



A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.5.044/2013/12.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

a dr. Ungvári Tamás jogtanácsos által képviselt Heves Megyei Kormányhivatal (3300 Eger, Kossuth u. 9.) indítványozónak,

a dr. Varga Attila jogtanácsos által képviselt Pétervására Város Önkormányzata (3250 Pétervására, Szabadság tér 1.) ellen Pétervására Város Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és az egyes szociális ellátási formákról szóló 12/2011. (IV. 29.) önkormányzati rendeletének törvényességi felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Pétervására Város Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és az egyes szociális ellátási formákról szóló 12/2011. (IV. 29.) önkormányzati rendelete 2. számú melléklet 5. sor

„Általános iskola

- tízórai, ebéd, uzsonna*
- ebéd*
- Óvoda”*

szövegrészét megsemmisíti.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy Pétervására Város Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és az egyes szociális ellátási formákról szóló 12/2011. (IV. 29.) önkormányzati rendelete 2. számú melléklet 5. sora az alábbi szövegezéssel marad hatályban:

„Társönkormányzatoknak és intézményeknek számított árak (konyhai számlázás)

Szociális étkeztetés, alkalmazott, vendég

Szociális otthon”.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli a határozata Magyar Közlönyben való közzétételét.

4. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Indítványozó törvényességi felhívással fordult az érintett önkormányzathoz azzal, hogy a szociális igazgatásról és az egyes szociális ellátási formák szabályairól szóló – a 4/2013. (III. 8.) számú rendelettel módosított – 12/2011. (IV. 29.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. számú melléklete ellentétes a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvtv.) 151. § (2) bekezdésével, valamint (2a)-(4) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel. Az indítványozó a törvénysértést abban látta, hogy a Gyvtv. az érintett önkormányzatot nem hatalmazza fel a gyermekétkeztetési kötelezettséghez kapcsolódóan sem az intézményi, sem a személyi térítési díjban rezsiköltség érvényesítésére, illetve a gyermekek lakhelyéhez kötődő differenciált díj-megállapításra. Ezért indítványozta a 2. számú melléklet hatályon kívül helyezését.

2. Mivel az érintett önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakra határidőben nem tett észrevételt, de rendeletét a törvényességi felhívásban foglaltaknak megfelelően nem is módosította, az indítványozó eljárást kezdeményezett a Kúria előtt. Indítványában – a törvényességi felhívásban kifejtett indokokra tekintettel - az Ör. 2. számú mellékletének megsemmisítését kezdeményezte.

3. Az érintett önkormányzat állásfoglalásában kifejtette, hogy a Gyvtv. a térítési díj legfontosabb összetevőit állapítja meg 151. §-ában, de nem zárja ki azt, hogy a díjban rezsiköltség is megjelenjen. Egyebekben az önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazást a díj megállapítására nem a Gyvtv., hanem Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 1. és 8. pontjai adják. A differenciált díjmegállapításra pedig a Mötv. 6. § c) pontja adja meg a lehetőséget.

Kifejtette, hogy a Gvtv. 2013. január 1-étől hatályos rendelkezéseire tekintettel megkereste azokat a környező településeket, ahonnan a területén lévő oktatási intézményekbe gyermekeket fogad, és akiknek étkeztetéséről ezért gondoskodnia kell. A megkeresett 12

önkormányzat közül 3 esetben sikerült az étkeztetési támogatásra megállapodást kötnie, a többi település elutasította azt. Tekintettel arra a tényre, hogy az állami normatíva nem fedezi a gyermekek étkeztetésének valós költségeit, és figyelemmel arra a körülményre is, hogy e költségek fedezéséből az érintett gyermekek lakóhelye szerinti települési önkormányzatok nem kívánják kivenni részüket – amelyre a Gyvtv. rendelkezései fel is jogosítják őket – ez évente jelentős, 2,6 millió forint többletköltséget jelent az érintett önkormányzat költségvetése számára. Az érintett önkormányzat ezt a pluszköltséget terhelte tovább a díjmegállapításában a szülőkre.

Az érintett önkormányzat állásfoglalásában utalt arra is, hogy az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének, a Mötv. 117. § (1) bekezdésének fényében alkotmányosan is aggályos az a törvényi szabályozás, amely elégtelen állami támogatás mellett más településeken lakó gyermekek szociális támogatását az érintett önkormányzat gazdálkodásának terhére rendeli megoldani.

4. Ilyen előzmények után – és különös tekintettel az érintett önkormányzat által felvetett és az állami feladatfinanszírozással, valamint a Mötv.-ben rögzített gazdálkodási fegyelemmel összefüggő alkotmányossági aggályokra – a Kúria Önkormányzati Tanácsa megkereste az önkormányzatokért felelős minisztert és a nemzetgazdasági minisztert annak érdekében, hogy fejtsék ki álláspontjukat az önkormányzatok számára törvényben előírt gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások biztosításában való állami szerepvállalással kapcsolatosan.

