



ELŐTERJESZTÉS a Képviselő-testület részére

Tárgy: Tájékoztatás a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2022. (IV. 28.) önkormányzati rendelettel kapcsolatos szakmai segítségnyújtás tartalmáról

Előterjesztő:

Előterjesztést készítette:

Előterjesztés egyeztetve:

dr. Dallos Andrea jegyző

dr. Szentés Kinga Szociális Főosztály főosztályvezető

Mikó Alexandra Judit kabinetvezető

dr. Moldván Tünde kabinetvezető

Szakács Viktor Szociális Osztály osztályvezető

Véleményező Népjelölti és Lakásügyi Bizottság ülésének időpontja: 2023. március 27.

Képviselő-testületi ülés időpontja: 2023. március 30.

Tisztelt Képviselő-testület!

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (3) bekezdése értelmében a kormányhivatal szakmai segítséget nyújthat az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából. A szakmai segítségnyújtás nem tartozik a törvényességi felügyeleti eszközök közé, azt a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nélkül nyújtja.

Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2023. február 8-án kelt, a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás modulon keresztül aznap megküldött szakmai segítségnyújtása keretében ismertette álláspontját Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2022. (IV. 28.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 15/A. §-ában szabályozott energiafogyasztáshoz nyújtott kiegészítő támogatás (a továbbiakban: kiegészítő támogatás) végrehajtásával összefüggésben, mellyel kapcsolatosan az Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pontjára hivatkozással kérte a jegyzőt, hogy tájékoztassa a Képviselő-testületet.

Ennek eleget téve a Kormányhivatal szakmai segítségnyújtásában írt sorrend szerinti állásfoglalásáról – Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Szociális Főosztálya (a továbbiakban: Önkormányzat) véleménye mellett – az alábbi tájékoztatást tudom nyújtani a Tisztelt Képviselő-testület részére.

I. „Az egyértelmű normatartalom követelményébe ütközés”

1. A Kormányhivatal által vizsgált rendelkezés és azzal kapcsolatos álláspont:

„15/A. § (1) Az (5) bekezdésben meghatározott megnövekedett energiafelhasználási időszakban az e rendelet szerinti lakhatási támogatáson felül, a villamos áram, a gázfogyasztás, valamint az ezen energiát is tartalmazó közös költség díjához energiafogyasztáshoz nyújtott kiegészítő

támogatás nyújtható a (2) bekezdés szerinti feltételeknek megfelelő azon kérelmező részére, aki az Önkormányzat közigazgatási területén lévő

a) saját tulajdonában (résztulajdonában) álló lakásban, vagy

b) más tulajdonában álló lakásban bérlőként, haszonélvezeti vagy használati jog jogosultjaként

életvitelszerűen legalább egy éve folyamatosan lakik, és ezt okirattal igazolja.”

A Kormányhivatal e rendelkezéssel kapcsolatos álláspontja, hogy

a) *többféle értelmezési mód lehetőségét rejti magában;*

b) *ennek következtében sérül a normavilágosság követelménye;*

c) *értelmezési nehézséget okoz annak meghatározása, hogy a Rendelet 11-15. §-ában meghatározott lakhatási támogatás (a továbbiakban: lakhatási támogatás) és a kiegészítő támogatás együttesen vehető-e igénybe, vagy ahogy arra az előterjesztés szöveges része utal, a kiegészítő támogatásra való jogosultságnak nem előfeltétele a részben azonos feltételek fennállása esetén nyújtható lakhatási támogatásban való részesülés.*

A Kormányhivatal e megállapításait az Alkotmánybíróság által megfogalmazott következő elvi tartalomra alapítja: „[...] a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabályok 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 a címzettjei számára előre nem látható.” [11/1992. (III.5.) AB határozat, 42/1997. (VII.1.) AB határozat].

