



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata

Az ügy száma: Köf.5019/2015/5.

A tanács tagja: dr. Kozma György a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró;
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró

Az indítványozó: Heves Megyei Kormányhivatal
(Eger, Kossuth Lajos út 9.)

Az indítványozó képviselője: dr. Ungvári Tamás jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Egerfarmos Község Önkormányzata
(Egerfarmos, Dózsa György út 1.)

Az érintett önkormányzat képviselője: dr. Nagy Krisztián ügyvéd

Az ügy tárgya: szociális támogatás

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Egerfarmos Község Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális célú tüzelőanyag-támogatásról szóló 8/2014. (XI.17.) Önkormányzati rendelet 1. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja törvénysértő, ezért azt megsemmisíti;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

1. A Heves Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján törvényességi felhívással élt Egerfarmos Község Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: érintett önkormányzat) felé, amelyben kezdeményezte a szociális célú tüzelőanyag-támogatásról szóló 8/2014. (XI.17.) Önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 1. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjának hatályon kívül helyezését, az 1. § (1) bekezdés *a)* pontjának és a 2. § (4) bekezdésének módosítását, valamint a 2. § (7) bekezdés hatályon kívül helyezését. A képviselő-testület a törvényességi felhívást megtárgyalta, az abban foglaltakkal csak részben értett egyet. A 18/2015. (III.10.) képviselő-testületi határozat értelmében a képviselő-testület az Ör. 1. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontját nem helyezte hatályon kívül. Az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte az Ör. ezen rendelkezéseinek törvényességi vizsgálatát.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

2. Az indítványozó előadta, hogy Egerfarmos Község Önkormányzata a szétosztott szociális tüzelőanyag támogatást a települési önkormányzatok szociális célú tüzelőanyag vásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásról szóló 46/2014. (IX. 25.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) alapján nyerte. A BM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint a támogatást az önkormányzat a szociális rászorultság alapján szabályozza. Ehhez képest az önkormányzat nem szociális szempontokat érvényesít, amikor az Ör. 1. § (1) bekezdés *b)* pontjában a kéményseprő-ipari tisztítás és ellenőrzés elvégzéséhez, az Ör. 1. § (1) bekezdés *c)* pontjában pedig ahhoz köti a tüzelőanyag-támogatásban való részesülését, hogy az igénylőnek nincs az önkormányzattal szembeni lejárt tartozása.

3. Az indítványozó kifejtette, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatást a 2012. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kiktv.) szabályozza. A Kiktv. 9. § (1) bekezdése meghatározza a közszolgáltatás kötelező igénybevételét, a 12. § (2) bekezdés *e)* pontja pedig bírság kiszabását helyezi kilátásba, ha az ingatlan használója a közszolgáltatást nem veszi igénybe. Ha az épület használója szűkös anyagi forrásai miatt nem tudja kifizetni a kéményseprő-ipari közszolgáltatást, úgy az Ör. 1. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján egy másik szankció is sújtja: nem részesülhet tüzelőanyag-támogatásban.

4. Az Ör. 1. § (1) bekezdés *c)* pontjával összefüggésben az indítványozó kifejtette, hogy a lakosok önkormányzattal szembeni tartozásai általában adótartozások. Ennek jogkövetkezményeit az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) VIII. fejezete rendezi. Az Ör. e tekintetben is dupla hátrányt intézményesít.

5. Az indítványozó szerint az Ör. vizsgálni kért rendelkezései sértik a BM rendelet 2. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglaltakat, mert nem tekinthetők rászorultsági tényezőnek. Az indítványozó előadta továbbá, hogy az önkormányzat szerint a vizsgálni kért szabályok nem a rászorultsági feltételeket, hanem az igénylés szabályait állapítják meg. Amennyiben a képviselő-testület az Ör. 1. § (1) bekezdésében anyagi jogi és eljárási szabályokat vegyesen határozott meg, úgy az Ör. e szabálya nem felel meg a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet 72. § (1) bekezdésében foglaltaknak sem.

6. Mindezek alapján kezdeményezte az Ör. 1. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjának megsemmisítését.

7. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-a alapján felhívta az érintett önkormányzatot az üggyel kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Az érintett önkormányzat az indítvány elutasítását kérte. Álláspontja szerint nem megalapozott az indítvány, mert az Ör. támadott rendelkezései nem követelnek meg többet, mint amit a hatályos jogszabályok előírnak. Az Ör. felhatalmazás hiányában nem adhat felmentést jogszabályi kötelezettségek betartása alól, egy ettől eltérő álláspont megbontaná a jogrendszer koherenciáját. Az érintett önkormányzat szerint közbeszerzés vagy állami támogatások igénylése esetén is be kell csatolni hasonló igazolásokat az Art. szerint, ennek analógiájára járt el az önkormányzat. Az érintett önkormányzat kifejtette az is, hogy az indítványozó téves jogértelmezés alapján jutott arra a következtetésre, hogy az Ör. 1. § (1) bekezdése vegyesen tartalmaz anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezéseket. Végezetül arra mutatott rá, hogy az önkormányzat kérelemre fizetés-könnyítést ad, segélyeket oszt, a rászorulóknak így nem maradnak ellátatlanok, ha az önkormányzathoz fordulnak. A szociális ellátásokat rendszerben kell szemlélni.

A Kúria döntésének jogi indoka

8. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. Az önkormányzatokat rendeletalkotásra – az Alaptörvényben meghatározott státuszra is tekintettel – csak törvény hatalmazhatja fel, kormányrendelet, vagy miniszteri rendelet nem. Így a BM rendelet sem tartalmazhat önkormányzati rendelet megalkotására felhatalmazó szabályt.

9. Az Ör. preambulum szerint az érintett önkormányzat a rendeletét a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) 26. §-ában kapott felhatalmazás alapján Magyarország helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 10. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg. A Szoc.tv. 26. §-a szerint 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. A Mötv. 10. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.

10. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

11. Az Ör. 1. §-a szerint

„(1) Egerfarmos Községi Önkormányzat Képviselő – testülete pályázata alapján A települési önkormányzatok szociális célú tüzelőanyag vásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 46/2014. (IX. 25.) BM rendelet 1.§ (1) bekezdése alapján szociális célú tüzelőanyag – támogatást oszt szét 20-40 mm átmérőjű barnakőszén formájában kérelemre azon egerfarmosi állandó bejelentett lakcímmel rendelkező, vagy legalább öt éve az ingatlan tulajdonosának hozzájárulásával életvitel-szerűen Egerfarmos községben élő személyek számára, akik

a) széntüzelésre alkalmas fűtési rendszerrel rendelkeznek, és azzal is fűtenek, és

b) kötelező kéményseprőipari tisztítás és ellenőrzés elvégeztetésével igazolja, hogy tüzelőberendezése, valamint égéstermék-elvezetője a jogszabályban előírt biztonságos üzemeltetési követelményeknek megfelel, és

c) a kérelmező, valamint a vele egy háztartásban élő személy(ek) Egerfarmos Községi Önkormányzattal szemben lejárt fizetési határidejű tartozással egyetlen jogcímen sem rendelkeznek.”

12. A BM rendelet alapján az 5000 fő lakosságszámot meg nem haladó település települési önkormányzata szociális célú tüzifavásárláshoz vagy szénvásárláshoz kapcsolódó támogatásra pályázhatott. A BM rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében „a támogatást az a települési önkormányzat igényelheti, amelyek

13. a) a szociális rászorultság és a 2014. évi igénylés részletes feltételeit – legkésőbb a tüzelőanyag megvásárlását követő 10. napon hatálybalépő – rendeletben szabályozza akként, hogy

aa) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti aktív korúak ellátására, időskorúak járadékára, adósságkezelési támogatáshoz kapcsolódó adósságcsökkentési támogatásra, vagy – tekintet nélkül annak természetbeni vagy pénzbeli formában történő nyújtására – lakásfenntartási támogatásra jogosult előnyt élvezzen,

ab) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben szabályozott halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket nevelő család élvezzen előnyt, és

ac) háztartásonként legfeljebb 5 m³ tűzifa vagy 10 q szén biztosítására kerüljön sor, valamint

b) vállalja, hogy a szociális célú tűzifában vagy szénben részesülőtől ellenszolgáltatást nem kér.”

14. A fentiek alapján megállapítható, hogy a BM rendelet egyértelműen szociális juttatásként határozza meg a tüzelőanyag-támogatást, szociális helyzetre tekintettel szól az ellenszolgáltatás nélküli tűzifa és szén igényléséről. A BM rendelet jelen eljárásban pusztán a juttatás (szociális) irányultsága szempontjából vehető figyelembe.

15. Az Ör. 1. § (1) bekezdés *b)* pontja a kéményseprő-ipari ellenőrzés és tisztítás igazolását szabja az igénylés (egyik) feltételéül. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezzel összefüggésben mindenek előtt rögzíti, hogy az élet- és vagyonvédelem, benne a szénmonoxid mérgezések megelőzése érdekében – saját hatáskörében – az állami és önkormányzati szervek kötelesek a szükséges intézkedéseket megtenni. A Kiktv. szerint a kéményseprő-ipari közszolgáltatás kötelező közszolgáltatás. A Kiktv. 2. § *a)* pontja szerint a közszolgáltatás biztosítása a megye egész területén a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzatának kötelező feladata azzal, hogy az eredeti címzettek helyett a törvényi feltételek esetén a közszolgáltatás kötelező biztosítását önként vállalt feladatként más önkormányzat is elláthatja a Kiktv. 3. és 4. §-a szerint. A közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szól a Kiktv. 9. § (1) bekezdése, amelynek értelmében az ellátásért felelős önkormányzat által szervezett közszolgáltatást az ingatlan használója köteles igénybe venni, ha olyan tüzelőberendezést üzemeltet, amely a hozzá tartozó vagy a hozzá csatlakoztatott égéstermék-elvezetővel van felszerelve, vagy ahhoz csatlakozik, vagy tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezetőt tart fenn.

16. Megállapítható tehát hogy a kéményseprő-ipari tisztítás és ellenőrzés – amely szoros összefüggésben áll az élet- és vagyon biztonsággal – a Kiktv. által szabályozott. E kötelező közszolgáltatás és annak igénybevétele nincs összefüggésben a szociális rászorultsággal. A Kiktv. 13. § (3) bekezdése felhatalmazást az ellátásért felelős önkormányzatnak ad, hogy a közszolgáltatással kapcsolatban rendeletben a közszolgáltatás díját a fogyasztóvédelmi hatóság és a szakmai érdekképviselők véleményének kikérésével, a közszolgáltatás helyi ellátásának, igénybevételének részletes szabályait, és a közszolgáltatást végző közszolgáltató megnevezését határozza meg. Sem a Kiktv. sem pedig a Szocvtv. nem hatalmazza fel az önkormányzatokat, hogy szociális tárgyú támogatást a kéményseprő-ipari tevékenység elvégzéséhez kösse. E két jogintézmény összekapcsolására az önkormányzatnak nincs törvényes lehetősége, az adott tárgykör pedig az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint nem minősül törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyoknak. A jogrendszer koherenciája épp azáltal valósul meg, hogy a jogalkotásra az Alaptörvényben felhatalmazott szervek a felhatalmazásban foglaltaknak megfelelően, annak keretei betartásával járnak el.

17. Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Ör. 1. § (1) bekezdés *b)* pontja más jogszabályba ütközik, ezért azt megsemmisítette. Mindez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatnak az élet-és vagyonvédelem körében ne kellene mindent megtenni a kéményseprő-ipari közszolgáltatás kötelező igénybevételének garantálásáért. Az Ör. 1. § (1) bekezdés *b)* pontjába foglalt eszköz bevezetésére azonban az érintett önkormányzatnak törvényi felhatalmazása nincs.

18. Hasonló okból törvénytörő az Ör. 1. § (1) bekezdés c) pontja is. Az Ör. e szabálya a szociális célú tüzelőanyag támogatásban való részesülést ahhoz köti, hogy a kérelmezőnek (vele egy háztartásban élő személyeknek) az önkormányzattal szemben lejárt fizetési határidejű tartozása ne legyen. A Kúria már több döntésében rögzítette, hogy önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat (lásd a Köf.5.051/2012/6., Köf.5.008/2013/8., Köf.5.051/2014/3. Köf.5017/2015. számú határozatokat). Jelen ügyben egyértelmű, hogy a szociális támogatáshoz való hozzáférés azon az alapon történő lehetetlenné tétele, hogy az önkormányzattal szemben az igénylőnek lejárt tartozása nincs, nem szociális szempont. Nem helytálló az önkormányzat azon hivatkozása, hogy az Art. 85/A. §-ában szabályozott adóhatósági igazolás kiállítása, és ennek megkövetelése bizonyos állami támogatások megszerzése esetén, analóg az Ör.-ben szabályozottakkal.

19. A helyi önkormányzat rendeletkiadási jogosultsága alapvetően különbözik az Országgyűlés törvényalkotói tevékenységétől. Az Országgyűlés törvényalkotási jogosultságának egyetlen korlátja, hogy az nem sértheti az Alaptörvényt. Ezzel szemben az önkormányzat rendeletalkotási jogosultsága eleve korlátozott, nem csak az Alaptörvénnyel, hanem más jogszabállyal sem lehet ellentétes, a rendelet kiadására pedig törvényi felhatalmazás, vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kerülhet sor. A tüzelőanyag-támogatás – mint ahogy a címében is szerepel – szociális célú, maga az Ör. bevezető része is felhatalmazásra, a Szocvt. 26. §-ára és a Mötv. 10. § (2) bekezdésére utal. Az önkormányzatokat sem a Szocvt. sem a Mötv., de más törvények sem jogosítják fel, hogy szociális juttatást meghatározott fizetési kötelezettség határidőben való teljesítéséhez kössék. Felhatalmazás nélkül az érintett önkormányzat az Ör. 1. § (1) bekezdés c) pontját sem alkothatta meg. Minderre tekintettel a Kúria az Ör. 1. § (1) bekezdés c) pontját is megsemmisítette.

A döntés elvi tartalma:

20. *Önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat.*

Alkalmazott jogszabályok és irányadó joggyakorlat:

21. Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdés; 1993. évi III. törvény 26. §; 2003. évi XCII. törvény 85/A. §; 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. § (2) bekezdés; 2012. évi XC. törvény 9. § (1) bekezdés 46/2014. (IX.25.) BM rendelet 2. § (1) bekezdés; Köf.5.051/2012/6., Köf.5.008/2013/8., Köf.5.051/2014/3. Köf.5017/2015. számú határozatok

Záró rész

22. A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.

23. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2015. szeptember 29.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk. bíró**

A kiadmány hitelül:

tisztviselő