5. A Belügyminisztérium önkormányzati helyettes-államtitkára megküldött válaszában arról tájékoztatta a Kúria Önkormányzati Tanácsát, hogy a belügyminiszter megalkotta a szervezetátalakítási tartalék felhasználásának részletes szabályairól szóló 22/2013. (VI. 11.) BM rendeletet (a továbbiakban: R.), amely a gyermekétkeztetési feladatellátás többletkiadásának fedezetét volt hivatott szolgálni. Támogatás kiegészítése jogcímén az érintett önkormányzat is részesült támogatásban. Mivel a kiegészítő forrást az önkormányzatok 2013 júniusi mutatói alapozták meg, így „a más településekről bejáró gyermekek étkeztetésével kapcsolatos finanszírozás is részben kompenzálásra került”.

6. A nemzetgazdasági miniszter által az Emberi Erőforrás Minisztériumának államtitkárához továbbított megkeresésre az államtitkár az alábbi tájékoztatást adta:

Nem tagadta, hogy azokon a településeken, ahol magas volt a bejáró gyermekek száma, az ellátás megszervezésében jelentős működtetési és önkormányzati költségvetési problémák jelentkeztek. Ezért a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter 2013 májusában jelentést készített a Kormány részére a kialakult helyzetről. A Kormány 1313/2013. (VI. 11.) Korm. határozatba foglalt döntése értelmében – költségvetési előirányzat terhére – a gyermekétkeztetésre fordítandó további 4 milliárd forint többletforrás biztosítása mellett döntött. A többletforrás felhasználásának szabályait az R. rendezte. A Kormány döntésének eredményeként az érintett önkormányzat 4472223 forint kiegészítő támogatásban részesült.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése „a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között” hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra. A korábbi törvényi szabályt emelte az alkotmányozó az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésébe, amely szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

Az Alaptörvény rendelkezései értelmében az önkormányzat akár eredeti, akár származékos jogkörében eljárva alkotja meg rendeletét, annak illeszkednie kell a jogforrási rendbe.

2. Az Ör. 2. számú mellékletének anyagi jogi háttérét a Gyvtv., a jogalkotási felhatalmazásra vonatkozó és egyéb eljárási kérdéseit pedig a Mötv. rendezi.

A Mötv. 10. § (1) bekezdése értelmében „[a] helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A 13. §-ában az önkormányzati feladatok 21 pontos, taxatívnak nem tekinthető felsorolását tartalmazza, amelyből nem lehet következtetést levonni az abban foglalt feladatok kötelező avagy vállalt jellegére. A Mötv. 13. § 8. pontja értelmében „[a] helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

(...)

8. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások; (...).”

A Mötv. hivatkozott rendelkezéséből e feladat kötelezettség jellegére következtetni nem lehet, azt a Gyvtv. ágazati törvényi szabályai teszik egyértelművé. A Gyvtv. 151. § (2) bekezdés b) pontja az óvodai és az állami fenntartású oktatási-nevelési intézményekben a települési önkormányzat kötelező – és nem önként vállalható - feladatává teszi „a déli meleg főétkezést és két további étkezés” biztosítását. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezen indokolásbeli tisztázással pontosította az érintett önkormányzat Mötv. és Gyvtv. viszonyára, az érintett önkormányzat rendeletalkotási felhatalmazására vonatkozó megállapításait.

3. Az ágazati törvényi szabály a finanszírozási háttér két összetevőjeként szabályozza a „közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulásának lehetőségét” [151. § (2d) bekezdés], ezen túl pedig az a térítési díj, amelyet a 151. § (3) bekezdése értelmében a települési önkormányzat állapít meg.

A térítési díj megállapítása is törvényi kötelezettség, a települési önkormányzat nem mérlegelheti annak szükségességét. A Gyvtv. 146. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a gyermekétkeztetés – normatív és szubjektív alapú kedvezmények konstrukciójával kombinált [151. § (5)-(11) bekezdések] – díjfizetéshez kötötten igénybe vehető közszolgáltatás a szülők számára.

4. Ehhez képest értékelendők a Gyvtv. 151. § (3) és (4) bekezdései, amelyek a települési önkormányzat díjmegállapítási kötelezettségének tartalmát határozzák meg. E szerint „[a] gyermekétkeztetés intézményi térítési díjának alapja az élelmezés nyersanyagköltségének egy ellátottra jutó napi összege.” Az személyi térítési díj – tehát a törvényes képviselők által fizetendő díj - alapja az ellátottanként számított napi összeg, amelyet az általános forgalmi adóval, az igénybe vett étkezések számával, valamint a külön szabályozott – és a fentiekben már hivatkozott - normatív kedvezmények figyelembevételével kell korrigálni [151. § (4) bekezdés].

A törvényi rendelkezés diszpozitivitást nem engedő tényállása nem teszi szükségessé külön tilalmak rögzítését is ahhoz, hogy a követendő magatartás kógenciája egyértelmű legyen a norma címzettjei számára: a térítési díjat a települési önkormányzatoknak meg kell állapítaniuk és az intézményi, valamint a személyi térítési díj csak azokat a költségtényezőket veheti tekintetbe, amelyeket a norma ilyenként előír. Ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem fogadta el az érintett önkormányzat azon állásfoglalásában tett hivatkozását, amely szerint jóllehet a Gyvtv. nem utal figyelembe vehető költségként a rezsiköltségre, ám nem is tilalmazza annak beépítését a térítési díjba.

Nem fogadta el a Kúria Önkormányzati Tanácsa az érintett önkormányzat azon hivatkozását sem, amely szerint a Mötv. 13. § 8. pontja és 6. § c) pontjai a gyermekétkeztetési közszolgáltatást magát és annak finanszírozását saját döntésének megfelelően lenne jogosult megoldani. A Gyvtv. ágazati anyagi jogi szabályai – egyebekben a Mötv. 6. § c) pontjában foglaltaknak megfelelően – növelik az érintett önkormányzat ellátási felelősségét, behatárolják döntési szabadságát, mindez azonban az adott körzetben a települések között betöltött központi szerepére mutat.

Ugyanakkor a Mötv. 6. § 4. pontja nem ad alapot az ellátandó gyermekek közötti lakhelyhez kötődő differenciált szabályozásra.

5. Az Ör. támadott 2. számú melléklete az „általános iskola”, az „óvodai nevelés”, a „szajlai tagóvoda”, a „szociális intézmény”, „vendégétkezés, alkalmazotti étkezés”, valamint a táblázatos formátum 5. sorában a „társönkormányzatoknak, intézményeknek számított árak (konyhai számlázás)” címen állapított meg étkezési térítési díjakat. Valamennyi képzett ár, így az általános iskolai, és óvodai gyermekétkeztetés árai is tartalmaztak – a táblázat függőleges oszlopaiban megjelölt mértékű – rezsiköltséget. Ebből az következik, hogy az érintett önkormányzat a Gyvtv. jelen határozat II.3. és II.4. pontjaiban foglaltakkal ellentétesen a személyi térítési díjban olyan költségelemet is érvényesített, amelyre a törvényi szabályok értelmében nem lett volna lehetősége.

6. A Mötv. 5. §-a értelmében „[a] helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül.” E bírói védelem körében a Kúria Önkormányzati Tanácsa az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja, valamint a Mötv. 117. § (1) bekezdés a) pontjával összefüggésében szükségesnek ítélte beszerezni a jelen határozat I.4.-I.6.- pontok alatt ismertetett miniszteri válaszokat.

Az indítvány benyújtásának évében a gyermekétkeztetés törvényi kötelezettségéhez rendelt állami támogatás mértékét és elosztásának módját a Magyarország 2013. évi központi

költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 2. melléklet 3.b. pontja és a Kiegészítő szabályok 4. pontja tartalmazta.

A Kúria által beszerzett miniszteri válaszok visszaigazolták az érintett önkormányzat állásfoglalásában jelzett állami feladatfinanszírozás elégtelenségét.

Ugyanakkor az a tény, hogy az érintett önkormányzat az R. 4. és 5. mellékleteinek tanúsága szerint a gyermekétkeztetési és gyermekjóléti alapellátások körében kiegészítő állami forrásokhoz jutott, gyengítette az érintett önkormányzat azon érvelését, amely alaptörvény-ellenes helyzetre utalt a feladatmeghatározás és a feladatfinanszírozás szabályozása között.

8. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 55. § (2) bekezdése értelmében „[h]a az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti (...)”.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa – élve a Bszi. 56. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazással - ún. „mozaikos” megsemmisítést alkalmazott. Az Ör. indítványban érintett 2. melléklet 5. sorának „Általános iskola – tízórai, ebéd, uzsonna, - ebéd, Óvoda” alsorait a rendelkezőrészen meghatározottak szerint, tehát a 2. mellékletet azon részeiben semmisítette meg, amelyek túlmutatnak a Gyvtv. 151. § (3) és (4) bekezdéseinek rendelkezésein.

A határozat közzétételéről a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontjai alapján határozott.

A határozat elleni jogorvoslat lehetőségét a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2014. február 4.

Dr. Kozma György sk.
az Önkormányzati Tanács elnöke

Dr. Hörcherné

Dr. Marosi Ildikó sk.

Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró

bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő