hatóság felhívására kerülhet sor.

Az Szt. – Mör. felhatalmazó rendelkezések között szintén szereplő 10. § (1) bekezdése szerint "A szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához a hatóság felhívhatja a kérelmezőt, hogy családja vagyoni, jövedelmi viszonyairól nyilatkozzék, illetve azokat igazolja. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a települési önkormányzat képviselő-testülete a **hatáskörébe tartozó pénzbeli és természetbeni ellátásoknál a nyilatkozat és az igazolás tartalmának, illetve benyújtásának**

**részletes szabályait rendeletben szabályozza.** Az Szt mindezekre figyelemmel rögzíti 4. § (1) bekezdésének a) pontjában azt is, hogy mely jövedelmeket kell beszámítani.

Az Mör. 5. §-a e körben az alaprendelethez képest – amely a támogatás megállapításának és kifizetésének szabályozási kötelezettségét a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és Budapest Főváros Kormányhivatala IV. Kerületi Hivatala „jogosultság igazolása” alapján, az utalványok átvételének idejéről, helyéről és módjáról szóló értesítéssel kívánta „kiváltani” – többletinformációkkal is szolgál, és az értesítéshez csatolt, ennek hiányában a Polgármesteri Hivatal Szociális Osztályán beszerezhető kérelem-nyomtatványról, átvételi pontok kijelöléséről, a kérelmek helyben történő elbírálásáról is szót ejt.

Nem rendelkezik azonban arról, hogy a kérelmet mely önkormányzati szervhez címzetten kell előterjeszteni. (Az Újpesti Piac és Vásárcsarnok területén kijelölt vagy az Újpesti Vagyonkezelő Zrt. ügyfélszolgálatán kialakított, valamint a polgármester által a későbbiekben kialakított átvételi pontok nem tekinthetők az Möt. 41. § (2) bekezdése szerinti önkormányzati szervnek, meghatározásuk legfeljebb az Újpest+Megbecsülés Programhoz készült tájékoztató tárgya lehet.) Nem tér ki a Mör. 3. § (1a) bekezdésében előírt jövedelemigazolás módjára, illetve arra sem, hogy a nyugdíj vagy nyugellátás összegéről szóló igazolást (amelyet a kérelem benyújtása előtt a fent elmondottak alapján jogszerűen nem kérhetett meg) az érintett állami szervtől mikor és hogyan fogja az önkormányzat beszerezni és ez milyen hatással lesz a kérelem átvételi pontokon történő, egyedi elbírálásának határidejére. Nem foglalja magában az Mör. a döntés elleni fellebbezés szabályait, azaz, hogy a kérelem tárgyában a polgármester elutasító döntése ellen mely szervhez lehet fordulni jogorvoslatért, nem szól továbbá a támogatás felhasználásának ellenőrzéséről sem.

Az Mör. 6. §-a szerint: *"Azok a jogosultak, akik bármely ok miatt a 3. § (1) bekezdésben megjelölt hatóságok által megküldött tájékoztatóon nem szerepelnek, a 3. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek fennállásának igazolásával, a tárgyévi utalványok beválthatóságának kezdetétől számított 45 naptári napig kérhetik felvételüket a Szociális Rendelet 7. § (1) bekezdésében megjelölt önkormányzati szervnél. A határidő elmulasztása jogvesztő."*

Az Mör. e rendelkezéséből nem derül ki egyértelműen, hogy az állami szervektől beszerzett jogosulti listán bármely okból nem szereplő újpesti állampolgárok honnan értesülnek arról, hogy a jogosulti körbe tartoznak; egységes szerkezetű rendelet honlapon történő közzététele hiányában pedig miként informálódnak az utalványok beváltásának kezdetéről, ha arról külön tájékoztatást, figyelemfelhívást nem kapnak. Az sem világos, hogy ha valahonnan mégis értesülnének minderről, akkor pontosan milyen dokumentumok, igazolások benyújtása mellett kérhetik felvételüket a támogatási rendszerbe a Polgármesteri Hivatalnál, és a kérelmüket mely szervhez címzetten kell benyújtaniuk.

Az Mör. 8. §-a rendelkezik a Képviselő-testület hatáskörének a polgármesterre delegálásáról, az alábbiak szerint: *„A Képviselő-testület – ha e rendelet eltérően nem rendelkezik, vagy törvény a hatáskör átruházását kizárja - az e rendeletben szabályozott hatáskörei gyakorlását a polgármesterre ruházza át."*

E rendelkezés értelmezésével összefüggésben problémaként jelentkezik egyrészt, ha a törvény a hatáskör átruházást tiltja, akkor arra hogyan kerülhet sor (véltetően a „nem” szó kimaradt a normaszövegből), másrészt a hatáskör-átruházásnál indokolt megjelölni, hogy az elsőfokú szociális igazgatási szerv (a Mör. esetében a polgármester) konkrétan milyen eljárási cselekményekre, mely döntések meghozatalára válik jogosulttá.

Az Mör. ellátás megállapításával, "kifizetésével" összefüggő szabályozása **nincs tehát összhangban az Szt. felhatalmazó rendelkezésként megjelölt 10. § (1) bekezdésével, a 32. § (1) bekezdés b) pontjával, illetve a 132. § (4) bekezdés g) pontjában foglaltak mellett az Szt. 4. § (1) bekezdése a) pontjának, illetve 5. § (1) bekezdésének előírásaival**, valamint az ellátásra jogosultak és

jogalkalmazók számára is értelmezési nehézséget okozó rendelkezései miatt **a Jat. 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelményének sem felel meg.** Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott már arra, hogy "a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Nem fogadható el az a szabályozás, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható."

#### 4. Formai észrevételek:

A normavilágosság jogalkotóval szemben támasztott elvárásának többrendbeli megsértésén kívül „formai” szempontból az Mör-rel összefüggésben is megemlítenő a Jat. 3. §-ának az **indokolatlanul párhuzamos szabályozást tiltó** előírása, amely szerint „**az azonos vagy hasonló életviszonyokat (...) szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni.**”

Az egymáshoz közelálló társadalmi viszonyok – így egy szintén szociális ellátásnak minősülő támogatási forma - külön rendeletben szabályozása indokolatlan, figyelemmel arra, hogy az önkormányzat rendelkezik hatályos pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokat teljeskörűen szabályozó rendelettel, amelynek jogintézményeire egyébként az Mör. több alkalommal is hivatkozik, és amelybe e természetbeni települési támogatás, illetve az arra vonatkozó eljárásrend is beilleszthető.

**Az Möt. 134. § (1) bekezdése első mondatában foglaltak alapján felhívom a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a felhívást, annak kézbesítésétől -- azaz a Vhr. 5. § (1) bekezdése alapján a TFÍK informatikai rendszerbe történő feltöltésétől – számított**

**30 napon belül**

vizsgálja meg, és – a törvényességi felhívásban részletezett megállapításokra, különösen a felhatalmazó rendelkezések, illetve az adatkezelési szabályok megsértésével kapcsolatban kifejtett indokokra tekintettel, a továbbra is fennálló jogsértő helyzet megszüntetése érdekében – az Mör-t helyezze hatályon kívül.

Kérem, hogy az Möt. 134. § (1) bekezdésének második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségnek eleget téve a törvényességi felhívás alapján tett intézkedésükről, vagy egyet nem értésükről a Kormányhivatalt – a fent megadott határidőn belül – a TFÍK informatikai rendszeren keresztül tájékoztatni szíveskedjenek.

Szükségesnek tartom jelezni, hogy az Möt. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörömben hozok döntést. A Vhr. 2. § (5) bekezdése kimondja továbbá, hogy a Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond Attila 2020.08.25 13:43:32  
+02'00'

dr. Sára Botond

