

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6574/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-7245/2013., AJB-7705/2013., AJB-8151/2013., AJB-476/2014., AJB-743/2014., AJB-828/2014. AJB-989/2014., AJB-1049/2014., AJB-1092/2014., AJB-1552/2014. és AJB-1853/2014.)

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

Az elmúlt időszakban számos panasz érkezett hozzám a tűzifa, illetve az élelmiszeradományok elosztásának helyi gyakorlatát kifogásolva. A legtöbb panaszos azt kifogásolta, hogy kimaradtak a támogatásból, az adományok nem jutottak el hozzájuk, annak ellenére, hogy rászorulók. A panaszosok között vannak többgyermekes, beteg gyermeket ápoló családok, időskorúak, egyéb okból nélkülözők. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Figyelemmel a panaszosok nagy számára, és rendkívül elnehezült helyzetükre, az ügyben átfogó vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- az élethez és emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”* (Alaptörvény II. cikk)
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- a szociális biztonsághoz való jog (XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése (XXIV. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet
- a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X.4.) BM rendeletben
- a vizsgált helyi önkormányzatok szociális ellátásról szóló rendeletei

A megállapított tényállás

A hozzám benyújtott panaszok között volt olyan, amelyben az érintett azt kifogásolta, hogy benyújtotta a tűzifa támogatás iránti kérelmet, ám arra választ sem kapott. Más rászorulók azt sérelmezte, hogy sikertelenül kérelmezik a tűzifa támogatást. Volt olyan panaszos is, aki azt panaszolta, hogy azzal az indokkal utasították el, hogy kérését az önkormányzat lehetőség hiányában nem tudja támogatni.

Egy négygyermekes család egy terület kitakarításáért kérte az önkormányzattól, hogy cserébe tüzelőanyagot kaphassanak, ám ehhez a helyi önkormányzat nem járult hozzá.

Mások sérelmezték azt is, hogy a támogatott háztartáshoz a megállapított famennyiségnek pusztán a fele jutott el. Egyik panaszos a beadványában arra hívta fel a figyelmet, hogy a településén a rászorulóknak számára 1,5 méteres szálakban juttatták a tűzifát, ami főként az idősebb korúakra rótt további terhet. Ugyanis a rönkfa gurigára fűrészelését előbb ki kellett fizetniük – amit a vállalkozó 5 mázsánként 1500 forintért végez el helyben –, majd a fát tüzelésre alkalmas nagyságúra is fel kell hasogatni, ami egy egyedülálló idős, vagy beteg asszony számára önerőből szintén kivitelezhetetlen. Egy nélkülöző család azt sérelmezte, hogy az adományként szánt élelmiszer, illetve tűzifa juttatásából maradtak ki. Egy másik településen élő panaszos azt kifogásolta, hogy a rászorultság szempontjai nem érvényesültek sem a helyben kiosztott élelmiszersegély szétosztása, sem a tűzifa támogatás elosztásakor. Az egyes panaszok körülményeinek tisztázása érdekében minden érintett lakóhelye szerinti önkormányzat polgármesterétől részletes tájékoztatást kértem a tűzifa, illetve az élelmiszeradomány elosztásáról, a panaszosok ellátásáról, illetve annak hiányáról, emellett a leszakadó helyi társadalmi csoportok esélyeinek kiegyenlítését célzó intézkedések vizsgálatához minden esetben a helyi esélyegyenlőségi program megküldését is kértem.

1. Az önkormányzat lehetőségei a támogatási célú tűzifa beszerzésére

A *pélyi önkormányzat* támogatási gyakorlatával kapcsolatosan a polgármester arról adott tájékoztatást, hogy az önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben előírt kötelező feladatain felül élelmiszersegélyt, illetve tűzifa támogatást nem biztosít, erre karitatív vagy egyéb társadalmi szervezettel megállapodást nem kötött.

A *kápolnásnyéki önkormányzat* a 2014. évben sem támogatta tüzelőanyaggal a helyi rászorulókat, mert az önkormányzat költségvetése, ahogyan az elmúlt években, úgy az idén sem tette lehetővé, hogy tűzifa és élelmiszersegélyt juttasson a település lakosai számára. Az átmenetileg nehéz helyzetbe került, időszakosan létfenntartási gondokkal küzdő rászoruló családok átmeneti segélyt igényelhetek, amit tüzelő vásárlásra is fordíthattak. A helyben igényelhető önkormányzati segély szintén fordítható tüzelőanyag vásárlásra.

Bojt községben évente egy alkalommal kerül sor tűzifa és élelmi szersegély osztására. A képviselő-testület a tűzifa támogatást a szociális rendeletében meghatározott feltételek alapján úgy határozza meg, hogy az a településen élő valamennyi rászoruló számára biztosított legyen. A tűzifa valamint az élelmiszersegély szállítását és osztását az önkormányzat saját költségvetése terhére végzi.

A *vajszlói önkormányzat* a hozzám forduló panaszos számára a saját, önkormányzati tulajdonú tűzifakészlete terhére nyújtott természetbeni átmeneti segélyként 1 m³ tűzifát. Vajszlón 2013-ban és 2014-ben is a BM pályázata segítségével osztottak tűzifát. A folyósított állami támogatást mindkét évben saját erőből egészítette ki az önkormányzatnak.

Homokmégy polgármesterének válasza szerint az önkormányzatnál dolgozó közmunkások az év nagy részében termelnek ki tűzifát a különböző programok keretében. A kitermelt tűzifa részben az önkormányzat biokazánjában kerül felhasználásra, részben pedig a rászorulókhöz szállítják ki. Emellett a település a 2012-ben és 2013-ban is részt vett a Belügyminisztérium szociális tűzifa pályázatán.

A *nagysápi önkormányzat* minden évben pályázik a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X.4.) BM rendeletben meghatározott tűzifára. Azt azonban a választ adó polgármester tudomásomra hozta, hogy sajnos minden évben számottevően kevesebb mennyiségű támogatásra kiosztható tűzifa mennyiséget állapítanak meg az önkormányzat számára, mint amennyire helyben valójában igény lenne. Ezért sokkal kevesebb rászorulót tudnak támogatásban részesíteni, illetve jóval kevesebb mennyiségű fával tudunk egy-egy családot segíteni.

Az önkormányzat szociális rendelete keretében szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás formájában átmeneti segínyt biztosít, a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan, vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére. Az átmeneti segély készpénzbeli folyósítása helyett – a kérelemben megjelölt szociális helyzet függvényében – kerülhet sor élelmiszer-, vagy tüzelőutalvány formájában történő támogatásra is.

A táborfalvai önkormányzat – az előző évekhez hasonlóan – 2013. évben szintén pályázatot nyújtott be a Belügyminisztérium felé, mely során 83 erdei m³ tűzifa beszerzésére kapott támogatást. Ennek eredményeként 131 háztartás részére tudtak biztosítani 0,5–1 m³ közötti mennyiségű tűzifát 2013. december 20-tól 2014. február 10.-ig.

A sályi önkormányzat első ízben 2013. februárjában tudott szociális célú tűzifa juttatásról dönteni. A Belügyminisztérium forrásából 58 m³ mennyiségű szociális célú tűzifa támogatásban részesült, 883.920 Ft összegben. Ezzel az önkormányzat – a szükséges mértékű önerő biztosításával – 2013. évben 1 m³/fő szociális célú tűzifát tudott 58 helyi lakos részére biztosítani. A településen élő jelentős számú rászorulóra figyelemmel az önkormányzat a Belügyminisztérium pályázatán – még 2013-ban – 382 m³ mennyiségű szociális célú tűzifát igényelt. A pályázat eredményes volt, azonban az igényelt mennyiségű tűzifa helyett, mindössze 143 m³ szociális célú tűzifa támogatásra kaptak forrást, 2.362.251 Ft összegben. Az önerő biztosítását az önkormányzat vállalta és a fuvarköltségét, mely összegszerűen közel 1 millió forintos vállalatot jelentett. Az önerő kigazdálkodása az önkormányzat anyagi helyzetét tekintve nagy erőfeszítést követelt, de ezzel 2014-ben 143 fő részére 1 m³ mennyiségű szociális célú tűzifa rászorulóknak részére történő kiszállításáról gondoskodott az önkormányzat. Az önkormányzat így is 86 fő kérelmező igényét volt kénytelen elutasítani.

Jánkmajtis Önkormányzata szintén a Belügyminisztérium pályázatán vett részt, és igényelt forrást a tűzifa támogatáshoz. Az önkormányzat 2013. évben szociális tűzifa támogatás jogcímén 310 m³ tűzifát kapott, és ebből 445 családot részesített támogatásban a helyi önkormányzati rendelete alapján. A szükséges önerőt biztosították és a közfoglalkoztatottak közreműködésével, 3 helybeli vállalkozó díjmentesen szállította ki minden érintett ingatlanához a megállapított tűzifa mennyiséget.

2. A tűzifa elosztásának szabályozása a helyi önkormányzati rendeletekben

Azok az önkormányzatok (pl. *Pély*), amelyek nem pályáztak a Belügyminisztérium támogatási célú forrására, a tűzifa támogatásról külön rendeletet nem alkottak. Ezekben a településeken a lakásfenntartási támogatás, az önkormányzati, illetve az átmeneti segély és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás segíthet a rászoruló családoknak, akik e támogatási formák keretében igényelhetik a tűzifát, természetbeni juttatásként.

Kápolnásnyéken az önkormányzat szociális ellátásokról szóló helyi rendelete értelmében átmeneti segély egy évben négyszer, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás egy évben kétszer is igényelhető, ezekre a támogatásokra tud fedezetet biztosítani az önkormányzat az éves költségvetése terhére.

A mezőtúri önkormányzat a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló önkormányzati rendeletében szabályozta a téli tüzelő biztosításával kapcsolatos előírásokat.

Vajszlón is igényelhető tűzifa támogatás. 2012-ben egyedi kérelem alapján, ezt követően az e tárgyban megalkotott helyi önkormányzati rendeletben foglaltak szerint igényelhető. A központi költségvetési forrás segítségével lebonyolított tűzifa támogatás a helyi rendeletben megalkotott szabályok értelmében a lakásfenntartási támogatásban részesülők között került szétosztásra 1 m³-es mennyiségben. 2013. évben természetbeni támogatásban az a személy részesülhetett, aki 2013. év január hónapjában normatív lakásfenntartási támogatásban részesült. A 2014. év vonatkozásában a 2013. év március hónapja volt irányadó a támogatásra jogosultak körének meghatározásánál.

Homokmégy Önkormányzata szintén kialakította a szociális célú tűzifa szétosztásának rendeletben rögzített szabályait. A kapott tájékoztatás szerint – a kérelmező, illetve a vele egy háztartásban élők jövedelmi adatait is tartalmazó – táblázatba gyűjtött szóbeli, és írásbeli kérvények alapján a képviselő-testület dönt arról, hogy ki és mekkora mértékben kap a rendelkezésre álló tűzifából. (A később benyújtott kérelmeket folyamatosan, zárt ülésén tárgyalja a képviselő-testület.) A döntés kialakításánál figyelembe veszik a bevallott jövedelmet, az anyagi háttérrel, az egyéb, a képviselő-testület által a kérvényezőnek megítélt támogatásokat, a kérvényben felsorolt indokokat, a lakos aktuális, egyedi problémáit, élethelyzetét.

Táborfalva Önkormányzatának szociális célú tűzifa támogatás helyi szabályozásáról szóló rendelete szerint szociális célú tüzelőt ingatlanonként, háztartásonként legfeljebb 1 m³ mennyiségben igényelhet a rászoruló. A kérelmeket az Ör. melléklete szerinti formanyomtatványon lehetett benyújtani a rendelet kihirdetése napjától (2013. november 20.) 2014. február 10-ig. Mivel az önkormányzat célja az, hogy minél hamarabb kapják meg a fát a rászorulók, a folyamatos elbírálás érdekében a Képviselő-testület a támogatás megállapításának hatáskörét a polgármesterre ruházta át.

Nagysápon az önkormányzati tűzifa program keretében nyújtott természetbeni szociális célú tűzifa támogatásra benyújtott kérelmek elbírálása érkezési sorrendben és a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek fennállásának vizsgálatával történik. Az önkormányzat háztartásonként adható tűzifa mennyiségét 5 m³-ben korlátozta. A fát minden kérelmet benyújtott és a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő esetben a támogatott részére a helyi közmunkások szállítják házhoz. A tűzifa programra évente egyszer kerül sor, a támogatás iránti igényeket 2013. december 13. napjáig lehetett benyújtani. Az akciót minden évben a hivatal hirdetőtábláján hirdetik meg. A hirdetőtábla mindenki által hozzáférhető, lakosság által gyakran olvasott helyen van, az évek során soha nem vetődött fel probléma a tájékoztatás hiányossága miatt.

Bojt Önkormányzata 2013-ban fogadta el a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni szociális ellátások és szolgáltatások helyi szabályozásáról szóló önkormányzati rendeletét. Az önkormányzat szándéka szerint a rendelet célja a törvényi előírásokon túl, hogy a településen olyan támogatási rendszer működjön, amely az állampolgárok számára a prevenció, a hátrányos helyzetből adódó hatások enyhítésére szolgál. A szociális ellátások, szolgáltatások középpontjában a család áll. A szegénység elmélyülése miatt az ellátó rendszernek egyre több követelménynek kell megfelelnie a különböző élethelyzetekből, a lakhatásból, a betegségből, a fogyatékosságból eredő szükségletek, eltartottak, gyermekek gondozásához kapcsolódó költségek emelkedése miatt, ezért a helyi szabályokat és ezek hatásait folyamatosan vizsgálja az önkormányzat. A rendelet az eredményesség és hatékonyság érdekében, a felmerülő igények alapján évente több alkalommal felülvizsgálatra kerül. A helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X. 4.) BM rendelete okán a testület gondoskodott az önkormányzati rendelet szükség szerinti kiegészítéséről.

Sályon a rászoruló kérelmeiket szintén az önkormányzati rendelet által megszabott formanyomtatványon nyújthatták be. A képviselő-testület igyekezett a szociális célú tűzifa elosztásánál valamennyi, a Helyi Esélyegyenlőségi Programunkban szereplő célcsoportot figyelembe véve, a képviselő-testület saját hatáskörében bírálja el.

A sályi polgármesteri hivatal a tűzifa igényléséhez minden lakóingatlanba eljuttatta tájékoztató levelét, mely a kérelmet is tartalmazta. A kérelmezők a tájékoztató alapján nyújthatták be kérelmüket, melyet ezt követően a képviselő-testület zárt ülésén egyedileg bíralt el. Elutasításra nem került sor, csak abban az esetben, amennyiben egy ingatlanra vonatkozóan több kérelem is beérkezett. Minden család egyforma mennyiségű tűzifát kapott. Összesen 0,7 m³, mely 7 q-nak felelt meg.

Jánkmajtis Önkormányzata 2013-ban alkotta meg a szociális célú tűzifa támogatásról szóló rendeletét, és az abban meghatározottak szerint osztotta szét a képviselő-testület a téli tüzelőt. Tűzifa osztására a településen 1 évben egyszer kerül sor, amikor a Belügyminisztériumi forrás megérkezik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti. Az 1. § (2) bekezdésének d) pontja alapján a biztos megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A támogatásokra, adományokra szoruló, nélkülöző, szegénységben élő emberek különösen veszélyeztetett helyzetűek, akik tekintetében a biztos alapjogvédő munkája különösen jelentős. A 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ennek alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Az Ajbt. idézett hatásköri szabályai értelmében tehát a jelen ügyben vizsgált szervekre, a tűzifát osztó érintett önkormányzatokra az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed. A 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.*

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybírói gyakorlat¹ rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez* való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

3. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a *szociális biztonság*hoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. 2000-ben pedig elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kinyilvánításával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítást állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásban kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

4. Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz* való jogot egyértelműen, mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható². Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

² 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

5. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmóddhoz* való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

Az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat során kiemelt figyelmet fordítok a veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesítésére. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból – például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt – minősülhetnek veszélyeztetettnek. A közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelem biztosító képessége minimális.

Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az egzisztenciálisan vagy más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették azt is, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

III. Az ügy érdemében

1. Az állam megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettsége

A szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás az állam egyik kiemelkedően fontos feladata. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerv számára egyaránt fontos célt jelent: a megfelelő ellátási rendszereket működtetni az alapjogi normáknak (jogállamiság, jobbiztonság, hatósági ügyek tisztességes intézése, szociális biztonsághoz való jog) is megfelelő segítő mechanizmusok kialakításával és e rendszeren belül felelős intézkedést hozni.

Az Alkotmánybíróság több határozatában³ rámutatott arra, hogy az állam alkotmányos kötelezettségének tesz eleget, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Hangsúlyozta azt is, hogy ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.

A rászorultsági ellátással összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemelte,⁴ hogy a szociális ellátások törvényi megváltoztatásának alkotmányossági ismérvei részben függetlenek attól a kérdéstől, hogy az Alkotmány 70/E. § alapján milyen szolgáltatások illetnék meg a jogosultakat. Annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az *elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.*

A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként⁵ meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét alapvető feltételeiről, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról minden esetben köteles gondoskodni. Az állam ezekben a végső helyzetekben az azokkal szembeni kötelezettségének tesz eleget, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni. Ezen kötelezettség teljesítése során, különösen a kihüléssel halál megelőzése érdekében alkalmazott egyik eszköz éppen a szociális tűzifa biztosítása a rászoruló, nélkülöző emberek, családok számára amiatt, mert a megélhetési minimumot biztosító segítség elmaradása a rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászorulóknak (család, a – főként egyedül élő – időskorú, vagy fogyatékkal élő) számára hosszú távon életben maradásának ellehetetlenüléséhez vezethet. Az ellátási forma létfontosságát bizonyítják a közelmúlt azon esetei, amikor emberek a saját fűtetlen otthonukban hültek ki és vesztették emiatt életüket.

Az állam megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettségéből tehát az következik, hogy hatékony segítséget kell nyújtania a rászorulóknak: télvíz idején értelemszerűen a fűtéshez. Nem túlzó gondoskodás tehát az állam részéről, ha szociális kötelezettségét helyben ellátó önkormányzatok számára központi költségvetésből olyan forrás elkülönítéséről és soron kívüli folyósításáról gondoskodik, amellyel ilyen élethelyzet megoldható, és egy esetleges egyéni tragédia megelőzhető.

³ 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 196, 199, 200. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

⁴ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

⁵ 42/2000. (XI. 8.) AB határozat

2. A szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatás rendeleti szabályozása

Az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségéről, nevesítetten a szociális célú tűzifavásárláshoz felhasználható forrás elosztásáról a vizsgált években, 2012-ben és 2013-ban a Belügyminisztérium gondoskodott.

A helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet (R1) mellékletében határozta meg mely települési önkormányzatok jogosultak szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő, vissza nem térítendő támogatásra.

A differenciált mértékű támogatás általában 12 000 Ft/erdei m³+áfa, a hátrányos helyzetük miatt kiemelt települések esetében 14 000 Ft/erdei m³+áfa volt. A 12.000 Ft/erdei m³+áfa mértékű támogatásban részesülő települési önkormányzat esetében a támogatás feltétele 2000 Ft/erdei m³+áfa mértékű önrész vállalása volt.

2013-ban a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X. 4.) BM rendelet (R2) szabályozta a szociális tűzifaosztást. Az új rend szerint a 2013. január 1-jei lakosságszám alapján az 5000 fő lakosságszám alatti települési önkormányzatok nyújthattak be igényt a szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó támogatásra.

A támogatás mértéke 2014-ben a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet tartalmához igazodott. Ennek melléklete alapján juthattak az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települési önkormányzatok kemény lombos fafajta esetében 13.000 Ft/erdei m³+áfa, lágy lombos fafajta esetében 7300 Ft/erdei m³+áfa mértékű támogatáshoz. A többi 5000 fő alatti település kemény lombos fafajta esetében 12.000 Ft/erdei m³+áfa, lágy lombos fafajta esetében 6800 Ft/erdei m³+áfa mértékű támogatásra vált jogosulttá.

2013-tól érvényes az a szabály is, miszerint a települési önkormányzat a 2013. január-március hónapokban lakásfenntartási támogatásban részesülők számának átlaga alapján legfeljebb 2 m³/ellátott tűzifa mennyiséget igényelhetett. Ez a rosszabb helyzetben lévő települési önkormányzatok esetében – lágy lombos tűzifa igénylése esetén – a 2013. január-március hónapokban lakásfenntartási támogatásban részesülők számának átlaga alapján legfeljebb 3 m³/ellátott tűzifa mennyiség volt.

A mindkét évben a támogatás további feltételeként határozta meg a jogalkotó azt, hogy a települési önkormányzatnak a szociális rászorultság szabályait és az igénylés részletes feltételeit rendeletben kellett meghatározniuk. Ezt egyébként a későbbi elszámoláshoz csatolni is kellett.

Szintén azonos előírás volt, hogy a támogatott önkormányzat köteles volt rendeletében rögzíteni, hogy a szociálisan rászorultak előnyt élveznek. A szociális rászorultság szempontjait pedig maga az R1 és az R2 határozta meg azzal, hogy e kategóriába sorolta azt, aki a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti aktív korúak ellátására, időskorúak járadékára, adósságkezelési támogatáshoz kapcsolódó adósságcsökkentési támogatásra, vagy lakásfenntartási támogatásra jogosult, ez utóbbi esetében tekintet nélkül arra, hogy azt természetbeni vagy pénzbeli formában állapították meg. 2013-tól a R2 alapján előnyben kellett részesíteni a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben szabályozott halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket nevelő családot is.

Mindkét évben háztartásonként legfeljebb 5 m³ tűzifa biztosítására nyújtott lehetőséget a támogató, és megszabta, hogy a települési önkormányzatnak a szociális célú tűzifára való jogosultságról határozattal kell döntenie.

A tűzifa méretét a R1 és a R2 is átlagosan 100 cm hosszú, 10-35 cm átmérőjű és $\pm 5\%$ elfogadott tűréshatáru mérethez kötötte. Az R1 és az R2 egyaránt kimondta azt is, hogy a tűzifa szállításából származó költségek – ideértve a rászorulókhöz való eljuttatást is – a települési önkormányzatot terhelik.

3. A téli tüzelővel való ellátás központi forrás igénybevétele hiányában

Azok a települések, amelyek nem tartoztak a R1 és R2 rendelkezései alapján a szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatás kedvezményezett települései közé, a szociális törvény és a helyi szociális rendelet szabályai szerint nyújthattak saját forrásaik terhére támogatást a rászorulóknak a téli fűtés megoldásához.

A természetben nyújtott szociális ellátások között a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások közül természetbeni szociális ellátás formájában⁶ a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, a lakásfenntartási támogatás és az önkormányzati segély állapítható meg.

Természetbeni ellátásnak minősül az Erzsébet-utalvány, az élelmiszer, a *tüzelősegély*, a tankönyv- és tanszervásárlás támogatása, a tandíj, a közüzemi díjak, illetve a gyermekintézmények térítési díjának kifizetéséhez nyújtott, valamint a családi szükségletek kielégítését szolgáló, gazdálkodást segítő támogatás, ezen belül különösen a földhasználati lehetőség, a mezőgazdasági szolgáltatások és juttatások, a munkaeszközök és a munkavégzéshez szükséges forgó eszközök, a szaktanácsadás, a szakképzés biztosítása.

A lakásfenntartási támogatás⁷ a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott hozzájárulás. A jegyző a villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő-szolgáltatás, a csatornahasználat és a szemétszállítás díjához, a lakbérhez vagy az albérleti díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztőrészletéhez, a közös költséghez, illetve a *tüzelőanyag költségeihez* lakásfenntartási támogatást nyújt.

Akkor is fennáll tehát az önkormányzat ellátási kötelezettsége, ha a területén lakó rászoruló saját erejéből nem képes a téli tüzelőről gondoskodni, és az önkormányzat nem jogosult szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő állami támogatásra. Erre rendelkezést tehát a szociális törvény tartalmaz, amely kimondja, hogy a lakásfenntartási támogatást⁸ elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában, és a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti. Téli tüzelő hiányában tehát a tűzifa természetbeni biztosítása szükséges a nehézséggel küzdő rászorulók számára.

4. A rászorulók téli tüzelővel való támogatása a panaszok tükrében

A hozzám forduló panaszosok többsége azt sérelmezte, hogy kimaradtak a tűzifa támogatásból, ezért vizsgálatom során elsősorban ennek lehetséges okára, okaira kerestem választ. Panaszolták továbbá a kiszállított tűzifa mennyiségét és méretét is, illetve azt is, hogy olykor nem a rászorulók kapták a segítséget. Az egyedi panaszok ügyében megkeresett önkormányzatok válaszai a következőkre világítottak rá.

4.1. A szociális tűzifa támogatásról szóló helyi rendelet kihirdetésének kötelezettsége

A Csőszről segítséget kérő, rossz egészségi állapotban, és alacsony (49 ezer forintos) jövedelemmel rendelkező panaszos azt sérelmezte, hogy kimaradt a tűzifaosztásból, míg a faluban olyanok is kaptak tüzelőt, akik nem minősíthetők rászorulóknak.

Az önkormányzat polgármesterének válasza a panasszal kapcsolatos megkeresésemre annyi volt, hogy a panaszos az önkormányzattól tűzifa támogatást nem kért.

Hasonlóan az előzőhöz, a vizsolyi panaszos is azt sérelmezte beadványában, hogy az önkormányzat a rászorulóknak tűzifa támogatást osztott szét, ám családjuk ebből kimaradt.

⁶ Szocvtv. 47. § (1) bekezdés

⁷ Szocvtv. 38. § (1) bekezdés

⁸ Szocvtv. 38. § (1a) bekezdés

Az önkormányzat válasza a csőszivel megegyező volt: a panaszos szociális célú tűzifa támogatás biztosítása iránt kérelmet nem terjesztett elő. Ebben az esetben azonban árnyalta a képet, hogy a tűzifa támogatás szétosztásának időszakában a panaszos nem tartózkodott a községben, mert több éve életvitelszerűen a szomszéd községben él gyermekeivel, és csak rövid időre költözik vissza a településen lévő lakásába.

Mezőtúron a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkatársaival szorosan együttműködve azon személyek számára biztosítja az önkormányzat a tűzifa támogatást, akik helyi szociális önkormányzati rendelet szerinti módon, határidőben adták be az erre vonatkozó igényüket. Egyes esetekben a hivatal szociális ügyekért felelős szociális munkás végzettségű munkatársa helyszíni szemlét is tartott a családsegítő szolgálat munkatársával a közös álláspont kialakítása érdekében.

A hozzám forduló panaszos tűzifa támogatásával összefüggésben azonban ebben az esetben is arról kaptam tájékoztatást, hogy a család azért nem kapott téli tüzelő támogatást, mert nem nyújtott be erre irányuló kérelmet. A panaszossal közös háztartásban élő családtagja egyébként lakásfenntartási támogatásban részesül.

Téli tüzelővel való ellátottságuk hiányát panaszolta a Nagysápon élő panaszos is, aki egészséges gyermeke mellett egy tartósan beteg gyermeket is nevel, ám szintén kimaradt a tűzifa támogatásból, és kívül rekedtek a szociális élelmiszer-csomag osztáson is.

Az önkormányzat a vizsgálat során igazolta, hogy a panaszos és családja megfelelő szociális ellátását biztosítja, illetve hogy a panaszos tűzifa programból részesült támogatásban, ám az erdészeti az időjárásra való tekintettel a tűzifát nem tudta idejében, csak késve, 2014. január 27-én kiszállítani a számára. A 2012. évi támogatás vonatkozásában kaptam azonban arról tájékoztatást, hogy ekkor a rászoruló azért nem részesült tűzifa támogatásban, mert nem adott be tűzifaigénylésre kérelmet.

A panaszos gyermekének iskoláztatásával kapcsolatosan ugyancsak azt állapította meg a vizsgálat, hogy arra a panaszos sem 2013. évben, sem pedig 2012. évben nem nyújtott be kérelmet az önkormányzathoz. Ezzel összefüggésben hívta fel a polgármester arra a figyelmemet, hogy támogatásokról a tájékoztatások megjelennek Nagysáp község honlapján, és megtekinthetők az önkormányzat hirdetőtábláján. Hozzáfűzte azt is, hogy az önkormányzat hivatalának jelenleg igen szűkös létszáma nem teszi lehetővé, hogy a lakosság után járjanak és felkérjék őket egy-egy kérelem benyújtására.

A Ket. az alapelvei között mondja ki, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos érdekét szem előtt tartva jár el, ideértve gazdasági érdekét is. Az ügyfelet ügyféli jogai között tehát megilleti a megfelelő tájékoztatás. Az is eljárási alapelv, hogy a szakszerű ügyintézés – benne a szakszerű tájékoztatás – követelményét az eljárásban mindvégig érvényesíteni kell.

Az *Eljárási rendelkezések* között a Szocvtv. is rögzíti, hogy a szociális hatáskört gyakorló szerv tájékoztatást nyújt a pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról. A hatóságok és az ügyfél közötti együttműködés nélkül kivitelezhetetlen az alapvető jogok érvényesítése.

Elfogadva azt, hogy a hivatali ügyintéző teljes körűen tájékoztatja a hivatali helyiségben megjelent rászorulókat az adott támogatási formáról, szükséges annak a körülményeit is feltárni, hogy hogyan szerez tudomást a támogatásra szoruló az igénybe vehető önkormányzati és nem önkormányzati segítségről.

Az ügyféli jogok érvényesülésének kapcsán ugyanis le kell azt is szögezni, hogy ügyfelet nem pusztán a szociális támogatás megállapítására irányuló eljárások vonatkozásában illeti meg a tájékoztatás, hanem a szociális támogatás általános feltételeiről való tájékozódás feltételeit is biztosítani kell számára.

Az önkormányzatok a szociális támogatások általános szabályairól rendelettel döntenek. A R1 és a R2 egyaránt feltételül szabja az önkormányzat számára a szociális célú tűzifa szabályainak önkormányzati rendeletben való rögzítését.

Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata rögzíti azt, hogy az önkormányzat milyen módon köteles gondoskodni elfogadott rendeletének kihirdetéséről. A helyi jogalkotók általában azt az egyszerű utat választják, hogy főszabályként a rendeletek kihirdetésére a *helyben szokásos* módot jelölik meg, annak részletezése nélkül, hogy ez pontosan mit takar. Ez alatt egyébként általában az önkormányzat hirdetőtábláját, az önkormányzat által megjelentetett helyi újságot, illetve – ha van ilyen – az önkormányzat honlapját érthetjük.

Az Infotv. rendelkezéseiből fakadóan a közfeladatot ellátó szervet az elektronikus közzététel kötelezettsége is terheli. A törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes (saját, központi, stb.) honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni.

A szociális támogatás, illetve a szociális tűzifa támogatás részletes, helyi szabályait az önkormányzatnak rendeletben kell megállapítania, így ez a rendelet is a kötelezően közzéteendő önkormányzati döntések körébe tartozik. Az önkormányzat tehát köteles a hivatalos honlapján – több más kötelezően közzéteendő adatokon túl – a szociális támogatás helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet mellett a BM rendelet előírása szerinti szociális tűzifa támogatásról szóló önkormányzati rendeletet is közzétenni. Ennek hiánya miatt is sérülhet az ügyfél szociális biztonságához fűződő joga.

4.2. A helyi lakosság informálása a szociális tűzifa támogatás igénylésének módjáról

A kápolnásnyéki nélküli négygyermekes család eredetileg tűzifa vásárlásához kért segítséget. Kérésüket az önkormányzat, és a családsegítő szolgálat is elutasította, ekkor kérték azt, hogy egy területet kitakarítsanak, cserébe a téli tüzelőanyag biztosítását kérik. Ehhez sem kaptak hozzájárulást.

A megkereséseimre megküldött önkormányzati válaszlevél szerint a panaszos nem terjesztett elő sem írásban sem szóban kérelmet tűzifavásárlásra, illetve egy konkrét terület kitakarítására, fakivágására. Ugyanakkor arról is tájékoztatást kaptam, hogy panaszos évente többször felkeresi önkormányzatot tájékoztatást kérve az igénybe vehető szociális ellátásokról, számára a szükséges tájékoztatást, felvilágosítást minden esetben megadják. A Humán Családsegítő és Gyermekegészségügyi Szolgálat tájékoztatása alapján a panaszos egy esetben fordult a szolgálathoz segítségért, ahol a családsegítő egy előzetes tájékoztatást követően adatokat kért a panaszostól, azonban ez az adatszolgáltatás már nem történt meg, mivel panaszos nem kereste a kapcsolatot a szolgálattal.

A vizsgált esetben a panaszos családja természetbeni tüzelőanyag támogatásban nem részesült, a kérelmező azonban a lakásfenntartási támogatásra 2013. július 1. óta jogosult volt. Megkeresésemet követően az önkormányzat polgármestere eljuttatott a panaszos részére egy részletes tájékoztatót az önkormányzattól és egyéb szervektől igénybe vehető támogatásokról és személyes megbeszélés, tájékoztatás lehetőségét is felajánlotta számára.

Az egyes panaszokat, a vizsgált önkormányzatok szociális tűzifa támogatásra vonatkozó rendeleteit és az R1, R2 rendelkezéseit elemezve a támogatásról való információszolgáltatás kapcsán a következőket szükséges kiemelni.

Azok az önkormányzatok, amelyek nem tartoznak a szociális tűzifa támogatás központi forrásból támogatott települések közé, a szociális ellátás szabályairól szóló helyi rendeletükben külön nem szabályozták azt, hogy hogyan tájékoztatják lakosaikat az egyes támogatási formákról, így rájuk a fentebb leírt általános szabályok vonatkoznak (kihirdetés, közzététel).

A belügyminisztériumi rendeletek szerint központi forrásból támogatott, a panaszok alapján vizsgált települések önkormányzatai a téli tüzelőanyag támogatás igényléséről szóló rendeleteikben, nem rendelkeztek külön arról, hogy a szociális tűzifa támogatásról a rászorulóknak hogyan értesülhetnek.

Nyilvánvaló, hogy az a rászoruló, akinek nincs tudomása a téli tűzifaosztás lehetőségéről, nem tud idejében a helyi rendelet által megszabott formában kérelmet benyújtani. Így azonban fennáll a lehetősége annak, hogy csak a tűzifa szétosztását követően szerez tudomást a támogatásról, és ezt követően a helyi önkormányzatnál eljárva pusztán arról kaphat tájékoztatást, hogy a kérelem benyújtásának határideje elmúlt, esetleg a keret kimerült, a fa elfogyott.

A szükséges mennyiségű tüzelő téli időszakra való felhalmozása különösen az anyagi nehézséggel küzdő gyermekes családok, fogyatékossgal élő személyek, illetve az egyedül élő, időskorúak számára olyan feladat, amely számukra sokszor komoly pénzügyi megpróbáltatást, sok esetben nélkülözést jelent.

Az információszolgáltatás ezzel szemben egy viszonylag alacsony költségű szolgáltatás – a települési önkormányzat részéről. A jogalkotó az R2-ben már gondoskodott arról, hogy 2013-tól a tűzifavásárláshoz szükséges központi költségvetési források biztosításával kapcsolatos kormányzati döntésről a kormányhivatal vezetője a miniszter döntését követő tizenöt napon belül az érintett település lakosságát *a helyben szokásos* módon tájékoztassa. Ez a tájékoztatás azonban pusztán arról szólhat, hogy az adott település önkormányzata elnyerte a tűzifaosztásra a központi költségvetési támogatást, kiegészítve a település által elnyert támogatás összegével. Az eljárási kérdésekről – ezek között arról, hogy mely rászoruló pályázhat téli tüzelőre, melyek a feltételei és a határideje a kérelem benyújtásának – az érintettek csak később kaphatnak tájékoztatást, az ezeket a kérdéseket szabályozó helyi önkormányzati rendelet megalkotása és kihirdetése után.

A tűzifa támogatás meghirdetésére, a téli tüzelőanyagra szorulóknak elérésére a vizsgált esetekben a támogatott önkormányzatok különböző eszközöket választottak. A legtöbb településen szokásos módon a hirdetőtáblára függesztették ki a tájékoztatót. A vizsgált esetek közül azonban több önkormányzat a település honlapján is megjelentette a tájékoztatást, azon egyúttal feltüntetve a kérelem nyomtatvány letöltéséhez szükséges linket is.

Táborfalván minden lakos kapott tájékoztatást a szociális célú tűzifa igénylési lehetőségéről a havonta megjelenő helyi újságon keresztül. A decemberi, és a januári számban megjelentetett tájékoztató tartalmazta az önkormányzat által szétosztható tűzifa pontos mennyiségét, a támogatás feltételeit és az igénylés módját és a kérelmek benyújtásának határidejét, az újságban is megjelölve az önkormányzat internetes oldaláról letölthető formanyomtatvány linkjét. Mindezek mellett a polgármesteri hivatal bejárati ajtajára is kifüggesztettek egy figyelemfelhívást a téli tüzelőanyag támogatásról.

Szintén a település minden lakosára kiterjedő tájékoztatási gyakorlatot folytat a sályi polgármesteri hivatal. A polgármester arról számolt be, hogy *a tűzifa igénylésének lehetőségéről szóló tájékoztatót az önkormányzat a település minden lakóingatlanába eljuttatta. A tájékoztató tartalmazta az igényléshez szükséges kérelmet is.*

Szükségtelen tehát – a nagysápi polgármester észrevétele szerint – a lakosság után járni és felkérni őket egy-egy kérelem benyújtására, ha minden települési rászoruló írásban értesül a támogatásról. Az az általánosító megállapítás azonban, mely szerint a szociális ellátások évek óta működnek, arról a rászoruló lakosság tájékozott és általában élni is szoktak a támogatási lehetőségekkel, nem állja meg a helyét, mert éppen a településről nyújtott be, amiatt panaszt rászoruló, hogy nem részesült tűzifa támogatásban. Ezt a válaszelevél is alátámasztotta, mert 2012-ben a vizsgált esetben Nagysápon a panaszos egyáltalán nem kapott tűzifát, 2013-ban – bár megállapították számára – szintén nem kapott fát, mivel azt ténylegesen csak 2014-ben szállították ki számára.

A rászorulókat személyes elérésével összefüggésben azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy törvény⁹ rendel el a családsegítés keretében az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzügyi, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a *szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését*. A legtöbb állampolgár nem rendelkezik a jogai érvényesítéséhez szükséges elégséges információval. Az önkormányzatok pontos ismeretekkel rendelkeznek a központi tűzifa támogatás előnyben részesített csoportjának helybéli ellátottjairól. A szubszidiaritás elve alapján a rászorulókat ellátására helyben kötelezettséggel bíró települési önkormányzatnak szükséges megtalálnia azt az eszközt, amellyel minden helyi rászorulóhoz el tudja juttatni a szociális ellátással kapcsolatos információt.

A vizsgált esetek tapasztalatai azt támasztják alá, hogy a szociális biztonsághoz fűződő alapjogok minden rászoruló számára történő maradéktalan érvényesíthetősége, valamint az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében szükséges a támogatást elnyert településen az igénylés részletes szabályait meghatározó önkormányzati rendelet kihirdetése után, egy olyan tájékoztatási kötelezettség minimumszint meghatározása (hol és minimálisan milyen tartalommal kell kihirdetni az igénylés lehetőségét), amely megakadályozza, hogy a rászorulókat a szükséges információ hiánya miatt essenek el az állam által egyébként biztosított szociális transzfertől.

4.3. Az igénylések benyújtásával összefüggő panaszok

A rászorulókat a téli időszakban nehezedő többletterhek enyhítésére biztosított ellátás igénylésének módjára, illetve annak határidejére az önkormányzatok a helyi sajátosságokat figyelembe véve, rendeleteikben állapítják meg a szabályokat. A vizsgált önkormányzatok közül több írásbeli formához kötötte a tűzifa igénylését. A gyorsabb ügyintézés érdekében a települések egy részén kötelezően alkalmazandó formanyomtatvány alkalmazását írták elő. Más települések a kérelem formanyomtatványát a lakossághoz is eljuttatták, és voltak olyan nagyobb települések, amelyek a kérelem nyomtatványát a honlapjukon is közzétették.

Ez utóbbi körbe tartozott Táborfalva Önkormányzata, amely célszerűnek látta egy olyan kérelem-nyomtatvány rendszeresítését, melynek alkalmazásával a kérelem elbírálása gyors és egyszerű, azonban annak kitöltése az ügyfelek részére sem jelent többletterhet például egy önkormányzati segély kérelem-nyomtatvány kitöltéséhez képest. Ennek alapján a szociális célú tűzifa kérelem benyújtására kizárólag az állami támogatással megvásárolt fa igénylésére szóló nyomtatvány használható fel, amit az önkormányzati rendelet melléklete tartalmaz. A panaszolt esetben a félreértés abból adódott, hogy a kérelmező nem a tűzifa-támogatásra irányuló kérelem-nyomtatványon nyújtotta be a kérelmet, hanem az általa kitöltött átmeneti segély iránti kérelem-nyomtatványon. Ráadásul a kérelem benyújtására 2013. december 16-án, a tűzifa támogatás szempontjából átmeneti időszakban került sor.

Az önkormányzatok korábban már rendelkeztek szociális rendelettel, amely megszabta az egyes segélyezések, támogatások formák igényléséhez szükséges kérelem alkalmazandó formanyomtatványát. A Belügyminisztérium forrásának elnyerését követően azonban az önkormányzatoknak – a R2 alapján – saját rendeletben kellett szabályoznia a téli tüzelő támogatás kérelmezésének és kiosztásának rendjét, ami érintette az alkalmazott kérelem mintáját is. Decemberben tehát az akkor hatályos szociális rendelet szerinti átmeneti segély nyomtatványon igényelte az érintett család a tűzifa-támogatást, azonban ekkor már hatályba lépett a kizárólag szociális tűzifa támogatását szabályzó helyi önkormányzati rendelet, a kérelem formáját tartalmazó mellékletével együtt. A panaszos által a polgármesteri hivatalban a régebbi, ám kitöltött formanyomtatvány benyújtásakor, azonnal átadták számára a hatályos rendelkezés szerinti szociális tűzifa támogatás igénylésére rendszeresített nyomtatványt, a megfelelően kitöltött nyomtatványt a rászoruló azonban csak 2014. január 3-án nyújtotta be.

⁹ Szocvtv. 64. §

Hasonló eset ennél az önkormányzatnál négy ügyfél esetében fordult elő, ám a kérelem-formanyomtatvány cseréje azonnal, a beadás időpontjában minden esetben megtörtént. A vizsgálat során tájékoztatást kaptam arról is, hogy a kérelemnek nem a meghatározott formanyomtatványon történő beadása miatt egyetlen esetben sem keletkezett elutasító döntés. A hozzám forduló panaszos 2014. január 3-án benyújtott kérelmére az önkormányzat 0,5 m³ tűzifa támogatást állapított meg, melyet az ügyfél 2014. január 20-án vett át. 2012-ben átmeneti segélyként kapott 5 mázsa tűzifát, 2013-ban háztartásában élő családtagja részesült szintén 0,5 m³ szociális célú tűzifában. *A vizsgálat tehát a panasz körülményeit tisztázta. Az új jogszabály alkalmazása miatti átmenet okozhatott némi bonyodalmat, de a hozzám forduló ügyfél esetében ez hátrányt nem okozott.*

Több panasz érkezett azzal összefüggésben, hogy tűzifa iránti kérésükre az érintettek önkormányzattól válasz sem kaptak, és nehéz helyzetük ellenére téli tüzelőt sem biztosítottak számukra. Más, sérelmezett esetekben a panaszosok – kérésük előadása után – csupán annyi válasz kaptak, hogy nem tudnak számukra tűzifát biztosítani.

Az önkormányzatok – ezekben az esetekben – válaszaikban rendre arról számoltak be, hogy az érintett rászoruló nem nyújtott be tűzifa iránti kérelmet sem szóban, sem írásban, sem elektronikus formában. Ez egyes esetekben még azzal is kiegészült, hogy a kérelmező, vagy vele egy háztartásban élő hozzátartozója egyébként részesül lakásfenntartási támogatásban.

Az ombudsmani vizsgálat keretében, az Ajbt. alapján rendelkezésemre álló eszközökkel – különösen a szóban előadott kérelmek esetében – nem bizonyítható az, hogy két ellentétes állítás esetében melyik az igaz.

A Ket.¹⁰ szerint kérelmet írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. A szóbeli kérelemről a hatóság jegyzőkönyvet készít,¹¹ ha az ügyfél kéri vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként szükségesnek tartja. Tehát ha az ügyfél nem kéri, a szóban előadott kérelmének általában nem marad írásos nyoma.

Azt egyértelműen tényként kell elfogadni, hogy ha az önkormányzat megerősíti a panaszos állítását – mely szerint nem kapott tűzifátámogatást – akkor a potenciális rászoruló kétséget kizáróan kívül rekedt a téli tüzelőanyag támogatáson. Vizsgálatom azt igazolta tehát, hogy tűzifa támogatás ügyében hozzám forduló panaszosok egy része valóban kimaradt a tűzifa osztásból. A cél azonban az, hogy a szociális biztonsághoz való jog érvényesüljön, és a legrászorulóbbak védekezése a kihülés ellen a téli időszakban biztosított legyen.

Az előzőekben javasolt tájékoztatási kötelezettség és minimumszint meghatározásával jó eséllyel elkerülhető, hogy a potenciális rászorulók azért maradjanak ki a szociális juttatásból, mert nem értesülnek idejében annak igénybevétele feltételeiről. A jogbiztonsághoz és a szociális biztonsághoz fűződő jogok érvényesítése érdekében azonban szükségesnek tartom hangsúlyozni azt is, hogy a helyi jogalkalmazók nagyobb körültekintéssel kezeljék a szóban előadott kéréseket, és a kérelmeket szóban is befogadó hivatalok helyben hívják fel a kérelmezők figyelmét a jegyzőkönyvezés lehetőségére, a későbbi konfliktusok, a támogatásból való kirekesztődés, végső soron pedig a veszélyhelyzet elkerülése érdekében.

4.4. A jogosultsági feltételekkel kapcsolatos problémák

A jogosultak hiányos tájékoztatásra vezethető vissza a jánkrajtisi panasz is. A beadványozó arra hívta fel a figyelmet, hogy a rászorulókhöz az 1 m³ tűzifának csupán a fele jutott el. A helyi rendelet szabályai szerint az önkormányzat minden családnak, aki kérelmet nyújtott be és a jogszabályi feltételnek megfelel ingatlanonként 0,7 m³ tűzifát biztosít. A polgármester magyarázata szerint ettől nem térhetnek el, mert ha egy ingatlanra – tekintettel arra, hogy ott több generáció él – több tűzifát is biztosítottak volna, olyan konfliktusos helyzet alakult volna ki a faluban, amit már nem tudtak volna kezelni. A panaszos lakcíméről 3 személy nyújtotta be szociális tűzifa igénylésére a kérelmét.

¹⁰ Ket. 34. § (1) bekezdés

¹¹ Ket. 39. § (1) bekezdés

Az önkormányzat kimutatása igazolta, hogy a panaszos, illetve a közös háztartásban lévő családtagjai 2013-ban és 2014-ben is részesültek szociális célú tűzifa támogatásban.

A vajszlói panaszos ügyében született megkeresésemre az önkormányzat polgármestere úgy nyilatkozott, hogy szociális célú tűzifa támogatást a panaszos 2013-ban azért nem kaphatott, mert abban a lakóházban, amelyben az igénylő él, egy személy számára már megállapították a lakásfenntartási támogatást, a helyi szociális rendelet¹² pedig a támogatás feltételeit úgy határozta meg, hogy az önkormányzat a vissza nem térítendő természetbeni tűzifa támogatást annak a személynek biztosít, aki lakásfenntartási támogatásra jogosult. A Szocvtv. rendelkezése¹³ szerint lakásfenntartási támogatás ugyanazon lakásra csak egy jogosultnak állapítható meg, függetlenül a lakásban élő személyek és háztartások számától. Az ombudsmani eljárás keretében tehát tisztázódott, hogy a panaszos az édesanyjánál él, aki számára a lakásfenntartási támogatást folyósítják. A panaszolt esetben a téli tüzelő támogatás iránti kérelem elutasításának tehát az volt az oka, hogy a tűzifa támogatás szétosztásának rendeletben rögzített helyi szabályai szerint egy ingatlanban csak egy személy részesülhet támogatásban, függetlenül attól, hogy abban több család él.

A jogalkotó figyelemmel arra, hogy a lakásfenntartás körében keletkezett költségek, ezek között a téli tüzelő költségei a Szocvtv. szerint a lakásfenntartási támogatás keretei között támogatható, az önkormányzatot megillető támogatási mértékét a helyben lakásfenntartási támogatásban részesülők számához kötötte. A központi költségvetési forrásból igényelt támogatáshoz tehát a rászorulóknak ezt a csoportját az önkormányzatnak fel kell mérnie.

A vizsgált esetben a panaszos számára, aki egyébként leendő édesanya, a polgármester saját keretéből tűzifa támogatást állapított meg, és gondoskodott a gyermekjóléti és családsegítő, illetve a védőnői szolgálat felé történő jelzésről. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében szükségesnek tartom hangsúlyozottan felhívni a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy tájékoztatási kötelezettségükön belül, még a kérelem befogadása és esetleges elutasítása előtt szükséges a potenciális kérelmezőket informálni a jogosultság pontos feltételeiről, illetve a kérelmezett támogatáson kívüli egyéb lehetőségekről (az eset kapcsán például a tűzifa lakásfenntartási támogatás keretén belüli, természetbeni juttatásként történő igénylése). Ez szintén a helyben működő önkormányzatok felelőssége.

4.5. A tűzifa kiszállítással kapcsolatos panaszok

A bojti, támogatásból biztosított tűzifa kiszállítással kapcsolatos panasz körülményei rövid úton tisztázódtak, mivel a kérelmező számára az önkormányzat nem az állandó, hanem az életvitelszerű tartózkodási helye szerinti címre szállította ki a tűzifát, ahol a panaszos feleségével és gyermekével él.

A homokmégyi panasz esetében azonban az önkormányzat megfelelő címre, de hasogatás nélkül, a kapott méretben szállította ki a tűzifát. A tűzifa mérete – a R1 és a R2 – szerint körülbelül 1 méter hosszú, 10-35 cm átmérőjű lehetett. Ennek feldarabolása fizikailag fűrésszel lehetséges. Az ilyen fizikai, vagy kerti kiséggel (motoros fűrés) elvégezhető munka a különösen az egyedülálló nő és az időskorú, mozgásában korlátozott rászorulóknak számára megoldhatatlan feladatot jelenthet, illetve további költségráfordítást igényel a fa fűtésre alkalmassá tétele, a bér munkában történő fűrészelés miatt.

Az önkormányzat válasza szerint a felhasogatásban kérésre segítséget nyújt, a szociális célú tűzifajuttatásról szóló helyi önkormányzati rendelet azonban erre vonatkozó szabályt nem tartalmaz. Az önkormányzat rendelete a kérelem formanyomtatvány használatáról sem rendelkezik, tehát azon sincs mód előre jelezni a kiszállítandó méret függvényében a fűrészelés, hasogatás igénylését.

¹² Vajszló Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2013. (II. 1.) számú önkormányzati rendelete 2. § (1) bekezdés

¹³ Szocvtv. 39. § (1) bekezdés

A megélhetési minimum alkotmányos követelményének biztosítását célzó, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet – a kihűléses halál megelőzése – érdekében alkalmazott szociális transzfer eszköz feltételezi azt, hogy a rászorulóknak használatra alkalmas módon jutnak a segítséghez.

Amennyiben helyben az önkormányzat a tűzifa tüzelésre alkalmas formában történő kiszállítását feltételhez kötötte biztosítja, ezekről a feltételekről rendeletében szükséges rendelkeznie, erről a lakosságot azonos feltételek érvényesülése mellett tájékoztatni köteles, illetve lehetővé kell tenni a szóbeli, vagy írásbeli kérelem benyújtásakor a választás lehetőségét a rendeletben meghatározott jogosulti kör számára a tűzifa tüzelésre alkalmas formában történő kiszállítására.

A jogbiztonsághoz való jog érvényesülése megköveteli, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket, tehát ha természetbeni ellátás (téli tüzelő) rendeltetésszerű használatában a támogatottak – koruk, fizikai, egészségi, vagy családi állapotuk miatt – korlátozva vannak, és az önkormányzat a kiegészítő szolgáltatást (fűrészelés, hasogatás) egyébként kérésre biztosítja, annak valamennyi feltételét, rendeletében rögzítse.

5. Az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülése

Egy sályi panaszos kifogásolta azt, hogy olyan helybéliek is részesültek a tűzifa támogatásból, akik – véleménye szerint – arra nem szorultak rá, mert gázfűtésük van, így más célra, nem fűtésre használták fel a támogatott fát. A szociális célú tüzelőanyag támogatással az állam célja a rászorulóknak nehézségeinek enyhítése a téli időszakban. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. cikk 1. bekezdése szerint az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházódást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

Álláspontom szerint az állam az – életvédelmi kötelezettségével együttesen értelmezett – megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettségéből fakadó feladatának eleget tett azzal, hogy a téli tüzelőanyag beszerzésére központi forrást biztosított. Rendeleteiben (R1 és R2) felállította azokat a szükséges intézkedési minimumokat, amelyek alapján a forrás megfelelő biztonságot nyújthat a rászorulóknak a téli időszak átvészeléséhez: megjelölte a forrás szétosztására jogosultat (települési önkormányzat), a döntéshozatal módját (határozat) és világosan meghatározta a jogosult rászorulóknak körét.

A rászorulóknak téli tüzelőanyaggal való ellátása helyi szinten kezelendő problémaként jelentkezik. Elengedhetetlen és az önkormányzat felelőssége, hogy a tűzifa támogatás szabályait helyi rendeleteik megalkotása során a helyi sajátosságokra figyelemmel úgy alakítsák, hogy az esélykiegyenlítést is célzó állami szociális transzfer helyben valóban a legrászorulóbbakhoz jusson el.

A nagysápi önkormányzat – értelemszerűen szűkítve a jogosultak körét – például rendeletében mondta ki, hogy természetben nyújtott szociális tűzifa támogatást csak a tűzifával fűtő nagysápi lakos jogosultak igényelhetnek. A nélkülözők megsegítéséhez az egyes önkormányzatok eltérő feltételekkel tudnak hozzájárulni, eltérő eszközöket alkalmaznak, és eltérő módon is szabályoznak.

Egységes joggyakorlat kialakítását tartom azonban szükségesnek azokban a kérdésekben, amelyek az esélyek kiegyenlítését célzó forrást a helyi rászorulókhöz juttatják el (például kizáró rendelkezések alkalmazásának kötelezővé tételét a támogatás nem lakóhelyiség fűtése szolgáló felhasználásra; az alternatív módon, nem tűzifával fűtött lakóházban élő kérelmezőre; a továbbértékesítésre, stb.). Azokra a jó gyakorlatokra pedig, amelyet más helyi önkormányzatok már kialakítottak, szükséges és indokolt is felhívni valamennyi jogalkotó önkormányzat figyelmét.

6. A leszakadó térségek településein élők esélyeinek kiegyenlítését támogató intézkedések

Az elszegényedés egyre szélesebb társadalmi csoportokat érint Magyarországon. A problémával leginkább sújtott leszakadó térségekben még nagyobb a jogalkalmazó felelőssége abban, hogy az állami kötelezettség ellátásához állami forrásból ellátandó feladat végrehajtása során a szükséges megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettséget kógens módon értelmezze.

A kiemelt, tűzifa támogatásra pénzügyi forrást biztosító kormányzati intézkedés egyik ilyen célterülete Borsod-Abaúj-Zemplén Megye, ahol Sály település is fekszik. A Mezőkövesdi Kistérségéhez tartozó térség hátrányos helyzetű, maga a település a leghátrányosabb helyzetű települések soraiba tartozik. Az önkormányzat önhibáján kívül évek óta súlyos működési forráshiánnyal küzd. Az intézményeik zavartalan működtetését, a kötelező feladatainak ellátását csak ÖNHIKI-s pályázatok benyújtására kapott támogatással, kiegészítő támogatással tudták biztosítani. A közel 2000 fős Sály oktatási intézményeiben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek száma majdnem 100%-os. Az intézményekben a roma nemzetiséghez tartozó gyermekek száma ugyancsak 100%-hoz közelít. A településen a szociálisan rászorulóknak száma jelentős, átlagosan havonta 250 fő részesül aktív korúak ellátásában, 160 család részesül lakásfenntartási támogatásban, 453 gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. A településen és 40 km-es vonzáskörzetében munkalehetőség alig akad, ennek legnagyobb elszenvedői a településen élő alulképzett emberek. Az önkormányzat a Belügyminisztériumtól kapott támogatásokkal képes a kötelező feladatait ellátni, és biztosítani az intézmények zavartalan működtetését. Jelentős terhet jelent azonban a kötelező szociális ellátások önkormányzati önjelentésének kigazdálkodása. Az önkormányzat anyagi erejéhez képest az eddigiekben is és ezen túl is arra törekszik, hogy az esélyegyenlőséget biztosítsa. Jelentős figyelmet kell fordítani a településen a tanulók étkeztetésére, ingyenes tankönyvvél történő ellátására, az idősekre, mert már évekkel ezelőtt megindult az elvándorlási folyamat a településről: a fiatalabbak igyekeztek más településre költözni, ahol könnyebben találnak munkát. Ezt követően felerősödött a szegregáció, hiszen az iskolából és óvodából jelentős számú gyermeket írtak be a szomszédos települések óvodáiba és iskoláiba. Ez súlyosbította az önkormányzat helyzetét is, számolt be a település helyzetéről válaszában az önkormányzat polgármestere, aki ehhez azt is hozzáfűzte: a képviselő-testület a tűzifa támogatás elosztásakor és a közfoglalkoztatás keretében a település helyi esélyegyenlőségi programjában meghatározott társadalmi csoportok részvételét biztosította, de nem tudtak minden téli tüzelő igényt kielégíteni, így 86 fő kérelmező igényét el kellett utasítaniuk. Erről valamennyi kérelmező részére megküldték a határozatot. Az önkormányzat tisztában van vele, hogy a községben jóval több rászoruló család van, mint ahányat támogatni tudnak, azonban a benyújtott pályázat szerinti (közel 400 m³) mennyiségű tűzifa lett volna szükséges ahhoz, hogy valamennyi rászorult támogatható legyen. Az önkormányzat így is minden pályázat adta lehetőséget megragad, a szükséges saját erőt a legtakarékosabb és legfegyelmetettebb gazdálkodás árán biztosítja. Saját bevétel képzésére nincs lehetőségük, ennek ellenére a település köteletségének érzi, hogy minél többet tegyen az emberek életminőségének javításában, a településünkön meglévő problémák kezelésében, azok minimálisra csökkentése érdekében.

Pély természeti elhelyezkedéséből, az itt élők életkörülményeiből, a lakosság életkor szerinti megoszlásából, a munkahelyi elhelyezkedési lehetőségekből, a gazdasági viszonyokból, stb. eredően a település szinte valamennyi, esélyegyenlőségi célcsoportja a helyi esélyegyenlőségi program szerint hátrányos helyzetűnek tekinthető. A polgármester válaszában kitért arra, hogy a panaszos által a beadványában jelzett szociális helyzet¹⁴ létező, valós probléma. A község ugyanis a 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet szerint társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések közé tartozik, a 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségben fekszik. Bár az önkormányzat a szociális rendeletében foglaltak szerint – a pénzügyi lehetőségeihez mérten – mindent megtesz a lakosság szociális helyzetének javítása érdekében, a keletkező igényeket teljes mértékben nem képes kielégíteni.

A szintén vizsgált Jánkmajtis községnek 1778 lakosa van. Ebből közel 700 a roma lakosok száma. Az önkormányzat tájékoztatása szerint a társadalmi feszültséget a képviselő-testület úgy igyekszik kezelni, hogy mindenkit egyformán támogat, hogy a konfliktusok termékeny vitává szelidüljenek és a lakosság együtt tudjon élni. A településen nagyon magas a mélyszegénységben élők száma, a legnagyobb foglalkoztató az önkormányzat, amely a lehetőségeihez mérten folyamatos közfoglalkoztatást szervez, de az értékteremtő munka nem minden esetben lehetséges. A tűzifa támogatás iránti kérelmet is legmagasabb számban a mélyszegénységben élők, a romák, a sokgyermekes családok és az idősek nyújtották be, így számukra a (kizáró feltételt kivéve) támogatás biztosított volt. Az egyenlő esélyű hozzáférést úgy biztosították, hogy minden kérelmező részére támogatást nyújtottak, lakóingatlanonként 1 kérelmező részére.

A leszakadó térségekben mindenki kiemelt felelőssége az, hogy a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, a rendkívül elnehezült élethelyzetben élők – főként a kockázatos téli időszakban – esélyeik kiegyenlítéséhez a lehető legnagyobb mértékű segítséget kapják meg. A hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok helyzetét megnehezíti az, hogy a pályázatok benyújtása is igényel önerőt, ezért szükségesnek tartom a leginkább érintett önkormányzatokat azokkal az ismeretekkel is segíteni, amellyel állami költségvetésen, államháztartáson kívüli forrást (alapítvány, segélyszervezet, stb.) tudnak bevonni a hátrányaik mérsékléséhez.

Különösen a rászorulóknak téli tüzelővel, és az élelmiszerrel való ellátásában működnek aktívan közre azok az önkormányzati feladatellátáshoz államháztartáson kívülről forrást biztosító *támogató szervezetek*, amelyekkel a leghátrányosabb helyzetben lévő települések együttműködése tovább ösztönözhető, kapcsolatuk a keletkező igények függvényébe szorosabbra fűzhető.

Jelentésem célja elsősorban a jogalkotók és jogalkalmazók figyelmének felhívása a tűzifaosztással összefüggésben a vizsgálat során feltárt egyes eljárási hibákra, illetve a jó gyakorlatokra, ezért jelentésemben alapjogi visszásságot nem állapítok meg. Az érintett önkormányzatokat a településükön felmerült panaszok körülményeit feltáró vizsgálatom konkrét tapasztalatairól közvetlenül is tájékoztatom.

Vizsgálatom eredményei megerősítik azt az álláspontom, miszerint ezen a területen az alapjogok érvényesülésének biztosítása érdekében elengedhetetlen a helyi jogalkalmazói tevékenység minőségének javítása különösen a jogbiztonság területén, illetve megkerülhetetlen azoknak az eszközöknek a megteremtése – mindenekelőtt a finanszírozási lehetőségek szélesítése – amelyre támaszkodva a hátrányos helyzetben lévő települések önkormányzatai is képesek megfelelni a rászorulóknak velük szemben támasztott igényeinek, és az egyes alapjogi követelményeknek egyaránt.

¹⁴ „Az önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben előírt kötelező feladatain felül élelmiszersegélyt, illetve tűzifa támogatást nem biztosít.”

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy vizsgálatom során alapjogi visszásságot nem tártam fel, csupán a figyelmét szeretném felhívni a *belügyminiszternek és az emberi erőforrások miniszterének* a vizsgált kérdéskör alapjogokkal kapcsolatos összefüggéseire, és kérem, hogy a rendelkezésükre álló eszközökkel segítsék a jogalkalmazókat a központi költségvetésből biztosított szociális transzfer megfelelő szétosztásában, a tájékoztatási kötelezettség minimumszintjének meghatározásában, a jó gyakorlatok megosztásában, annak érdekében, hogy a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok számára az emberi lét alapvető feltételei, illetve megfelelő életkörülmények a lehetséges szinten biztosítottak legyenek.

Az alapvető jogok érvényesülése érdekében felhívom továbbá *az érintett önkormányzatok polgármestereinek figyelmét* a Szocvtv. 7. §-a szerinti, alapvető életvédelmi, segítségnyújtási kötelezettségeik teljesítésére, az ügyfeleket megillető megfelelő tájékoztatás szükségességére, és a szóban előadott kérelmek esetében a jegyzőkönyveknek a Ket. hivatkozott szabályai szerinti elkészítésre, a tűzifa támogatás szétosztására irányuló eljárásokban.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.