Az Önkormányzat véleménye:

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében a jogalkotó kötelessége annak biztosítása, hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság követelménye tehát többek között a kiszámíthatóság és az előreláthatóság. Ez azt jelenti, hogy a norma címzettjei számára legyen **egyértelmű, hogy** - jelen Rendeleti értelmezésben - **kinek, milyen támogatás, milyen időtartamban, milyen összegben járhat, az kinek a részére kerül folyósításra, illetve, hogy a támogatás iránti kérelemhez milyen dokumentumokat kell csatolni.** Véleményünk szerint a Rendelet 15/A. §-a meghatározza

- mind a jogosulti kört (az Önkormányzat közigazgatási területén lévő meghatározott lakásban életvitelszerűen legalább egy éve ottlakó személy),
- mind azt, hogy az Önkormányzat mely energiafogyasztáshoz kíván támogatást nyújtani (villamos áram, földgáz vagy az ezen energiát is tartalmazó közös költség díja),
- mind a jogosultsági időtartamot (november 1. napjától április 30. napjáig),
- mind a támogatás összegét (jövedelemtől függően a számlával igazolt havi energiafogyasztási díj összege, de legfeljebb 16 000 Ft),
- mind a támogatási összeg folyósításának címzettjét (a támogatás folyósítása a szolgáltató vagy a társasház részére történik),
- mind a csatolandó okiratok felsorolását (jövedelemigazolások, az ott lakás jogcímét igazoló okirat, energiafogyasztás díjáról vagy költségéről kiállított számla, igazolás).

Véleményünk szerint **nem okoz értelmezési nehézséget a lakhatási támogatáson felül és a kiegészítő szófórdulatok használata**, ugyanis nyelvtani értelmezésben a „felül” szó a magyar nyelv értelmező szótára szerint is a „szóban forgót meghaladó”-t, illetve a „kiegészítő” szó a „valamit kiegészít, egymást kiegészítő, valaminek a kiegészítő részét” jelenti. Ahogy a Kormányhivatal szakmai segítségnyújtásában is leírta, **az előterjesztés szöveges része is**

tartalmazza azt, hogy a kiegészítő támogatásra való jogosultságnak nem előfeltétele a lakhatási támogatásban való részesülés, de amennyiben a jogosult mindkét lakhatással összefüggő támogatásban részesül, úgy ahhoz eljárási szabályt is rendel alkalmazni a jogalkotó.

A Kormányhivatal által fentebb hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat egy 1992-ben és 1997-ben elfogadott határozatra hivatkozik. Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezésének 5. pontja ugyanakkor kimondja, hogy az Alaptörvény hatálybalépése (2012. január 1.) előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik, ugyanakkor ez nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott döntéseinek alkalmazhatósága tárgyában, 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kifejtette azt is, hogy az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. A Kormányhivatal által hivatkozott AB határozatok egyike „Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről” szóló, az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján született. Alkotmányjogi kérdésként az elévülést és a visszaható hatály tilalmát taglalja a büntetőjogi legalitás alkotmányos elveinek való megfelelés kérdésében. A másik hivatkozott AB döntés a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény egyes rendelkezéseinek utólagos normakontroll alapján állapított meg alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróság 3179/2018. (VI. 8.) AB-határozatában, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5017/2013/3. számú, Köf. 5031/2020. számú és Köf. 5036/2020. számú határozataiban kifejti, hogy

- az irányadó jogi normákat a rendszertani értelmezés keretében nemcsak egymásra tekintettel, hanem a jogalkotó céljára és az Alaptörvényre figyelemmel is értékelni kell;
- törvénysértő – a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményébe ütközik – az önkormányzati rendeleten belüli kollízió, ha jogértelmezéssel az ellentmondást nem lehet kiküszöbölni, vagy akkor, ha az ellenmondásban álló rendelkezések valamelyike egyben magasabb jogszabályba is ütközik;
- sérti a normavilágosság követelményét, ha az önkormányzati rendelet rendelkezései pontatlanok, egymással ellentmondóak és hatálytalan jogszabályi rendelkezésekre utalnak;
- a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Fentiek után **a Rendeleti szabályozás, illetve a jogalkotói szándék álláspontunk szerint teljesen egyértelmű, az nem sérti, sértheti a normavilágosság követelményét.** Ugyanakkor a rendelkezések még egyértelműbbé tétele céljából a Tisztelt Képviselő-testület napirendjén szereplő, párhuzamosan előterjesztésre került „Javaslat az egyes szociális és lakásbérbeadási tárgyú önkormányzati rendeletek módosítására” tárgyú előterjesztés rendeleti javaslata *kiegészítő módosítást* tartalmaz a még egyértelműbb szabályozás céljából.

A Kormányhivatal által felmerült továbbá az a kérdés is, hogy miért szükséges ugyanazt a személyt a lakhatással összefüggően két típusú támogatásban is részesíteni. Az Önkormányzat – a Kormány egyes egyetemes szolgáltatási árszabások meghatározásáról szóló rendeletében meghatározottak

kompenzálásaként – a **kiegészítő támogatással** kívánta a lakossági fogyasztókat segíteni a villamos energia vagy a földgáz havi költsége megfizetésekor a 2022. augusztus 1. napjától megemelkedett árak okán.

Véleményünk szerint **nem összekeverendő a két támogatási forma, ugyanis a Rendelet kőgensen és taxatívén rögzíti, hogy a lakhatási támogatás mely közüzemi díjak tekintetében állapítható meg.** Ez utóbbi támogatási forma igénybevétele sokkal szélesebb körű, mint a kiegészítő támogatás esetében.

2. A Kormányhivatal által vizsgált rendelkezés és azzal kapcsolatos álláspont:

„15/A. § (3) Az energiafogyasztáshoz nyújtott kiegészítő támogatás feltétele, hogy a (2) bekezdésben meghatározott havi energiafogyasztási díjat igazoló számla a kérelmező vagy a családjában élők valamelyike nevére és az (1) bekezdés szerinti lakás tekintetében állítsa ki a szolgáltató vagy a társasház arra jogosult közösségi szerve.”

A Kormányhivatal álláspontja, hogy *a társasház részéről nem történik szolgáltatásnyújtás, termékértékesítés, így a társasházak a közös költségről sem állítanak ki számlát, melyből kifolyólag a norma címzettjei a Rendeletben meghatározott kötelezettségnek nem tudnak eleget tenni.*

Az Önkormányzat véleménye:

Véleményünk szerint a Rendelet 15/A. § (3) bekezdésében meghatározott szolgáltató mind a társasház, mind a lakásszövetkezet is. Ezt erősítik meg a vonatkozó jogszabályi rendelkezések is, ugyanis **a társasházak fenntartási kötelezettségük körében üzemeltetési szolgáltatást is nyújthatnak a külön tulajdonon belül nem mérhető közüzemi szolgáltatások esetében** [*a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény*], míg a szövetkezetek tevékenysége üzemeltetési szolgáltatás is lehet [*a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:325. § (2) bek., a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 56. § (1) bek. 1.1. pont*]. Ebből kifolyólag **mind a társasház, mind a lakásszövetkezet szolgáltatónak minősülhet,** és ez alapján *az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény szerinti számlakibocsátási kötelezettség is terhelheti.*

Ugyanakkor a Rendelet 15/A. § (7) bekezdésében meghatározott megengedő szabály értelmében, **a havi energiafogyasztási díjról vagy költségről lehetőség van igazolás benyújtására is,** mely igazolás minta a kiegészítő támogatás iránti kérelemmel együtt rendszeresítésre került a kiegészítő támogatás bevezetésével egyidőben. A társasházi lakások esetében jellemzően az arra jogosult közösségi szerv által kitöltött nyilatkozatok kerülnek a kérelemmel együtt benyújtásra, tehát **a norma címzettjei e kötelezettségüknek minden esetben eleget tudnak tenni.**

Ugyanakkor a rendelkezések még egyértelműbbé tétele céljából a Tisztelt Képviselő-testület napirendjén szereplő, párhuzamosan előterjesztésre került „Javaslat az egyes szociális és lakásbérbeadási tárgyú önkormányzati rendeletek módosítására” tárgyú előterjesztés rendeleti javaslata *szövegcsérés módosítást* tartalmaz a még egyértelműbb szabályozás céljából.

3. A Kormányhivatal által vizsgált rendelkezés és azzal kapcsolatos álláspont:

„15/A. § (4) Amennyiben a kérelmező az (5) bekezdésben meghatározott időszakban az e rendelet szerinti lakhatási támogatásban részesül, úgy a (3) bekezdés szerinti számla összegéből az adott hónap lakhatási támogatásának összegét le kell vonni abban az esetben, amennyiben a szolgáltató

vagy a társasház arra jogosult közösségi szerve a lakhatási támogatás összegét a számlával igazolt havi energiafogyasztási díjban nem érvényesíti.”

A Kormányhivatal szerint e rendelkezésből *nem dönthető el pontosan, hogy miért kell levonni az önkormányzat nyilvántartásában szereplő lakhatási támogatás összegét.*

Az Önkormányzat véleménye:

A hivatkozott szabályozás azt a célt szolgálja, hogy a villamos energia vagy a földgáz esetében a kiegészítő támogatással ne merüljön fel az, hogy a lakhatási és a kiegészítő támogatással együttesen több támogatás kerüljön folyósításra közvetlenül a szolgáltatók felé, mint a kérelmező ezen energiát tartalmazó havi számlájában megjelenő fizetési kötelezettség. Egyértelműen rögzítésre került a hivatkozott bekezdésben, hogy amennyiben a kérelmező lakhatási támogatásban is részesül, úgy a kiegészítő támogatás összegének megállapítása során a benyújtott energiafogyasztást tartalmazó számla összegéből az adott hónap lakhatási támogatásának összegét le kell vonni az előzőek okán. E metodika eredményeképpen kerül megállapításra a kiegészítő támogatás pontos összege. A maximális támogatási összeg azonban így is csak a számlával igazolt havi energiafogyasztási díj összege lehet.

Álláspontunk szerint a kiegészítő támogatás iránt benyújtott kérelmek elbírálása a jogalkalmazó és a kérelmezők számára is sokkal átláthatóbb azáltal, hogy a kérelmezők részére nincs előírva nagyszámú melléklet benyújtása. A kiegészítő támogatást eddig csak a villamos áram, illetve földgáz szolgáltatóhoz történő folyósítással kérelmezték. Amennyiben a kérelmezők részére a kiegészítő támogatás megállapítását megelőzően lakhatási támogatás megállapításra került, és ezen támogatás még a folyósítás időszakában van, abban az esetben minden alkalommal a szolgáltató érvényesíti a kiállított havi számlán a lakhatási támogatás összegét az Önkormányzat által megküldött havi elszámolás alapján.

II. „A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése”

A Kormányhivatal álláspontja:

Újpest közigazgatási területén működő lakásszövetkezeti lakásokban élők részére *nem biztosított a havi energiafogyasztási díjak viseléséhez való hozzájárulás*, ezért indokolatlan különbségtétel történik az ilyen homogén csoportba tartozók tekintetében.

Az Önkormányzat véleménye:

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény különbséget tesz az egyes fogyasztók esetében. Mindkét törvény meghatározza azt, hogy ki minősül lakossági fogyasztónak:

- villamosenergia felhasználás tekintetében *„az a felhasználó, aki saját háztartása - egy felhasználási helyet képező, egy vagy több lakóépület, lakás, üdülő vagy hétvégi ház, továbbá lakossági célra használt garázs - fogyasztása céljára vásárol villamos energiát a villamos energia vételezésére megkötött szerződés alapján, és az így vásárolt villamos energiával nem folytat jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet; ha a lakóépületben a műszakilag megosztott, önálló lakások száma meghaladja az épületben lévő önálló nem lakás céljára szolgáló helyiségek számát, a lakóépületet, mint felhasználót a közös fogyasztás vonatkozásában úgy kell tekinteni, hogy saját háztartás céljára vételez és a vásárolt villamos energiával nem folytat jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet.”;*

- földgáz felhasználás tekintetében „az a felhasználó, aki saját háztartása - egy felhasználási helyet képező egy vagy több lakóépület, lakás, üdülő vagy hétvégi ház, továbbá lakossági célra használt garázs - fogyasztása céljára vásárol földgázt földgáz vételezésére megkötött szerződés alapján, és az így vásárolt földgázzal nem folytat jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet. Ha a lakóépületben a műszakilag megosztott, önálló lakások száma meghaladja az épületben lévő önálló nem lakás céljára szolgáló helyiségek számát, a lakóépületet, mint felhasználót a közös fogyasztás vonatkozásában úgy kell tekinteni, hogy saját háztartás céljára vételez és a vásárolt földgázzal nem folytat jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet.”.

E terminológiákat használva a Kormány az egyes egyetemes szolgáltatási árszabások meghatározásáról szóló 259/2022. (VII. 21.) Korm. rendelettel határozta azt meg, hogy 2022. augusztus 1. napjától kizárólag a lakossági fogyasztók jogosultak a rendeletben meghatározott fogyasztási mértékig kedvezményes áron villamos energiát és/vagy földgázt vételezni. A szabályozás tekintetében **irreleváns tehát az, hogy a támogatási kérelemmel érintett lakás mely szolgáltató üzemeltetésében van, kizárólag az vizsgálandó, hogy az adott épületben milyen energiateljesítés történik.** Az önkormányzati jogalkotó így a hivatkozott kormányrendelet szabályozására reagált hátrányos megkülönböztetés nélkül.

Tájékoztatom a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala szakmai segítségnyújtásának teljes tartalma a jelen előterjesztés mellékletét képezi.

A javaslat elfogadásához **egyszerű többség** szükséges.

Fentiek alapján kérem a Tisztelt Képviselő-testületet Budapest Főváros Kormányhivatala szakmai segítségnyújtásáról szóló jegyzői tájékoztatás tudomásul vételére.

Határozati javaslat:

Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének .../2023. (.....) határozata Budapest Főváros Kormányhivatala a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2022. (IV. 28.) önkormányzati rendelettel kapcsolatos szakmai segítségnyújtásának tudomásul vételéről

Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testülete Budapest Főváros Kormányhivatala a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2022. (IV. 28.) önkormányzati rendelettel kapcsolatos szakmai segítségnyújtás tartalmát az abban, valamint a jegyzői előterjesztésben foglaltak szerint tudomásul veszi.

Felelős: Jegyző

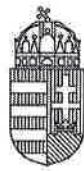
Határidő: azonnal

Budapest, 2023. március 24.


Dr. Dallos Andrea
 jegyző



Melléklet: KP/5690-1/2023. számon iktatott szakmai segítségnyújtás



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

Dr. Dallos Andrea jegyző asszony
részére

Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata

Iktatószám: BP/2800/00161-1/2023
Ügyintéző: dr. Székely Tímea
Telefonszám: 235-17-58
E-mail: szekely.timea2@bfkh.gov.hu
Tárgy: Szakmai segítségnyújtás a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2022. (IV. 28.) önkormányzati rendelettel kapcsolatban

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

Tisztelt Jegyző Asszony!

Budapest Főváros Kormányhivatalának – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) biztosított – törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, az Mötv. 133. § (3) bekezdése alapján Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 15/2022. (IV. 28.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 2022. augusztus 26. napjától hatályos 8/A. alcíme 15/A. §-ában szabályozott energiafogyasztáshoz nyújtott kiegészítő támogatás végrehajtásával összefüggésben – annak érdekében, hogy az energiafogyasztáshoz nyújtott kiegészítő támogatás minden arra jogosulthoz a lehető legkevesebb adminisztráció mellett, minél előbb és jogszerűen eljuthasson – az alábbiakra hívom fel a figyelmét.

A rendeletmódosításhoz fűzött alpolgármesteri előterjesztés szerint az új települési támogatás bevezetését a téli energiafelhasználási időszakban megnövekvő energiafogyasztás miatt a rászorulóknak anyagi terheinek viselésében való önkormányzati segítségvállalás motiválta, figyelemmel az egyes egyetemes szolgáltatási árszabások meghatározásáról szóló 259/2022. (VII. 21.) Korm. rendelet szabályozására is, amely bizonyos mennyiségű villamosenergia és földgáz fogyasztás fölött a lakossági fogyasztók számára is piaci ár alkalmazását írta elő az Ukrajnában fennálló fegyveres konfliktus kedvezőtlen gazdasági hatásai miatt.

A Kormányhivatal a Képviselő-testület ezen, helyi jogalkotásban is megnyilvánuló szándékát tudomásul vette, azonban az Ör. törvényességi szempontú felülvizsgálata során azt is meg kellett állapítania, hogy e támogatási cél megvalósítását, megfelelő értelmezését és végrehajtását, annak több a jogalkotás elveit sértő rendelkezése is akadályozza, megnehezíti.

I. Az egyértelmű normatartalom követelményébe ütközés

A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogalkotó kötelessége annak biztosítása, hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdése alapvetően deklaráálja a normavilágosság követelményét, amely szerint „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is többször megerősítést nyert, 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 a címzettjei számára előre nem látható.” [11/1992. (III.5.) AB határozat, 42/1997. (VII.1.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság számos határozata rögzítette azt is, hogy „a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [31/2007. (V. 30.) AB határozat]. „Alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.” [1263/B/1993. AB határozat]

Az Ör. normavilágosság követelményével ellentétes, konkrét rendelkezései:

1. Az Ör. 15/A. § (1) bekezdése szerint: „Az (5) bekezdésben meghatározott megnövekedett energiaszükségletű időszakban az e rendelet szerinti lakhatási támogatáson felül, a villamos áram, a gázfogyasztás, valamint az ezen energiát is tartalmazó közös költség díjához energiaszükségletéhez nyújtott kiegészítő támogatás nyújtható a (2) bekezdés szerinti feltételeknek megfelelő azon kérelmező részére, aki az Önkormányzat közigazgatási területén lévő...saját tulajdonában (résztulajdonában) álló lakásban, vagy... más tulajdonában álló lakásban bérlőként, hasznélvezeti vagy használati jog jogosultjaként életvitelszerűen legalább egy éve folyamatosan lakik, és ezt okirattal igazolja.”

A támogatás igénybevételének feltételrendszerét meghatározó jelenlegi megszövegezés többféle értelmezési mód lehetőségét rejti magában, ennek következtében sérül a normavilágosság követelménye. Azáltal, hogy a kifogásolt rendelkezés a támogatásban részesíthető személyi kör meghatározása során egy adott bekezdésen belül „a lakhatási támogatáson felül” és a „kiegészítő támogatás nyújtható” mondatrészeket használja, nem határozható meg egyértelműen, hogy a két települési támogatási jogcím elválik-e egymástól. Értelmezési nehézséget okoz tehát annak meghatározása, hogy a két támogatási forma kizárólag együttesen vehető-e igénybe, vagy, ahogy arra az előterjesztés szöveges része utal, e kiegészítő támogatásra való jogosultságnak nem előfeltétele a részben azonos feltételek fennállása esetén nyújtható lakhatási támogatásban való részesülés.

A vizsgálattal érintett rendelkezéssel kapcsolatban további kérdésként fogalmazódik meg, hogy mennyiben indokolt ugyanazt a személyt ugyanabból a támogatási célból kétszer, a lakhatási támogatás mellett egy szintén lakhatással összefüggő, feltételrendszerében szinte teljesen azonos települési támogatásban részesíteni, és ezt a tárgykört önálló települési támogatási jogcímként a rendeletben feltüntetni.

Említést érdemel, hogy a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény a települési támogatást a normatív alapú, jövedelemptólló jellegű segélyezési rendszert kiegészítő összevont segélytípusként határozta meg, így e sajátos, alapvetően jövedelemkiegészítő ellátáson belül helyben bevezetett támogatások között szintén „kiegészítő jellegük” szerinti különbségtétel a címzettek számára szintén megtevesztő lehet.

2. Az Ör. 15/A. § (3) bekezdése szerint: „Az energiafogyasztáshoz nyújtott kiegészítő támogatás feltétele, hogy a (2) bekezdésben meghatározott havi energiafogyasztási díjat igazoló számla a kérelmező vagy a családjában élők valamelyike nevére az (1) bekezdés szerinti lakás tekintetében állítsa ki a szolgáltató vagy a társasház arra jogosult közösségi szerve.”

Köztudomású tény, hogy a társasházak a közös költségről nem állítanak ki számlát a tulajdonostársak részére – összhangban az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 159. § (1) bekezdésében foglaltakkal – figyelemmel arra, hogy a társasház részéről nem történik szolgáltatásnyújtás, vagy termékértékesítés. A társasház nevére érkező költségekről, beszerzésekről szóló számlákat a társasház számolja el, azok fedezete a közgyűlésen elfogadott költségvetésben kerül megtervezésre. A közös költség befizetésének alapbizonylata tehát nem számla, hanem az elfogadott, érvényes és hatályos közgyűlési határozat, számla kiállítására tulajdonostársi kérésre sem kerülhet sor, mert az ellentétes lenne e jogszabályi rendelkezésekkel.

A norma címzettjei közül a társasházi tulajdonostársak, illetve társasházi lakást bérlőként, hasznélvezeti vagy használati jog jogosultjaként használók tehát olyan kötelezéssel találkoznak az Ör. 15/A. § (3) bekezdésében, amelynek – miután az jogszabályba ütközik – nem tudnak eleget tenni.

3. Értelmezési problémát okoz az Ör. 15/A § (4) bekezdésében a „(3) bekezdés szerinti számla összegéből az adott hónap lakhatási támogatásának összegét le kell vonni” szövegrész is, tekintettel arra, hogy a rendelkezésből nem olvasható ki kétséget kizáróan az, hogy mi volt a jogalkotó szándéka. A hivatkozott rendelkezés alapján nem dönthető el pontosan, hogy miért kell levonni az önkormányzat nyilvántartásában szereplő lakhatási támogatás összegét. Emellett a rendelet nem utal arra az esetre sem, amikor az önkormányzat által átutalt lakhatási támogatás, mint a számla végösszegét csökkentő tétel nem jelenik meg a szolgáltató, illetve a „társasház” számlájában.

Az egyértelmű és helyes megfogalmazás hiánya egyrészt megnehezíti az érintettek tájékozódását, másrészt a jogalkalmazó számára is bizonytalanságot okozhat. **Elengedhetetlen, hogy egy települési támogatás tárgyában egyértelmű, mindenki számára azonos módon értelmezhető és alkalmazható rendelkezések szülessenek, ezért a hivatkozott rendelkezések felülvizsgálata szükséges.**

II. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése

A települési támogatás feltételrendszerének meghatározásánál minden esetben figyelemmel kell lenni a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is, amelyet a Magyarország Alaptörvénye XV. cikk (2) bekezdése deklarál.

A diszkrimináció tilalma mindazonáltal nem gátol minden különbségtételt, abból azonban – az Alkotmánybíróság gyakorlatában, a 32/2015. (XI.19. AB határozatban kimunkált elvek szerint – következik, hogy a homogén csoporton belül, azaz egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között, ésszerű ok hiányában tilos a megkülönböztetés.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa több – például a Kőf. 5033/2014/4 és a Kőf. 5033/2019/4 számú eseti döntésében is – kiemelte, hogy: „A homogén csoportba tartozók azonos, az eltérők eltérő kezelésre

tarthatnak igényt. Homogén csoportba azok a személyek tartoznak, akik azonos ismérveken alapuló, összehasonlítható helyzetben vannak.”

Újpest közigazgatási területén nagyszámú lakásszövetkezet működik. Azok közül jelentős tagsággal rendelkezik például a Berda József Lakásfenntartó Szövetkezet (cégjegyzékszám: 01-02-050951), a RÓNAI SÁNDOR Lakásfenntartó Szövetkezet (cégjegyzékszám: 01-02-052612), az Újpesti 9. sz. Lakásszövetkezet (cégjegyzékszám: 01-02-052829), az Újpest-Városkapu Lakásfenntartó Szövetkezet (cégjegyzékszám: 01-02-052117), az „Óceán” Lakásfenntartó Szövetkezet (cégjegyzékszám: 01-02-051138) valamint a Budapest IV/5 Lakásfenntartó Szövetkezet (cégjegyzékszám: 01-02-051967) is.

Az Ör. 8/A. § (3), (4) és (6) bekezdésében rögzített eljárási szabályai – azáltal, hogy a lakásszövetkezeti lakásokban élők részére nem biztosítják a havi energiafogyasztási díjak viseléséhez való hozzájárulást – indokolatlan különbségtételt valósítanak meg, mert homogén csoportba tartozókat (a társasházi és a lakásszövetkezeti lakások tulajdonosait, bérlőit, hasznélvezőit és használati jog jogosultjait) nem részesítenek azonos bánásmódban annak ellenére, hogy vonatkozásukban követelmény az egyenlő kezelés.

A homályos, eltérő értelmezési lehetőségeket magában foglaló rendelkezések hatályban tartása miatt előállt jogbizonytalanság mielőbbi feloldása és a kialakult jogszabálysértő helyzet megszüntetése érdekében kérem a Tisztelt Jegyző Asszonyt, hogy az Möt. 81. § (3) bekezdés e) pontjában biztosított jogköre alapján a Kormányhivatal fent részletezett szakmai álláspontjáról és vizsgálati megállapításairól a Képviselő-testületet a soron következő ülésén tájékoztatni, illetve – a Jat. 22. § (1) bekezdésének b) és d) pontjának és (2) bekezdésének előírásából következő deregulációs kötelezettségének is eleget téve – a szükséges módosítások előkészítéséről gondoskodni szíveskedjék.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond Attila

Digitálisan aláírta: dr. Sára Botond
Attila
Dátum: 2023.02.08 10:48:44 +01'00'

dr. Sára Botond

