



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA

KORMÁNYMEGBÍZOTT

Tóth László jegyző úr
részére

Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzata

Iktatószám: BP/2800/00384-1/2022
Ügyintéző: dr. Kiss Bernadett
Telefonszám: (1) 328-5864
E-mail: kiss.bernadett4@bfkh.gov.hu
Tárgy: Szakmai segítségnyújtás szociális és
gyermekjóléti tárgykörben történő
rendeletalkotással kapcsolatban

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

Tisztelt Jegyző Úr!

Budapest Főváros Kormányhivatala a Miniszterelnökség által kiadott, a fővárosi és megyei kormányhivataloknak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos 2021. évi ellenőrzési munkatervében meghatározott szempontok szerint – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 132. § (3) bekezdés b) pontjában biztosított jogkörben – célellenőrzés keretében vizsgálta a helyi önkormányzatok szociális, valamint gyermekjóléti alapellátásokat, pénzbeli ellátásokat és a személyes gondoskodást biztosító rendeleteit.

A célvizsgálat elsődleges szempontját az képezte, hogy az önkormányzat eleget tett-e jogalkotási kötelezettségének, nem terjeszkedett-e túl a törvényben biztosított hatáskörén, illetve rendeletét a magasabb szintű jogszabályokkal összhangban alkotta-e meg.

A felülvizsgálat Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzatának a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Szt.), valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (a továbbiakban: Gyvt.) kapott felhatalmazás alapján alkotott, a szociális támogatások és szociális szolgáltatások, valamint a pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti ellátások igénybevételeinek helyi szabályozásáról szóló 6/2016. (II.18.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.) érintette.

A célvizsgálat átfogó, valamennyi fővárosi kerületre kiterjedő jellegéből adódóan számos hibás jogalkotási gyakorlatra derült fény, amelyek közül azokra, amelyek a hivatkozott önkormányzati rendelet felülvizsgálata során is felmerültek, az Mötv. 133. § (3) bekezdése szerinti szakmai segítségnyújtás keretében szükségesnek tartom felhívni Jegyző Úr figyelmét.

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 52. § (1) bekezdése értelmében a rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz.

A jogszabály bevezető részében – a rendelet megalkotásának érvényességi kellékeiként – a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezést követően meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi előírást, amely alapján a jogszabályt kiadják.

1. Felhatalmazó rendelkezés hiányos megjelölése

A felhatalmazó rendelkezések megjelölésével összefüggésben mindenképpen különbséget kell tenni aszerint, hogy eredeti vagy származékos jogalkotói hatáskörben került-e megalkotásra a rendelet.

A vizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendeletekre vonatkozó származékos jogalkotói hatáskörre irányadó Jszt. 54. § (1) bekezdése alapján „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.”

Az idézett szabály értelmében, ha a rendelet megalkotására több felhatalmazást adó jogszabályhely alapján került sor, a bevezető részben valamennyit fel kell tüntetni, egyidejűleg megjelölve az azok alapján megalkotott rendelkezéseket is.

Fentiekre tekintettel megfontolandónak tartom a Gyvt. 162. § (5) bekezdésének felhatalmazó rendelkezésként való feltüntetését is az Öt. bevezető részében, tekintve, hogy e jogszabály gyermekétkeztetés tárgykörében is megfogalmaz szabályokat.

2. A feladatkört megállapító rendelkezés hiányos megjelölése

A feladatkört megállapító rendelkezések feltüntetése során a Jszt. 55. § (5) bekezdésében foglaltakat kell szem előtt tartani, amely alapján „önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatkörként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.”

A fővárosi kerületi önkormányzatok által ellátandó feladatokat az Möt. 23. § (5) bekezdésének 1-19. pontjai sorolják fel, ennek megfelelően a kerületi önkormányzatok által alkotott rendeletekben feladatkörként e pontok valamelyikét, illetve a vonatkozó ágazati jogszabály megfelelő szakaszát kell feltüntetni. A Jszt. idézett előírásaira figyelemmel hiányosságnak érzleltem, hogy az Öt-ben nem került feltüntetésre az Möt-nek a feladatkört egzaktt megjelölésére vonatkozó előírása.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 8. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletek bevezető része módosítható, ennek alapján a vizsgálattal érintett rendelet bevezető részének módosításával a jelzett jogszabálysértések orvosolhatóak.

3. A rendelet céljának meghatározása

A Jszt. 51. § (1) bekezdése szigorúan megszabja azokat az esetköröket, amikor lehetőség nyílik preambulum alkalmazására: ezek az Alaptörvény módosítása és a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvény tervezete. Önkormányzati rendeletek esetében tehát a jogszabály kizárja a preambulum alkalmazásának lehetőségét, helytelen ezért az az önkormányzati gyakorlat, amely a szabályozás célját, elveit rendeleti szinten rögzíti.

4. A rendelet területi és személyi hatályára vonatkozó szabályozás

A Jat. 6. § (1)-(2) bekezdései alapján az önkormányzati rendelet területi és személyi hatálya törvényi szinten meghatározott, arról külön rendelkezni nem szükséges; ettől eltérni a Jat. 6. § (3) bekezdése alapján, az ott felsorolt esetekben lehet.

Figyelembe véve, hogy mind az Szt., mind a Gyvt. magasabb szinten rendezi a hatállyal kapcsolatos rendelkezéseket, azok önkormányzati rendeleti szinten történő megisméltése vagy azokra való hivatkozás szükségtelen és egyben ellentétes a Jszt. 63-64. §-aiban megfogalmazott előírásokkal.

5. Értelmező rendelkezésekkel kapcsolatos észrevételek

Az értelmező rendelkezések tekintetében az elsődlegesen alkalmazandó szabály a Jszt. 70. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy *„felhatalmazás alapján kiadott jogszabály tervezetében alkalmazott fogalom a felhatalmazó rendelkezést tartalmazó jogszabályban értelmezett fogalomtól eltérően nem értelmezhető, és az értelmező rendelkezés nem ismételtető meg.”*

A jogrendszer koherenciája alapvető követelmény, amely alapján a jogalkotónak ügyelnie kell arra, hogy a jogszabály összhangban álljon más jogszabályokkal, illeszkedjen a jogrendszer egységébe. Különösen fontos, hogy amennyiben a magasabb szintű jogszabály meghatároz egy fogalmat, azt az annak felhatalmazása alapján megalkotott alacsonyabb szintű jogszabály nem értelmezheti eltérően.

Ezzel összefüggésben indokoltnak tartom az „elemi kár” meghatározásának felülvizsgálatát, ugyanis e fogalom vonatkozásában magasabb szintű jogszabály egyértelmű definíciót ad, ennél fogva annak rendeleti szinten való megisméltése, illetve újraszabályozása nem megengedett.

6. A rendelet normaszövegének megfogalmazása

A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, és elsősorban a jogalkotó kötelessége annak biztosítása, hogy az egyes jogszabályok a norma címzettjei számára világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók legyenek. A Jat. 2. § (1) bekezdése a jogalkotás rendjét érintő általános követelményt fogalmaz meg, amikor kimondja, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A jogszabályokkal szembeni alapvető elvárás a Jszt. 2. §-ában is megjelenik: *„a jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.”*

Ennél fogva a címzettek számára előírt kötelezettségekkel összefüggésben kerülendők az olyan határozatlan jogfogalmak, amelyek teret adhatnak a szubjektív mérlegelésnek, adott esetben az érintett hátrányára, e körbe tartozhat pl. az Öt. 13. § (3) bekezdésében alkalmazott *„legnagyobb mértékben veszélyeztető”* kifejezés is.

7. Étkezés térítési díjának megállapítása

A Gyvt. 151. § (12) bekezdése – a Gyvt. 146. §-ára visszautalva – kimondja, hogy több más ellátás mellett a gyermekétkeztetésért is térítési díjat kell fizetni, a gyermekétkeztetés intézményi térítési díjának alapja a Gyvt. 151. § (3) bekezdése alapján az étkezés nyersanyagköltségének egy ellátottra jutó napi összege. Az intézményi térítési díj szabályozásánál mind a szociális, mind a gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátásoknál, szolgáltatásoknál általános szabálynak tekinthető, hogy azt a fenntartó állapítja meg.

Étkeztetési szolgáltatás esetében az adó mértékét az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 82. §-a határozza meg, ennek szabályozására a helyi önkormányzatok felhatalmazást nem kaptak. Ennél fogva jogsértő az a gyakorlat, amelynek eredményeként a helyi rendeletben a térítési díj mellett a szolgáltatást terhelő ÁFA mértéke is szabályozásra kerül, vagy ÁFA-val növelt térítési díjat állapítanak meg. Az ÁFA figyelembevételére a Gyvt. 151. § (4) bekezdése értelmében a gyermekétkeztetés személyi térítési díjának intézményvezető általi megállapításakor kerül sor, az nem a rendeletben meghatározandó térítési díj része.

Az Ör. 4. melléklete azonban gyermekétkeztetés térítési díjait oly módon tartalmazza, hogy – a nyersanyagnorma feltüntetésével – a bruttó intézményi térítési díj került meghatározásra.

Szükséges megjegyezni továbbá, hogy a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint az *„intézményi térítési díjat és a személyi térítési díjat az 1 és 2 forintos címletű érmék bevonása következtében szükséges kerekítés szabályairól szóló 2008. évi III. törvény 2. §-ának megfelelő módon kerekítve kell meghatározni.”*

E szabályozásra tekintettel javaslom az Ör. 3-5. mellékletében foglalt térítési díjak megállapítására vonatkozó felülvizsgálatot annak érdekében, hogy azok a kerekítés szabályainak is megfelelően kerüljenek feltüntetésre.

Jelen szakmai segítségnyújtásban foglaltakra is tekintettel – a hivatkozott jogszabályi előírásokkal való összhang megteremtése érdekében – az Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pontjában biztosított jogköre alapján kérem a Tisztelt Jegyző Urat, hogy a Képviselő-testületet a Kormányhivatal álláspontjáról tájékoztatni, valamint a Jat. 22. §-ban szabályozott deregulációs kötelezettségének is eleget téve a szóban forgó önkormányzati rendeletet felülvizsgálni és az előzőekben jelzett, illetve az Ön által szükségesnek tartott további rendeletmódosítás előkészítéséről gondoskodni szíveskedjék.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond