

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2217/2016. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

**Az eljárás megindítása**

A békés megyei Zsadány községben élő panaszos szociális ellátása ügyében kért segítséget. Édesanyjával élt, aki a közelmúltban elhunyt. A lakásfenntartáshoz kapcsolódó szociális ellátások (tűzifa támogatás, lakásfenntartási támogatás) jogosultja az édesanya volt, halála után ezek az ellátások megszűntek. A panaszos a 22.800 forint ellátásból él, amelyből édesanyja köztemetésének önkormányzat által átvállalt díját képtelen kiegyenlíteni. A panaszbeadványból az tűnik ki, hogy a panaszos nem volt tisztában azzal, hogy a temetés önkormányzat által „megelőlegezett” költsége a későbbiek folyamán visszatérítendő. A panaszos az önkormányzat eljárását is kifogásolta, levelében a támogatásokhoz való hozzáféréshez is kért segítséget.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány nyomán felmerült a jogállamiság elvével, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján Zsadány Község Polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester) részletes tájékoztatást, továbbá az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”*)
- az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*)
- a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*];
- A magánélet védelméhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”*];
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) ;
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (Htv.)
- bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Bvtv.)
- a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (Fmtv.)

- a nehéz helyzetbe került, lakáshitellel rendelkező polgárok védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi XLVIII. törvény
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.)
- a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- a települési önkormányzatok szociális célú tüzelőanyag vásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 46/2014. (IX. 25.) BM rendelet
- Zsadány Község Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2014.(II.11.) önkormányzati rendelete
- Zsadány Község Önkormányzat képviselő-testületének 15/2014.(IV. 30.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról 5/2014. (II.11.) önkormányzati rendelet módosításáról
- Zsadány Község Önkormányzat képviselő-testületének 1/2015. (I.7.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 5/2014. (II.11.) önkormányzati rendelet módosításáról (Ttör.)
- Zsadány Község Önkormányzat képviselő-testületének 3/2015. (I.16.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 5/2014. (II.11.) önkormányzati rendelettel egységes szerkezetben (a továbbiakban: Ör.).

### A megállapított tényállás

A beadványában a panaszos szociális ellátása ügyében kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. A panaszos édesanyját az önkormányzat köztemetéssel temette el, amely költségeit az örökösök ingatlanára terheltek, melyben a panaszos jelenleg is él. Panaszos azt kifogásolta, hogy a temetési költségek végösszegét nem is ismeri, 22.800 forintos ellátásából ennek kiegyenlítését esélytelennek tartja. Segítségét kért továbbá a védendő fogyasztóvá nyilvánítása, valamint a tűzifa támogatás ügyében is. Ez utóbbival kapcsolatban kifogásolta azt a bánásmódot is, amit vele szemben a szociális ügyintéző a tűzifa támogatás igénylésekor tanúsított.

1. A panaszos édesanyjának *temetési költségeit* az önkormányzat fizette ki. A csatolt számla szerint a köztemetés költsége 96.000 Ft volt, amely kiegyenlítését a polgármester a panaszos kérelmét elbírálva a 206/2015. számú, 2015. február 5-én kelt határozatában rendelte el. A polgármester a határozatban egyidejűleg rendelkezett a hagyatéki hitelezői igény örökösök ingatlanára való bejelentéséről is, ennek alapján ugyanezen a napon megkereste a szeghalmi közjegyzőt is a hagyatéki hitelezői igény örökösök ingatlanára való bejegyzése céljából.

Megkeresésemre a polgármester arról is tájékoztatót, hogy a panaszos többszöri felszólításra sem jelent meg a hagyaték felvételére, ezzel cáfolva a panaszos állítását, mely szerint már ráterheltek az ingatlanra a köztemetés költségét. A hagyaték felvételére 2015. március 26-án került sor, amelyen a panaszos megjelent és aláírásával elismerte a hagyatéki hitelezői igényt. Erről dokumentumot azonban a polgármester nem csatolt.

2. A panaszos édesanyja a tájékoztatás szerint 2013-ban és 2014-ben 1-1 m<sup>3</sup> szociális *tűzifajuttatásban* részesült. A panaszos – édesanyja 2015. január 28-án bekövetkezett halálát követően – nem kapott szociális tűzifát.

Zsadány Község Önkormányzat Képviselőtestülete a Ttör.-ben állapította meg a támogatás részletes feltételeit.

A polgármester tájékoztatása szerint az önkormányzat 582 m<sup>3</sup> tűzifára pályázott, és 331 m<sup>3</sup> tűzifát kapott támogatásként. Ehhez a 40/2015. (XI.11.) számú KT határozat alapján saját költségvetés terhére még 5 m<sup>3</sup>-rel az önkormányzat kiegészítette, így 336 m<sup>3</sup> tűzifát osztottak szét. A szociális célú tűzifa elosztását – ezek között a panaszolt kérelmet – a képviselőtestület 2015. január 28-án, zárt ülésen tárgyalta.

A testületi ülés jegyzőkönyvének tanúsága szerint a jegyző arra a kérdésre, hogy a szociális célú tűzifa esetében is vizsgálni kell-e a lakókörnyezetet, azt a választ adta, hogy „igen, mert a lakásfenntartási támogatás az egyik feltétele”. A képviselőtestület a 26/2015. (I.28.) önkormányzati határozatban megbízta a jegyzőt, hogy a kérelem benyújtóját, tehát a panaszos édesanyját szólítsa fel lakókörnyezetének rendbetételére. A képviselőtestületi határozat szövege szerint a képviselőtestület a kérelmezőnek – 4 másik helyi lakos mellett – 5 napban határozta meg a lakókörnyezet rendbetételének határidejét. A teljesítés végső határnapjaként a testület a határozatában 2015. február 10. napját jelölte meg. Mivel azonban a kérelmező épp az önkormányzati ülés napján hunyt el, a jegyző a felszólítást a kérelmező gyermekének, azaz a panaszosnak küldte meg. A 241-4/2015. számú határozatában a jegyző azonban nem a testületi határozatban meghatározott 5 napot tűzte ki a teljesítés határidejéül, hanem 2015. február 10. napját. A jegyzői határozatban a képviselőtestület panaszos ügyére vonatkozó 26/2015. (I.28.) önkormányzati határozatba foglalt döntésre való hivatkozás is elmaradt. Annak ellenére, hogy a képviselőtestület a határozatban a panaszos számára (is) 5 napot biztosított a lakókörnyezet rendezésére, a jegyzői határozatban nem ez jelenik meg, pusztán a teljesítés végső határidejeként megszabott 2015. február 10-i dátum.

Az örökhatározó ingatlanának állapotáról a helyszínen 2015. február 10-én vettek fel jegyzőkönyvet. A szemlén jelenlévőként tüntették fel a jegyzőkönyvvezetőt az önkormányzat részéről, és a panaszost, mint lakásfenntartási támogatás, aktív korúak ellátását kérelmező személyt, azonban a „Zsadány Község Önkormányzat részéről, mint hatósági ügyintéző:” rovat adatai üresen állnak, így a jegyzőkönyvből az nem állapítható meg, hogy hatósági ügyintéző a jegyzőkönyvvezetőn kívül jelen volt-e. Az ügy többi, rendelkezésemre bocsátott iratán azonban ügyintézőként nem a jegyzőkönyvvezető neve áll. A jegyzőkönyvben szerepel az a tájékoztatás, hogy „Zsadány Község Önkormányzat képviselőtestületének 15/2014 (IV. 30.) önkormányzati rendelete alapján az ellátást kérelmező személy az Sztv. 33. §-ában és 38. §-ában foglaltakon felül a jogosultság egyéb feltételeként köteles házának és kertjének rendben tartására.”

A jegyzőkönyvben a „fent említett helyi rendelet alapján” azt állapították meg, hogy nem volt megfelelő a lakás folyamatos tisztántartása, takarítása, karbantartása, tisztasági meszelése, a kert rendeltetésszerű, használata, kaszálása, gyommentesítése, valamint az udvar, kert és kerítések rendben tartása különös tekintettel az ott található szemét és lom eltávolítására és szeméttároló edény elhelyezésére, rendeltetésszerű használatára. Bár a jegyzőkönyv szerint értékelési szempont volt, a helyszíni szemle során mégsem értékelte az eljáró szerv a fürdőszoba és az illemhely rendeltetésszerű használatát, a lakóház, melléképületek, és a hozzátartozó udvar, illetve kert rágcsálóktól, kártevőktől való mentesítését, az ingatlan előtti járdának tisztántartását, síkosság mentesítését, a járda melletti zöldsáv úttestig terjedő teljes területének gondozását, tisztántartását, szemét és gyommentesítését. Egyedül az ingatlan előtti árok és átereszt folyamatos tisztántartását, a vízelvezetés biztosítását ítélték megfelelőnek.

„A jegyzőkönyv mellékletét képezi az ingatlanokról készült ... db fénykép is, melyek alátámasztják a jegyzőkönyvben foglaltakat” rovatban nem került feltüntetésre, hogy fénykép készült volna az eljárás során. Mivel a jegyzői határozatba foglalt felszólításnak panaszos 2015. február 10-ig nem tett eleget, ezért a Képviselő-testület a 2015. február 11-i zárt ülésén született 37/2015. (II.11.) sz. KT határozatával elutasította szociális tűzifa iránti kérelmét.

A tűzifa támogatással összefüggő önkormányzati eljárás vizsgálatához rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint a panaszos által lakott ingatlan környezetének rendezettségét a jegyző már korábban is vizsgálta. A 737/2014. számon, 2014. május 28-án kibocsátott – *Idéző végzés helyszíni szemlére* – dokumentumban a jegyző a panaszos édesanyjának lakásfenntartási támogatásához kapcsolódóan tartott helyszíni szemlét a lakóingatlanban.

A fentiekben ismertetett formanyomtatvánnyal azonos szövegezésű jegyzőkönyvben ekkor az eljáró szerv még azt rögzítette, hogy a lakás külső tisztasági meszelése ajánlott, a fürdőszoba és az illemhely rendeltetésszerű használata, az udvar és a kert rágcsálóktól, kártevőktől való mentesítése, valamint a szeméttároló edény elhelyezése és rendeltetésszerű használata, illetőleg a járda és környezetének állapota megfelelő.

Az udvar, kert és kerítések rendben tartását, az ott található szemétre és lomra, valamint kert rendeltetészerű használatára, kaszálásának, gyommentesítésének a hiányára tekintettel nem megfelelőnek minősítette. A jegyzőkönyv formanyomtatvány „Egyéb megjegyzések” rovatába bejegyzés, megállapítás nem került be. A szemle során 21 db fénykép készült. A 813-2/2014. számú határozatban a jegyző lakókörnyezet rendbetételére szólította fel a jogosultat. A határozat rendelkező részében foglaltak szerint a jegyző ingatlanhoz tartozó melléképület tetőszerkezetének kijavítását, és az udvar, valamint a kert gyomtalanításának elvégzését kötötte 2014. október 31-i határidőhöz. Az a határozat indokoló részéből derül ki, hogy a jegyző a 2014. július 7. napján végzett helyszíni vizsgálat jegyzőkönyve és fotói alapján rendelkezett a lakóházhoz tartozó melléképület tetőszerkezetéről. Az indokolás szerint a tető beszakadt, a kert és udvar rendeltetészerű használata, kaszálása, gyommentesítése pedig nem felelt meg az előírt követelményeknek. A kötelezett a jegyző határozatba foglalt felszólításának nem tett eleget. A polgármester tájékoztatása szerint ekkor utasította az önkormányzat dolgozóit, hogy vágják le a panaszos háza előtti árokparton a gyomokat, cserjéket, mert – amint válaszában írja – azt a panaszos fia nem végezte el.

3. A lakásfenntartási (lakhatási) támogatás folyósítását a panaszos édesanyja halála miatt 2015. január 31-én szüntették meg. A polgármester az ezzel kapcsolatos álláspontját is tudomásomra hozta, mely szerint a képviselő-testület jó indulatú volt a panaszossal, mert ha rendezett lett volna az udvara, kertje édesanyja halálát követően is kapott volna támogatást, , annak ellenére, hogy a lakásfenntartási támogatás és a tűzifaigénylés eredeti jogosultja az idős hölgy volt. A polgármester arra is felhívta figyelmem, hogy az eljárás közben felmerült a gyanú magánokirat hamisításra, mivel a 2013-ban és 2014-ben a panaszos édesanyja által beadott kérelmen lévő aláírás nem egyezik a 2015. január 21-én beadott kérelmen szereplő aláírással. Ezt csak a vizsgálat idején vették észre, mely alapján a polgármester tájékoztatót arról, hogy a feljelentést megteszi, és „ha a gyanú beigazolódik, akkor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala vizsgálata okafogyottá válik. Minden esetre, hasznosnak bizonyult a vizsgálat, mert ennek köszönhetően vettük észre a hamisítást.” – zárta le a polgármester a megkeresésemre adott válaszát.

4. A panaszos védendő fogyasztói státuszával összefüggésben arról kaptam tájékoztatást, hogy saját jogán aktív korúak ellátásában részesül, így jogosult a védendő fogyasztói státuszra. A vízdíj tekintetében 2015. február 27-én ki is állították számára a védendő fogyasztói igazolást, a polgármester azonban megjegyezte, hogy a panaszos azt egy hónapig nem vette át. A polgármester válaszában ugyanakkor arra is kitért, hogy a villanyóra még mindig az elhunyt nevéen van, az elhunyt nevére azonban a jegyző nem adhat ki védendő fogyasztói igazolást. A csatolt igazolás alapján azonban megállapítható, hogy a panaszos szociális rászorultságát az önkormányzat hivatala igazolta.

5. A panaszos szociális ügyintézőre tett kifogását a polgármester visszautasította, arra pedig felhívta a figyelmet, hogy a panaszos „megfékezésére a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság kommandósait is ki kellett hívni a helyi rendőröknek”. Ezzel összefüggésben kért iratokat azonban a polgármester nem csatolt. A megkeresésemben bekért dokumentumokkal összefüggésben a polgármester a következőkre hívta fel a figyelmem: „*semmilyen törvény nem kötelez minket arra, hogy ingyen másolatot küldjünk. A másolatokat akkor tudjuk megküldeni, ha az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala kifizeti ezt a küldött számla ellenében. Számlát a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti. Tebát nem ingyen. Mi is költségvetésből gazdálkodó szerv vagyunk! Más lehetősége is van az Ön hivatalának. Ön vagy munkatársa helyszínre utazik és itt készít saját géppel másolatot. Felhívom a figyelmét a 22. § b) pontjára. Ez alapján a vizsgálattal összefüggő adatokba tekinthet bele, vagy azokról másolatot, kivonatot készíthet.*” Tekintettel arra, hogy az első megkeresésemben kért iratok nem érkeztek meg, a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében ezért újabb megkereséssel fordultam Zsadány Község Önkormányzatának polgármesteréhez, és annak jelzése mellett, hogy a panasz körülményeinek korrekt feltárását a jelzett dokumentumok hiánya akadályozza, – költségvetési forrásaik kímélése céljából – a megjelölt dokumentumok eredeti példányainak megküldését kértem, egyidejűleg biztosítva a polgármestert arról, hogy azok visszajuttatásáról hivatalom postafordultáival gondoskodik.

A polgármester a második körben megjelölt, szűkített körű dokumentumokat másolatban bocsátotta rendelkezésemre, azonban az adatszolgáltatás még ezzel együtt sem volt teljes körű.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátások biztosításával összefüggő közfeladatokat ellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – kiterjed. Utalnom kell ebben a körben arra is, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdésének 8a. pontja alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó *helyi önkormányzati feladatok* a szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján az *önkormányzat hatóságnak minősül*, így a biztos vizsgálati jogköre a helyi önkormányzatok tevékenysége esetén is fennáll.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető továbbá az is, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

### **II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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 kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

Eszerint: *„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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, továbbá az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, továbbá az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint az emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – 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 jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti.

Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.

Az emberi méltósághoz való jog 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. Helyzetükben a közös az, hogy 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 érdekérvényesítő képessége minimális. A jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából pedig nincs és nem is lehet jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

3. Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a *szociális biztonság* megteremtésére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az alkotmánybírószági gyakorlatban az az álláspont vált uralkodóvá, hogy a szociális jogokról szóló szabályok az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, ez csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi gyakorlathoz igazította a szabályokat.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybírószágot 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 a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybírószágot 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 az Alkotmánybírószágot elvi érveléssel kimondta, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását 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 indokolásában 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*”.<sup>1</sup> Az Alkotmánybírószágot szerint a *szociális ellátásnak az a feladata*, hogy mindazoknak a rászorulóknak, akik nehéz anyagi, egzisztenciális helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás rendszere) révén nem képesek a *létfenntartásukat biztosító jövedelemre* szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás tehát funkcióját tekintve *kiegészítő, kiegészítő jellegű*. Mindaddig, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy legfeljebb indokolt esetben és kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybírószágot a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is.

<sup>1</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az alkotmánybíróági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összegszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni*. Az Alkotmánybíróság szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető. Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

4. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a *hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét* írja elő. E bekezdés – a tisztességes ügyintézés részeként – rögzíti azt is, hogy a hatóságok a döntéseiket indokolni kötelesek. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is alkotmányi szintre vezette vissza az indokolási kötelezettséget: a 8/2004. (III. 25.) AB határozat rögzítette: a tisztességes eljárás követelménye szerint elvárható, hogy az érdekelt megismerhesse az ügyében hozott határozat részletes indokait.

Az Alaptörvény rendelkezésének logikai értelmezéséből következik, hogy az indokolás nélküli érdemi hatósági döntés eleve tisztességtelen; nem érvényesül ez a rendelkezés, ha az érintetteket nem tájékoztatják arról, hogy jogaikról, kötelezettségeikről, jogállásukról milyen tények és jogszabályok alapján döntöttek. A tájékoztatás hiánya ugyanis a tartalmi jogorvoslás lehetőségét is megvonja.

Az Alkotmánybíróság szerint a  *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.

A tisztességes ügyintézés követelményéből következik az is, hogy az egyedi, mérlegelés alapján meghozott döntések meghozatalánál is jogszabálynak objektív módon kell meghatároznia a mérlegelés szempontjait a hatóság számára (lásd 62/2009. (VI. 16.) AB határozat).

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Előjáróban fontos kiemelni, hogy a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a segítő mechanizmusok kialakítása mindenkor az állam egyik alapfeladata. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerv számára egyaránt fontos cél a garanciális alapjogi normákkal (jogállamiság elve, jogbiztonság követelménye, emberi méltósághoz, tisztességes eljáráshoz és szociális biztonsághoz való jog) összhangban az ellátási rendszer létrehozása, finanszírozása, működtetése, illetve e rendszeren belüli felelős döntéshozatal.

Alapjogi szempontból az állam különböző típusú szociális ellátás segítségével köteles az állampolgárok szociális biztonságáról gondoskodni, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Mindez tehát azt jelenti, hogy az önkormányzat, mint az állami kötelezettség gyakorlati megvalósulásával megbízott szerv – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – központi és a helyi támogatásokat állapít meg a kérelemmel hozzá fordulóknak.



Az önkormányzat szociális ellátó tevékenysége során tehát akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha azt a jogszabályban előírt módon, a kötelező ellátási formákat nyújtva, a kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el. A szociális ellátórendszer működtetésének alapvető szabályait, az egyes állami, illetve önkormányzati feladat- és hatásköröket, azok terjedelmét, valamint a jogosultak körét – az Mötv. rendelkezéseivel összhangban – a Szocvtv. határozza meg.

A panaszolt esetekben a rászoruló az önkormányzathoz fordult segítségért.

### **1. A lakókörnyezet rendezettségének vizsgálata a lakásfenntartási támogatáshoz**

A Szocvtv. helyi rendeletalkotásra felhatalmazó, 38. § (9) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat rendeletében a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő.

Ennek megfelelően Zsadány Község Önkormányzat Képviselőtestülete a Ttör.-ben a támogatás feltételeit a következőképpen szabályozta: „A Szocvtv. 38.§. (9) bekezdése alapján a képviselő-testület a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyéb feltételeként a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja számára a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozóan az alábbi feltételeket határozza meg:

- a) a lakás folyamatos tisztántartása, takarítása, karbantartása, tisztasági meszelése
- b) a fürdőszoba és az illemlhely rendeltetésszerű használata, ha a lakásban illemlhely nincs, akkor az udvaron köteles létesíteni a szomszédok zavarása nélküli helyen, amit köteles folyamatosan tisztántartani, fertőtleníteni.
- c) a lakóház és melléképületének, valamint a hozzátartozó udvar, kert rágcsálóktól, kártevőktől való mentesítése
- d) az általa lakott ingatlan udvarán szeméttároló edény elhelyezése és rendeltetésszerű használata
- e) a lakáshoz tartozó udvar, kert és kerítések rendben tartása, különös tekintettel az ott található szemét és lom eltávolítására
- f) az ingatlanhoz tartozó kert rendeltetésszerű használata, kaszálása, gyommentesítése
- g) az ingatlan előtti járdának tisztántartása, síkosság mentesítése, a járda melletti zöldsáv úttestig terjedő teljes területének gondozása, tisztántartása, szemét és gyommentesítése
- h) az ingatlan előtti árok és átereszt folyamatos tisztántartása, a vízvezetés biztosítása"

A panaszos édesanyja lakókörnyezete rendezettségének vizsgálatát a normatív lakásfenntartási támogatás megállapításával összefüggésben Zsadány Község jegyzője a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint először a 2014. május 28-án kelt idéző végzéssel rendelte el. A végzés részletes tájékoztatást tartalmaz, amelyben a jegyző idézi az önkormányzat pénzügyi és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 15/2014. (IV.30.) önkormányzati rendeletének 23. §-át, amely az önkormányzat a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó feltételeket (egyébként a szabályozás helyébe később lépő Ttör.-rel megegyező tartalommal) határozta meg.

A 813-2/2014. számú jegyzői határozatot megalapozó helyszíni szemle szerint a kert és udvar rendeltetésszerű használata, kaszálása, gyommentesítése a szemle idején nem felelt meg az előírt követelményeknek. Az ezt alátámasztó fotókat nem bocsátotta a polgármester a rendelkezésemre, így ezzel összefüggésben további megállapítások nem tehetők. Azt azonban a helyszínen felvett jegyzőkönyv rögzíti, hogy a szociális hatóság nem találta megfelelőnek a lakáshoz tartozó udvar, kert és kerítések rendben tartását sem, különös tekintettel az ott található szemét és lom eltávolítására, ami alapján a jegyző határozatában kötelezte a kérelmezőt az udvar és a kert gyomtalanítására.

A jegyző azonban felszólította a kérelmezőt a házhoz tartozó melléképület tetőszerkezetének kijavítására is és az előírt munkák elmaradása esetére a támogatás megvonását helyezte kilátásba.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 47. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az építmény, építményrész hibáinak, hiányosságainak megszüntetését, illetve az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti. Amennyiben nem a helyi önkormányzat jegyzője jár el építésügyi hatósági jogkörben, akkor kezdeményezi az építésügyi hatóság eljárását.

A Ket. a 134. § (1) bekezdésében a hatósági határozatban meghatározott cselekmény végrehajtása érdekében úgy rendelkezik, hogy a teljesítés elmaradásakor a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére is elvégeztetheti. A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt.

Tehát mind az építmény helyreállítási, felújítási, jókarbantartási kötelezettség teljesítésének előírása, mind a végrehajtás elrendelése az építésügyi hatóság hatáskörébe tartozik.

*A lakásfenntartási támogatás folyósítása vagy megszüntetése kérdését eldöntő határozatot megalapozó helyszíni szemlén készült jegyzőkönyvben egyetlen szó sem esik a lakóházhoz tartozó melléképület tetőszerkezetéről. A határozat indokolásában azonban a jegyzőkönyvre és a fotókra hivatkozva a jegyző megállapította, hogy a melléképület teteje beszakadt, és felhívta a tulajdonost a javításra.*

*A jegyző azzal, hogy a 813-2/2014. számú határozattal a melléképület tetőszerkezetével összefüggő döntést hozott, megsértette az Étv. rendelkezését és elvonta az építésügyi hatóság hatáskörét. A jegyző a szociális eljárásban hatáskörét túllépve helyezte kilátásba a beszakadt tető rendbetételének elmaradása esetére a lakásfenntartási támogatás megszüntetését, ez az eljárás pedig alkalmas arra, hogy a rászoruló jogbiztonsághoz, illetve szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggő visszaállítást okozzon, illetőleg a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő, továbbá ellentétes a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével.*

## **2. A lakókörnyezet rendezettségének vizsgálata a szociális tűzifa támogatáshoz**

A téli tüzelő biztosításával foglalkozó AJB-6574/2013. számon kiadott jelentésemben már kifejtettem, hogy a megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként 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 annak a kötelezettségének tesz eleget, hogy a minimumot biztosítsa azon személyek számára, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükből nem tudják megteremteni. E kötelezettség teljesítése során, különösen a kihűléses halál megelőzése érdekében alkalmazott egyik eszköz a szociális tűzifa biztosítása a rászoruló emberek, családok számára. A megélhetési minimumot biztosító segítség elmaradása a rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászoruló emberek számára hosszú távon az életben maradásuk ellehetetlenüléséhez vezethet. A jelentésben felhívtam arra a figyelmet, hogy az ellátási forma létfontosságát bizonyítják azok az esetek, amikor emberek a saját fűtetlen otthonukban hültek ki és veszítették emiatt életüket.

A panaszos édesanyja szociális tűzifa támogatás megállapítását kérte Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestületétől, ám még a kérelem elbírálása előtt elhunyt.

A benyújtott kérelem alapján indult eljárásba a jegyző az elhunyt lakóházában élő fiát vonta be, és az eljárás keretében az örökösök ingatlanának rendezettségéről a jegyzőkönyvet 2015. február 10-én, a hozzátartozó jelenlétében vették fel. A panaszos a jegyzőkönyvben, mint lakásfenntartási támogatás, aktív korúak ellátását *kérelmező személy* szerepel. Az ingatlan környezetét illetően a szemlén azt állapították meg, hogy a lakás folyamatos tisztántartása, takarítása, karbantartása, tisztasági meszelése, az általa lakott ingatlan udvarán szeméttároló edény elhelyezése és rendeltetésszerű használata, valamint az udvar, kert és kerítések rendben tartása – különös tekintettel az ott található szemétre és lomra – nem megfelelő.

Februárban, a tenyészidőszak lezárulását követően a kert rendeltetésszerű, használata, kaszálása, gyommentesítése sem minősült megfelelőnek. A helyszíni szemlét végző ügyintéző pusztán az ingatlan előtti árok és átereszt folyamatos tisztántartását, és a vízelvezetés biztosítását minősítette megfelelőnek, *a többi kérdésben azonban nem foglalt állást*, a jegyzőkönyvben ezeknél sem a megfelelő, sem a nem megfelelő minősítés nincs jelölve.

A polgármester a támogatással kapcsolatos válaszában azt vélelmezte, hogy e kérelmet nem a kérelmező írta alá, azonban a magánokirat hamisítás ügyében tett feljelentést ismételt megkeresésekre sem csatolta, és az állítást vizsgálatom során más dokumentumokkal sem támasztotta alá.

Az önkormányzat eljárását elemezve azonban szükséges kiemelni a képviselőtestület kérelmet tárgyaló ülésének jegyzőkönyvét, melynek tanúsága szerint a panaszos édesanyja tűzifa támogatás iránti kérelmének tárgyalásakor a jegyző arra a kérdésre, hogy a szociális célú tűzifa esetében is vizsgálni kell-e a lakókörnyezetet, azt a választ adta, hogy *„igen, mert a lakásfenntartási támogatás az egyik feltétele”*. A képviselőtestület a 26/2015. (1.28.) önkormányzati határozatban a felhívta a jegyzőt, hogy a kérelem benyújtóját szólítsa fel lakókörnyezetének rendbetételére.

A Szocvtv. – a vizsgált eljárás idején hatályban lévő – 38. § (1) bekezdése alapján a lakásfenntartási támogatás a lakás fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott olyan hozzájárulás, amely a tüzelőanyag költségeinek fedezéséhez is biztosítható.

A Szocvtv. – a szóban forgó szociális eljárás idején hatályos – 47. § (3) bekezdése szerint a törvény hatálya alá tartozó természetben nyújtott szociális ellátások közül a lakásfenntartási támogatás is biztosítható volt *természetbeni szociális ellátás formájában, tüzelősegély* címen.

A panaszos édesanyja a panaszolt esetben *szociális tűzifa támogatás* megállapítását kérte Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestületétől, az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon, ugyanezt a tényt rögzíti a jegyző szociális tűzifa támogatás ügyében hozott 9-314/2015. számú határozatának indokolása is.

Amennyiben az ügyfél kérelmét *lakásfenntartási támogatásra* nyújtja be, és a lakásfenntartási támogatást természetben, tüzifaként igényli az arra a célra rendszeresített nyomtatványon, a kérelem elbírálására irányuló eljárásban alkalmazandók a Szocvtv., illetve a felhatalmazása alapján megalkotott Ör.-ben rögzített, lakókörnyezet rendezettségének vizsgálatára vonatkozó szabályok.

Az ügyfél azonban *szociális célú tűzifára* nyújtotta be kérelmét, amelynek szabályait Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestülete a BM rendelet felhatalmazása alapján megalkotott *tűzifa támogatásról szóló* rendeletében (Ttör.) rögzítette. A testület a szociális tűzifához jutás részletes feltételei között – a felhatalmazó rendelet szabályainak megfelelően – lefektette az előnyben részesítés szabályait, közöttük azt is, hogy a lakásfenntartási támogatásban részesülők előnyt élveznek a tűzifa támogatás megállapításakor, azonban további – a tűzifa támogatás iránti kérelem elbírálásakor figyelembe veendő – részletszabályokat nem határozott meg.

*Így nem írta elő azt, hogy a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó szabályok a központi szociális célú tűzifa támogatás elosztásakor alkalmazandóak.*

Igaz, hogy az önkormányzat szabályozta a lakókörnyezet rendezettségének vizsgálatát, csak hogy ezt az Ör. 23.§-ában tette, ahol azt *a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság feltételeként* határozta meg. A jegyző tehát a testület ülésén a képviselői kérdésre olyan feltételről adott tájékoztatást, amelyet a Ttör. valójában nem kötött ki a szociális célú tűzifa támogatás megállapításához.

A vizsgálat tisztázta, hogy az ügyfél a „Kérelem szociális célú tűzifa igényléséről” című, Zsadány Község Önkormányzati Hivatal által kibocsátott formanyomtatványon nyújtotta be a kérelmét. A Ket. 37. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A panaszos édesanyja a vizsgálat megállapításai szerint nem a Szocvtv. hatálya alá tartozó, lakókörnyezet rendezettségének feltételéhez kötött normatív lakásfenntartási támogatás iránt nyújtotta be kérelmét, hanem minden kétséget kizáróan szociális célú tüzelőanyag támogatásra, amely a BM rendelet hatálya alá tartozik és megállapítását a támogatás feltételeiről és részletes szabályairól rendelkező Ttör. nem kötötte a lakókörnyezet rendezettségének feltételéhez.

Mindezek ellenére a jegyző a döntéshozó képviselőtestületet arról tájékoztatta, hogy a szociális célú tűzifa támogatás esetén a lakókörnyezetet vizsgálni kell, majd az ügyfél kérelmét a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó, szigorúbb szabályok szerint bírálta el, melynek következményeként a szociális célú tűzifa iránti kérelmet a lakókörnyezet rendezettségének mulasztása miatt végül a képviselőtestület elutasította.

*A vizsgált eljárás a fentiek miatt alkalmas arra, hogy a rászoruló jogbiztonsághoz, illetve a szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot okozzon, illetőleg a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestülete a határozat szövege szerint a kérelmezőnek – 4 másik helyi lakos mellett – 5 napban határozta meg a lakókörnyezet rendbetételének határidejét, a teljesítés végső határnapjaként – a 2015. január 28-i ülésen – 2015. február 10. napját megjelölve.

Mivel a kérelmező épp az önkormányzati ülés napján hunyt el, a jegyző a felszólítást a kérelmező gyermekének, azaz a panaszosnak küldte meg. A 2015. február 6-án kelt határozatában a jegyző e levélben azonban nem a testületi határozatban meghatározott 5 napot, hanem 2015. február 10. napját tűzte ki a teljesítés határidejéül.

Annak ellenére, hogy a képviselőtestület a határozatban a panaszos számára (is) 5 napot biztosított a lakókörnyezet rendezésére, a jegyzői határozatban ez nem jelenik meg, pusztán a teljesítés végső határidejeként megszabott 2015. február 10-i dátum, emellett még a képviselőtestület panaszos ügyére vonatkozó 26/2015. (I.28.) önkormányzati határozatba foglalt döntésre való hivatkozás is elmaradt.

A képviselőtestület 2015. január 28-i ülése és az ülésen kitűzött végső, 2015. február 10-i határnap között 9 munkanap és 13 naptári nap van. A képviselőtestület ülésén a jegyző részt vett. A jegyzői határozat 2015. február 6-án, 4 nappal a testület által kitűzött határnap előtt kelt. 2015. február 6-a pénteki napra esett. Amennyiben a panaszos ezen a munkanapon nem tudta átvenni a levelet, úgy erre legközelebb 2015. február 9-én, hétfőn kerülhetett sor, így a házhoz tartozó kert jegyző által elrendelt gyomtalanítását a kötelezettnek lényegében másnapra kellett teljesítenie.

A Szocvtv. 38. § (9) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével kell a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – felszólítani. A kérelem akkor utasítható el, illetőleg a megállapított támogatás akkor szüntethető meg, amennyiben a kérelmező vagy a jogosult a feltételeknek felszólítás ellenére sem tesz eleget.

Fentiekkel együtt tehát – még ha feltételezzük is, hogy a panaszos a határozatba foglalt felszólítást a jegyzői végzés keltezésének napján kézhez vehette – akkor sem állhatott rendelkezésére a jogszabályban és Zsadány Község Önkormányzat Képviselő-testületének határozatában megszabott 5 nap.

*Azzal, hogy a jegyző 2015. február 6-án kelt, 241-4/2015. számú határozatának rendelkező részében a Szocvtv. 38. § (9) bekezdésében megszabott öt napnál kevesebb időben határozta meg a lakókörnyezet rendezettségének teljesítését, jogellenesen szűkítette a kérelmező számára a teljesítésre törvényben biztosított határidőt, amely a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményébe ütközik, és melynek következtében a panaszos jogbiztonsághoz és szociális biztonságához fűződő joga egyaránt sérült.*

### **3. A köztemetés**

A Szocvtv. a 48. § (1) bekezdésében megteremti a lehetőséget arra, hogy a haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat képviselő-testülete, amennyiben nincs vagy nem lelhető fel az eltemettetésre köteles személy, vagy az eltemettetésről nem gondoskodik, természetbeni szociális ellátásként a köztemetés keretében az elhunyt személy közkölségen történő eltemettetéséről gondoskodjon. A Szocvtv. a köztemetéssel összefüggésben további garanciális szabályokat is rögzít. Ezek között szerepel az is, hogy az elhunyt személy utolsó lakóhelye szerinti települési önkormányzat

- a) a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenti, vagy
- b) az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezi.

Zsadány Község Önkormányzata az Ör. 11. §-ában szabályozta a temetési költségekre igénybe vehető önkormányzati támogatások feltételeit.

Az Ör. 11. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések szerint temetési költségekre tekintettel *önkormányzati segély* is kérelmezhető

- a) a temetési költségek megelőzésére,
- b) a temetési költségek részbeni vagy teljes utólagos megtérítésére.

A segély összegét a helyben szokásos legolcsóbb *temetési költség összegének 10 %-ig terjedő összegben* kell megállapítani. Az Ör. a helyben szokásos legolcsóbb temetési költséget 200.000 forintban határozta meg, ennek 10 %-a 20.000 forint. A temetési költségekre tekintettel önkormányzati segélyre való jogosultságról az önkormányzat képviselő-testületének felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben a polgármester dönt.

A temetés miatt igényelhető másik helybeli szociális támogatási formáról, a *köztemetésről* az Ör. – egyetlen bekezdésből álló, a kérelem benyújtásakor hatályos – 33. §-a rendelkezik. Ebben mindössze azt deklarálja az önkormányzat, hogy a köztemetés költségét nem lehet a helyben szokásos legolcsóbb temetési költségnél (vö. 200. 000 forint) magasabb összegben megállapítani. Az Ör. a köztemetés megállapítására hatáskörrel rendelkező szervet nem jelöl meg, részletes eljárási szabályokat (így a megtérítésre vonatkozó részletes eljárási rendet) nem állapít meg.

Zsadány Község Önkormányzatának polgármestere a 206/2015. számú, 2015. február 5-én kelt határozatában rendelte el a panaszos édesanyjának közköltségen történő eltemettetését. A Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a határozatnak tartalmaznia kell a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást.

A határozat indokolásának és a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás mellőzését a polgármester a Ket. 71. § (3) bekezdésére való hivatkozással mellőzte.

*A Ket. 71. § (3) bekezdését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 2009. október 1-től hatályon kívül helyezte. Döntésében a polgármester egy hatályon kívül helyezett jogszabályra hivatkozva zárta ki a fellebbezés lehetőségét, amely a kérelmező jogbiztonságához és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alapvető joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

A polgármesternek küldött első megkeresésemben kértem a panaszos édesanyjának köztemetése ügyében született döntést megalapozó dokumentumok rendelkezésemre bocsátását. Ez elmaradt, ezért ismételt megkeresésemben immár kifejezetten a köztemetés iránti kérelem megküldését kértem, ennek ellenére a polgármester ezt második válaszához sem csatolta. A polgármester válaszaihoz ugyan nem mellékelte a panaszos kérelmét, de az ügyben hozott határozat tárgya alapján egyértelmű, hogy a *köztemetés iránti kérelem ügyében* indult eljárás és született döntés. A kért dokumentum hiányában azonban nem állapítható meg, hogy az eljáró szerv a támogatás igényléséhez formanyomtatványt alkalmazott-e, azon szerepelt-e a Szocvtv.-ben rögzített két módzat – mely szerint az igényelt köztemetés költségeit *vagy* hagyatéki követeléseként terhelik az ingatlanra, *vagy* azt az eltemettetésre köteles személy megtéríti. A kért dokumentum hiányában nem állapítható meg az sem, hogy az eltemettetésre kötelezett hozzátartozó – esetlegesen a szociális ügyintéző köztemetés iránti kérelem benyújtásakor adott felvilágosítása alapján – megjelölte-e kérelmében, hogy pontosan mely támogatást igényli édesanyja eltemettetéséhez.

Az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítésére az Ajbt. széles körű ellenőrzési és információszerzési jogosítványokat biztosít. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás, felvilágosítás, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése alapján, amennyiben a biztos adatot, felvilágosítást, magyarázatot kér, a megkeresett szerv a biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) határidőn belül *köteles eleget tenni* a megkeresésnek.

A biztos feladatának ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az Ajbt. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladatát el tudja látni: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztost feladata ellátásában, és ennek következtében az ombudsmani intézmény kiszámítható és jogszerű működése is sérül.

Amint fentebb már hivatkoztam rá, a Ket. 37. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. *Zsadány Község Önkormányzatának polgármestere ismételt megkeresésem ellenére sem bocsátotta rendelkezésemre a panaszos köztemetés iránti kérelmét. Azzal, hogy a törvényben előírt válaszadási kötelezettségét nem teljesítette, a polgármester megakadályozta az eljárásom keretében történő tisztázását annak, hogy döntéshozóként a panaszos kérelmét a Ket. szabályai szerint bírálta-e el. Az így kialakult helyzet ezért alkalmas arra, hogy a jogállamiság ehéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon. A polgármester azzal, hogy az ombudsmani vizsgálat megalapozott lefolytatását hátráltatta, a rászoruló jogbiztonsághoz, illetve szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggésben is visszásságot okozott, illetőleg a jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő.*

A Ket. 72. § (4) bekezdés alapján indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés akkor hozható, ha a hatóság *a kérelemnek teljes egészében helyt ad*, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Mellőzhető az indokolás továbbá az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntésből is, és akkor is elhagyható, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezetne. Ebben az esetben is kell küldeni az indokolást az ügyfél részére a döntés meghozatalától számított tíz napon belül meg.

A kérelem benyújtásakor hatályos szabályok szerint négy módozata volt a segítségnek, amit a rászoruló hozzátartozója eltemettetéséhez az önkormányzattól kérhetett Zsadányban. A polgármester a vizsgálat során nem igazolta, hogy a panaszos a segítséget *a határozatban megállapított támogatási formában* igényelte. Ugyanakkor az egyszerűsített határozattal kizárta annak a lehetőségét, hogy polgármester által megállapított támogatási forma – a köztemetés hagyatéki követeléseként történő bejegyzése – ellen a rászoruló fellebbezést nyújtson be és a másodfokon eljáró szervtől a döntés megváltoztatását – a hagyatéki követelés bejegyzése helyett közkölség megtérítését –, illetve méltányos feltételek biztosításával a közkölség részletekben történő visszafizetését kérje.

*A vizsgálat alapján kétséget kizáróan nem állapítható meg, hogy a polgármesteri határozat a panaszos kérelmének teljes egészében helyt adott, ezt igazoló dokumentumokat a polgármester – többszöri megkeresés ellenére – nem csatolt, ugyanakkor az eljárás azt igazolta, hogy nem volt biztosított a kérelmező számára a hagyatéki hitel bejelentése mellett megállapított köztemetést elrendelő döntés elleni fellebbezés lehetősége, mindezek miatt felmerül a panaszos jogorvoslatához fűződő jogának sérelme.*

A Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a határozat indokolásában bele kell foglalni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket. A panaszos esetében ez azért maradt el, mert a polgármester egyszerűsített határozatba foglalta a döntését.

A döntéshozó a határozathozatalt megelőzően kétségkívül mérlegelte a panaszos anyagi és vagyoni helyzetét, felmérte, hogy jövedelme nincs, megélhetését szociális ellátásból fedezi, és úgy ítélte meg, hogy csak az örökölt vagyona alkalmas a megelőlegezett temetési költség kiegyenlítésére. A polgármester azonban határozatának indokoló részében – az indokolás mellőzése okán – nem sorakoztatta fel mindezeket a döntését megalapozó tényeket, bizonyítékokat. A megküldött dokumentumok alapján nem állapítható meg, hogy a közkölség visszatérítésének módjáról határozatban rendelkező polgármester pontosan milyen adatok alapján, mely szempontok mérlegelését követően zárta ki az eltemettetésre köteles személy köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezésének Szocvtv.-ben biztosított lehetőségét. Ugyancsak nem derül ki a határozatból az sem, hogy a döntéshozó pontosan mely adatokra alapozva döntött a támogatás panaszos által örökölt ingatlanára való terhelése mellett, és zárta ki a támogatás visszafizetésének a Szocvtv.-ben biztosított másik lehetőségét.

A köztemetés ügyében döntő polgármester az egyszerűsített határozati forma alkalmazásával mellőzte azoknak a tényeknek, szempontoknak a bemutatását, amelyek mérlegelésével döntését kialakította. A rendelkezésre álló dokumentumok azt támasztották alá, hogy a panaszos korlátozott ismeretekkel rendelkezett a temetés költségeinek behajthatásáról, arról, hogy amennyiben a megelőlegezett temetési költségeket nem fizeti vissza – akár az örökölt vagyonból, akár másból –, az önkormányzat 96 ezer forint mértékéig, a követelés behajtására – a hagyatéki eljárás keretében – eljárást indíthat.

A polgármesteri határozatból panaszos számára nem derült ki világosan, hogy az örökölt ingatlanra a temetés költségeit hagyatéki követelésként nem pusztán bejegyzik, hanem azt a továbbiakban – már nem szociális eljárás keretében –, egyfajta hitelként be is hajtják. Arra, hogy a költségek megtérítésére sor fog kerülni a panaszos mindössze következtetni tud a hagyatéki hitelezői igény határozatban történő bejelentéséből, ez azonban egy jogban járatlan személy számára nem elegendő, mert nem ad további iránymutatást az eljárás további részleteit illetően.

A szociális támogatásként megállapított közköltségen való eltemettetést engedélyező polgármesteri határozat nem tartalmazta azt a *lényeges tényezőt*, hogy a támogatás csupán *megelőlegezett* kifizetés, amit utóbb a kérelmezőnek meg kell térítenie. Az eljárás során az erre hatáskörrel rendelkező szervnek és személynek kötelessége a bajban lévő temetető tényszerű tájékoztatása arról, hogy a közköltségen történő eltemettetés nem a szolgáltatás ingyenes igénybevételezt jelenti, hanem a költségek önkormányzat általi megelőlegezését, amelyet a temetésre egyébként kötelezett személy utóbb köteles megtéríteni, s e tájékoztatásnak meg kell jelennie a kedvezményezettre későbbi kötelezettséget rovó határozatban is.

*Tekintettel arra, hogy nem kapott világos és egyértelmű tájékoztatást arról, hogy a szociális eljárás során kedvezményezettből egyszersmind kötelezetté is válik, a szociális támogatás pedig később behajtható követelésé válik, a támogatáshoz fűződő lényeges kötelezettségekről való tájékoztatás hiánya miatt sérült a panaszos jogbiztonsághoz fűződő joga. Továbbá az eljáró szerv döntéshozatala során nem volt figyelemmel a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményére sem. Figyelemmel arra, hogy a szociális eljárás során született határozatból panaszos nem ismerhette meg mindazokat – az igények kimenetelét döntően – befolyásoló tényezőket, amelyek a jövőre nézve lényegesen kihatottak a szociális helyzetére, panaszos szociális biztonságához fűződő jogával összefüggésben visszásság gyanúja áll fenn.*

A Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a határozatnak tartalmaznia kell azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta, továbbá a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése továbbá azt is rögzíti, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Szocvtv. 32. § (3) bekezdése és 132. § (4) bekezdése széles körű rendeletalkotási jogosultsággal ruházza fel az önkormányzatokat. E rendeleteket ugyanakkor az önkormányzatok származékos jogalkotói hatáskörben, a törvényi felhatalmazás keretei között alkothatják meg.

Az Ör. az általános rendelkezései között kimondja, hogy a rendeletben meghatározott hatásköröket eltérő rendelkezés hiányában a képviselő-testület gyakorolja. A köztemetés hatásköri címzettjére vonatkozóan az Ör. eltérő rendelkezést nem állapított meg. Az Ör. 1. § (3) bekezdése alapján tehát a köztemetés iránt benyújtott kérelem ügyében való döntéshozatal a képviselőtestület hatáskörébe tartozik.

*A polgármester azzal, hogy a 206/2015. számú, 2015. február 5-én kelt határozattal a köztemetés iránti kérelem ügyében döntést hozott, megsértette az Ör. rendelkezését és elvonta a képviselőtestület hatáskörét.*

A Szocvtv. *lehetőséget* biztosít arra, hogy a települési önkormányzat abban az esetben, ha az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezi, e megtérítési kötelezettség alól – különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén – *részben vagy egészben mentesítse* az eltemettetésre köteles személyt.

Zsadány Község Önkormányzata képviselő-testületének a pénzübeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 5/2014 (II. 11.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 32/2014 (XI. 07.) önkormányzati rendelete 33. §-a a vizsgált eljárás idején mindössze egyetlen bekezdést tartalmazott, amely kimondta, hogy a köztemetés költségét nem lehet a helyben szokásos legolcsóbb temetési költségénél magasabb összegben megállapítani.

Zsadány Község Önkormányzata tehát – a vizsgált eset idején hatályos Ör. rendelkezései szerint – nem ismert el rendeletében olyan, különös méltánylást érdemlő esetet, amely fennállása esetén az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megfizetése alól – akár az egy főre jutó jövedelem mértékének, akár más feltételeknek a meghatározásával – részben vagy egészben mentesítené. Az Ör. a közköltség részletekben történő megtérítésére sem ad lehetőséget. De a helyi önkormányzat nem rendelkezett arról az esetről sem, amikor az eltemettetésre köteles személynek (és családtagjainak) vagyona nincs, és az elhunyt után sem maradt hagyatéki vagyon, illetve az nem olyan mértékű, amely a köztemetés költségeit fedezné.

A települési támogatásról és az egyéb szociális ellátásokról szóló, 2015. március 1-től hatályos 5/2015 (III.01.) önkormányzati rendelet iktatta be az Ör. 33. § (2) bekezdését, amely alapján Zsadány Község Önkormányzata különös méltányosságból az Szocvtv. 48. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott megtérítési kötelezettség alól egyedi elbírálás alapján mentesítheti az eltemettetőt. Arra a polgármester az ismételt megkeresésemre adott, 2015. augusztus 11-én kelt válaszában sem tért ki, hogy időközben ennek alapján a panaszost az önkormányzat a temetési közköltség megtérítési kötelezettsége alól, egyedi elbírálás alapján esetleg mentesítette-e.

*Zsadány Község Önkormányzatának – az Ör. vizsgált eset idején hatályos – rendelete a temetési közköltség megtérítésére vonatkozó részletes eljárási rendet nem szabályozta, a Szocvtv. által biztosított lehetőségek közötti mérlegelés szempontjait nem határozta meg, ennek hiányában a köztemetés költségeit az örökös minden esetben, teljes mértékben és egy összegben volt köteles megtéríteni, hagyatéki vagyon megléte esetén hagyatéki hitelként kiegyenlíteni. Ez a szabályozás méltánytalan, figyelmen kívül hagyja azt, hogy a rászorulóknak esetében is vannak további, méltánylást igénylő körülmények.*

A köztemetés költségeinek visszatérítésére irányuló eljárás az Ör. 33. § (2) bekezdésének hatályba lépésekor nyilvánvalóan folyamatban volt. A panaszos köztemetés iránti kérelme ügyében a képviselőtestület hatáskörét elvonva döntő polgármester azonban a Szocvtv. 48. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott lehetőséggel élve a köztemetés költségeinek hagyatéki teherként történő bejelentéséről intézkedett – amint fentebb már kifejtettem – anélkül, hogy a visszatérítendő közköltség hagyatéki teherként való bejelentése ellen a kérelmező számára a jogorvoslat lehetőségét biztosította volna. Ezzel kirekesztette a panaszost azok közül a polgárai közül, akik élhetnek azzal a lehetőséggel, amit a 2015. március 1. napjától hatályba lépett új önkormányzati szabályozás jelent, s amely biztosítja, hogy az arra rászoruló a *szociális eljárás keretében* egyedi elbírálás alapján a képviselőtestülettől mentesítést kérhessen a megtérítési kötelezettség alól.

*A polgármester a fellebbezést kizáró határozatával egyidejűleg attól a lehetőségtől is megfosztotta a kérelmezőt, hogy a 2015. március 1-től hatályba lépő új szabályozás lehetőségével élve körülményei méltánylására tekintettel a döntés megváltoztatását kérelmezhesse az önkormányzattól. Az eljárás e tekintetben a panaszos szociális biztonsághoz fűződő jogát korlátozta.*

#### **4. Követelések behajtása**

A Fmtv. alapján a *fizetési meghagyásos eljárás* a közjegyző hatáskörébe tartozó, a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló, egyszerűsített polgári nemperes eljárás szabályai szerint lefolytatott eljárás. A nemperes, tehát polgári per helyett alkalmazott, közjegyző által elrendelt végrehajtás azonos hatályú a bíróság által elrendelt végrehajtással. A fizetési meghagyásos eljárásra akkor kerül sor, ha a kötelezett fizetési kötelezettségének nem tesz eleget. Az önkormányzat tehát – megelőlegezett költség visszatérítése esetén – kérheti a közjegyzőtől fizetési meghagyás kibocsátását is. A közjegyző az erre irányuló végzésében a követelés teljesítésére szólítja fel a kötelezettet, a végrehajtás terhe mellett.



A közjegyző által kibocsátott fizetési meghagyásból derül ki a kötelezett számára többek között a követelés jogalapja, annak összege és az a meghagyás is, hogy a követelésnek a meghagyás kézbesítésétől számított tizenöt napon belül eleget kell, hogy tegyen, és az összegszerűen meghatározott eljárési költségeket is meg kell fizetnie. A fizetési meghagyás ellen a kötelezett 15 napon belül jogorvoslati kérelmet – azaz ellentmondást – nyújthat be, ezzel azonban az eljárás polgári perré alakul át. Abban az esetben pedig, ha a kötelezett ellentmondást nem terjeszt elő, a fizetési meghagyás jogerőre emelkedik és végrehajthatóvá válik.

A Bvt. 10. §-a alapján a *végrehajtási eljárást* a jogosult kérelmére a közjegyző vagy a bíróság rendelheti el. A végrehajtási eljárásban az eredeti követelés mellett egyéb költségek is felmerülnek, amelyek növelik követelés mértékét, és amelyek kiegyenlítése szintén az adóst terhelik.

Ha kizárólag az adós munkabéréből kell behajtani a követelést, a bíróság közvetlenül letiltó végzést hoz.

A Bvt. 72. §-a szerint levonni csak a munkanélküli ellátásból (munkanélküli járadékból, nyugdíj előtti munkanélküli segélyből, keresetkiegészítésből, és keresetpótló juttatásból) lehet – legfeljebb 33% mértékig – tartásdíj, valamint jogalap nélkül felvett munkanélküli ellátás követelésének fejében.

A szociális támogatások tekintetében a Bvt. 74. §-a határozza meg tételesen azokat a szociális ellátásokat, amelyekből nem tilthatók le tartozások. Ezek között mentes a letiltás alól az átmeneti segély, az önkormányzati segély, ideértve a meghatározott célra kapott segélyt is, a rendkívüli települési támogatást, az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátást, az időskorúak járadékát, a munkanélküliek jövedelempótló támogatását, az ápolási díjat.

A végrehajtó a Bvt. 52/A. § (1) bekezdése alapján a természetes személy adós kérelmére megállapíthatja a pénztartozás részletekben történő teljesítésének feltételeit, ha az adós vagyontárgyainak felkutatása és lefoglalása iránt intézkedett, és az adós a végrehajtandó követelés egy részét már megfizette. A végrehajtó a végrehajtás alá vonható vagyontárggyal nem rendelkező adóst is tájékoztatja a részletfizetés lehetőségéről és feltételeiről. A végrehajtó jogi személy végrehajtást kérő esetében a részletfizetést legfeljebb 1 évre állapítja meg.

Fontos szabály tehát az, hogy a végrehajtó az adós számára – az 52/A. § (5) bekezdés *b)* pontja szerinti feltételekkel, havi egyenlő összegű részletekben – részletfizetést állapít meg, ha megtette az intézkedéseket az adós pénzügyi intézménynél kezelt összegeinek, munkabérének, ingóságainak végrehajtás alá vonása iránt, de azok eredményeként a tartozás teljes összegét nem sikerült behajtani és

- a)* az 52/A. § alapján még nem került sor korábban részletfizetés engedélyezésére,
- b)* az adóssal szemben 500 ezer Ft-ot meg nem haladó összegű pénzkövetelés behajtására indult végrehajtás.

Figyelemmel kell lenni azonban a Bvt. 52/A. § (4) bekezdésébe foglalt szabályra is, mely szerint *a lakóingatlan* becsértékének megállapítására és első árverésének kitézésére csak akkor kerülhet sor, *ha az adós a részlet teljesítését elmulasztotta*. A Bvt. rendelkezései szerinti tehát nemfizetés esetén végrehajtási eljárásban végső esetben *kitélik az ingatlanárverést*.

Azt is lényeges kiemelni, hogy amennyiben a lakóingatlan fekvése szerinti települési önkormányzatnak a lakóingatlanra elővásárlási joga van, a Bvtv. alapján az önkormányzatot megilleti az előárverezési jog is.

Az ingatlan kikiáltási ára a becsérték összege, lakóingatlanra legalább a kikiáltási ár 70%-ának megfelelő összeggel tehető érvényes vételi ajánlat. Az első árverés sikertelenségének megállapításától számított 3 hónapon belül második árverést kell tartani. Amennyiben a második árverés is sikertelen, úgy *a végrehajtást kérő veheti át az ingatlant a becsérték felének megfelelő átvételi összegben*. (A vizsgált esetben ekkor a panaszos által örökölt ingatlan értéke – a rendelkezésemre bocsátott értékelést figyelembe véve – már csak 1 millió forint lenne, amelyet tovább csökkentett a 96 ezer forintos hagyatéki követelés és a végrehajtási eljárás járulékos költsége.)

Az általános szabály szerint az adós az árveréstől számított 30. napig köteles az ingatlant ingóságaiktól kiürítve elhagyni, és biztosítani, hogy a végrehajtó átadja azt az árverési vevőnek.

A bíróság az ingatlan elhagyására egyszeri halasztást adhat, ha az ingatlan az adós lakóhelye, feltéve, ha az előző 6 hónapban is abban élt, és az elhelyezését ideiglenesen sem tudja megoldani. Ha a kiköltözésre a meghatározott időpontig nem került sor az árverési vevő a kiköltözési határidő lejártát követő 15. napig kérelmezheti az ingatlan kiürítését. Az árverési vevő köteles az ingatlan fekvése szerint illetékes jegyzőnél bejelenteni, hogy az ingatlan kiürítésére irányuló kérelmet terjesztett elő, amelyről a jegyző 8 napon belül igazolást állít ki. Ezzel megkezdődik az *ingatlan kiürítése*. Kiköltöztetésre csak akkor kerülhet sor, ha az ingatlant az adós nem hagyja el önként.

#### *4.1. Az önkormányzat elővásárlási jog érvényesítésével történő lakóingatlan szerzése*

Visszatulva a fentebb ismertetett rendelkezésre, az önkormányzatoknak az árverések során is lehetőségük van elővásárlási jogukkal élni, ha mint a végrehajtást kérő megszerezheti az ingatlant a becsérték felének megfelelő átvételi összegben. A Bvtv. lehetőséget biztosít arra is, hogy az adós és a végrehajtást kérő megállapodjon a lakottan történő értékesítésben.

A nehéz helyzetbe került, lakáshittel rendelkező polgárok védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi XLVIII. törvény rendelkezései 2009. augusztus 21-én léptek hatályba. A jogalkotó célja az új jogszabállyal az volt, hogy így biztosítson lehetőséget az önkormányzatok számára, hogy azok a végrehajtási eljárás keretében segítséget tudjanak nyújtani a *lakásuk elvesztésével fenyegetett adósok* számára.

Az Ltv.-ben az önkormányzatok számára biztosított új jogintézménnyel a *települési önkormányzat lakóingatlan kényszerértékesítése* – a beköltözhető állapotban értékesítendő lakóingatlan bírósági és közigazgatási végrehajtási árverése, valamint nyilvános pályázati értékesítése, továbbá a lakóingatlan, mint zálogtárgy bírósági végrehajtáson kívül történő értékesítése – *során elővásárlási jogot szerezhet*. Az önkormányzatokra vonatkozó külön szabály szerint azonban az önkormányzat nem licitálhat, hanem az ajánlattevő által tett vételi ajánlattal megegyező összeg árán juthat az ingatlanhoz. Az elővásárlási jog gyakorlását a jogalkotó két feltételhez kötötte. Egyrészt előfeltétel, hogy a kényszerértékesítés alá vont *lakóingatlan tulajdonosa kérelemmel forduljon az önkormányzathoz* lakása bérleti jogának megszerzése érdekében. Az *önkormányzatnak* – és ez a második feltétel – *írásban kell kötelezettséget vállalnia arra, hogy a megvásárolt lakóingatlant a volt tulajdonos részére határozatlan időre bérbe adja*. Van azonban egy harmadik kritérium is. Eszerint az önkormányzatnak a lakás bérbeadásának feltételeit a bérbeadásról szóló rendeletében kell meghatároznia.

Az adós tehát közvetlenül az árverést megelőzően igényelheti az önkormányzat beavatkozását, melynek eredményeként *az adós a lakóbázisában maradhat – bérlőként*. Ám az adós és az önkormányzat közötti bérleti jogviszony nem automatikusan jön létre, hanem az önkormányzat jóváhagyásával, melynek részletes szabályait az önkormányzat rendelete rögzíti, így az az érintettek számára világos, megismerhető.

A másik nyitva álló lehetőség szerint az adós lakóingatlanát *árverésen kívül*, de az árverési vétel hatályával beköltözhető állapotban *vásárolja meg az önkormányzat*. Ebben az esetben azonban *nincs az önkormányzatnak lakásbérleti jogviszonyra vonatkozó kötelezettsége* a volt tulajdonossal szemben. Az önkormányzat lényegében, mint bármely lakáspiaci szereplő egyszerűen megvásárolja a lakóépületet, ezzel elősegítve azt, hogy lakója a felgyülemlett tartozását a neki kifizetett vételárból kiegyenlítse. Azt, hogy a település bajba jutott adósainak beköltözhető állapotban lévő lakóépületei közül melyiket vásárolja meg, az önkormányzat, mint tulajdonosi jogkör gyakorlója, költségvetési forrásai függvényében, szuverén módon maga dönti el. Ebben az esetben *az adós*, az ingatlan vételárból kiegyenlíti a tartozását, és *lakhatásáról* a vételár fennmaradt összegéből (bérlet, vagy ingatlanvásárlás) *maga gondoskodik*.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat költségvetésből gazdálkodik, és vagyonával önállóan rendelkezik az elővásárlási jog érvényesítésével történő lakóingatlan vásárláshoz éppúgy, mint a piaci alapon történő lakásvásárláshoz költségvetési forrást kell biztosítania, és rendeletében meg kell határoznia az eljárásának részletes szabályait mind a szerzésre, mind a későbbi hasznosításra vonatkozóan.

Ehhez azonban mindenekelőtt önkormányzati szándék szükséges: a nehéz helyzetbe került, lakóházuk értékesítésére kényszerült adós polgárainak megsegítésére. Az önkormányzat piaci szereplőként és leendő tulajdonosként nyilvánvalóan mérlegeli az érintett lakás állapotát, fekvését, a megszerzésre fordítandó/fordítható anyagi forrást, mielőtt döntését meghozza. Kétségtelen, hogy döntést a gazdasági mutatókon kívül egyéb – településfejlesztési, esélyegyenlőségi, településképi, stb. – szempontok is befolyásolják, és az is egyértelmű, hogy az önkormányzat nem képes minden bajbajutott polgárának az ingatlanát felvásárolni, ezért csak legvégső esetben nyújthat megoldást lakóingatlan önkormányzat általi – elővásárlási jog gyakorlása útján, vagy piaci alapon történő – megszerzése.

#### 4.2. *A hagyatéki hitelezői igény*

Az ember halálával hagyatéka, mint egész száll az örökösre.

Az örökös a Ptk. 7:96. § (1) bekezdése alapján az örökös a hagyatéki tartozásokért a hagyatéka tárgyaival és azok hasznaival felel a hitelezőknek. Ha a követelés érvényesítésekor a hagyatéka tárgyai vagy hasznai nincsenek az örökös birtokában, az örökös öröksége erejéig egyéb vagyonával is felel.

A Ptk. rendelkezései alapján tehát az örökös a hagyatéki hitelezői igény teljesítéséért elsősorban a hagyatéka tárgyaival és annak hasznaival felel. A hagyatéki hitelező követelése így elsődlegesen a hagyatéki vagyontárgyakból és azok hasznaiból elégíthető ki.

A hagyatéki hitelezői igény követelés a panaszos esetében érvényesíthető, mert van a kötelezett rendelkezésére álló hagyatéki vagyon. Az, hogy a hitelező a hagyatéki vagyontárgyakból milyen összeg erejéig kereshet kielégítést, a hagyatéki vagyontárgyakat felsoroló hagyatéki leltár, vagy hagyatékatadó végzés alapján az erre irányuló eljárásban válik véglegessé.

A Htv. 94. § (2) bekezdése alapján a hagyatékat a közjegyző az egyezség szerinti jogcímen szerző félnek adja át – az örökös öröklés jogcímen történő közbenső jogszerzésének megállapítása mellett – amennyiben jóváhagyott egyezség született a felek között arról, hogy az örökös az öröklés jogcímen megszerzett hagyatéki vagyon egészét vagy részét az öröklésben érdekelt más személyre, például a hagyatéki hitelezőre átruházza, avagy az igénylőnek – az eredetileg a hagyatékhöz tartozónak tekintett – vagyontárgyra vonatkozó igényét elismeri. A közjegyző ezeket a jognyilatkozatokat egyezségbe foglalja, és dönt az egyezség jóváhagyása felől.

A Htv. 95. § (2) bekezdése alapján a törvényes örökös a tárgyalás nélkül meghozott hagyatékatadó végzés jogerőre emelkedése előtt kérheti hagyatéki tárgyalás kitűzését, ha örökségét vagy annak egy részét hagyatéki hitelező követelésének kielégítése fejében a hagyatéki hitelezőre kívánja átruházni, vagy igénylővel kíván egyezséget kötni. A törvényes örököst erre a jogára a tárgyalás nélkül meghozott hagyatékatadó végzésben figyelmeztetni kell.

*A polgármester megkeresésekre adott válaszában nem közölt arról információt, hogy jogerős hagyatékatadó végzés született-e az ügyben, és a panaszos a hagyatéki terhekekkel együtt megörökölte-e a fenti ingatlant, illetve a hagyatéki igény kielégítésére született-e egyezség, történt-e egyéb intézkedés.*

#### 4.3. *A hagyatéki hitelezői követelés behajtása*

A rendelkezésekre bocsátott iratokból megállapítottam, hogy az örökhagyó lakásának forgalmi értéke a szociális ellátások ügyében folytatott eljárások időszakában 2 millió forint volt. A bejelentett hagyatéki teher 96 ezer forint. A panaszos megélhetésének forrása az aktív korúak támogatása, amely 22.800 forint.

A temetés viszonylag magas költségei, illetve a megélhetést biztosító jövedelem alacsony mértéke miatt a hozzátartozók közkölségen történő eltemettetéséről kétséget kizáróan a társadalomnak az a rétege nem képes gondoskodni, amely tagjai erre elegendő jövedelemmel nem rendelkeznek (egyedülálló, alacsony nyugdíjasok, sokgyermekes hozzátartozó, egészségügyi, mentális, életvezetési problémákkal küzdők, stb.).

Az is tény, hogy a temetés települési önkormányzat által átvállalt költségeit meg kell téríteni. A vizsgált esetben azonban a rászoruló éppen – a panaszos esetében az önkormányzati támogatásban kimerülő – csekély jövedelme miatt nem képes erre.

A temetés közköltségének visszatérítése a vizsgált helyzetben csak a kötelezett örökölt ingatlanának értékesítésével, vagy kényszerértékesítésével lehetséges, tekintettel arra, hogy a polgármesteri határozat jogerősen kizárt minden egyéb lehetőséget. Ebben a helyzetben a panaszos – mivel az őt terhelő közköltséget az adott helyzetben másképp nem képes kiegyenlíteni – a 96 ezer forint önkormányzati támogatás visszatérítése érdekében kénytelen értékesíteni a lakóházat, vagy tudomásul venni annak kényszerértékesítését.

A hagyatéki hitel kiegyenlítésére irányuló folyamat a hagyaték elfogadásával egyidejűleg indul. A szociális eljárásban még kedvezményezett kérelmező a vizsgált esetben a szociális eljáráson kívül, a hagyatéki eljárásnak a követelés behajtására irányuló részében, a közjegyző előtt folyó eljárásban szerez jogilag tudomást arról, hogy ő kötelezett, az önkormányzat pedig a 96 ezer forint összegű követelés jogosultja. A továbbiakban pedig *szociális rászorultsága már nem jelenik meg szempontként a köztemetés költségeinek megtérítésére irányuló eljárásban.*

A köztemetés költségeinek visszatérítésére irányuló eljárás vizsgálatakor három, alapvető sajátosságra szükséges egyidejűleg figyelemmel lenni. Mindenekelőtt arra, hogy az eltemettetésre kötelezett személy szociális eljárás keretében igényelt támogatást, tehát ebben az esetben nem piaci szereplő (hitelező pénzügyintézet) és a magánszemély jogviszonya áll fenn, hanem a rászoruló ügyében hoz döntést a szociális hatóság. Másodsorban: a támogatás megállapításával az arra hatáskörrel rendelkező szociális szerv már elismerte a kérelmező szociális rászorultságát. A szociálisan rászoruló – ellentétben például a hitelcsapdába került adósok többségével – jellemzően, sok esetben munkából származó jövedelemmel nem rendelkezik, további releváns tényező a lakóhely szerinti település fekvése, esetleges hátrányos helyzetű térségben való elhelyezkedése is. És végül: a hagyatéki hitel és a kötelezett ingatlanának értéke között nagyságrenddel nagyobb a különbség, mint általában a pénzügyintézeti hitel és az adós ingatlanának értéke között. A megtérítendő közköltség önmagában is kisebb mértékű, mint egy kiegyenlítendő pénzügyintézeti hitel, mégis a szociálisan rászoruló az örökölt lakóépületet 100 ezer forint alatti tartozás miatt ugyanúgy elveszítheti, mint a több millió forintos piaci hitel visszafizetésére képtelen adós a lakását.

*Súlyosabb probléma az, hogy amennyiben az örökséget egyetlen ingatlan, a lakhatást biztosító lakóház jelenti, és a hagyatéki követelés erre a lakóingatlanra van bejelentve, az érintett rászoruló a hagyatéki teherrel örökölt lakóház értékesítésével együtt a lakhatását is elveszítheti. A panaszolt eljárást vizsgálva a fentiek alapján arra a megállapításra jutottam, hogy a hagyatéki teher kötelezettjét – szemben például a pénzügyintézeti adóssal – nem védi olyan szociális háló, amely esély ad lakhatása elvesztésének megakadályozására, amennyiben azt egyedül a hagyatéki követeléssel terhelt örökölt lakóingatlan jelenti.*

Nem vitatva a jogalkotói szándékot, mely a közköltség megtérítését tűzi ki célul akár a hagyatéki teher bejegyzése mellett is, a vizsgált eset tapasztalatai alapján azonban kijelenthető: a szociális ellátás körében megállapított támogatás visszafizetésének rosszul megválasztott eszközével (egyszerűsített határozattal, körülmények méltányolását biztosító önkormányzati rendeleti szabályozás hiánya miatt, stb.) a kérelmező az addig nál hátrányosabb helyzetbe is kerülhet az alkalmazott intézkedések következtében. Természetesen a legkézenfekvőbb lehetőség, úgy a lakáshitel miatt bajba jutott polgárok, mint a hagyatéki követelést teljesíteni nem képes személy számára is az, hogy ingatlanát saját maga, piaci áron értékesíti, és a vételárból egyenlíti ki hiteltartozását, illetve a vizsgált esetben a közköltségen történő eltemettetés esetleges végrehajtási költségekkel megnövelt díját. A panaszoshoz hasonló helyzetben lévők számára ez azonban különösen azért jelent további nehézséget, mert a lakóépület rendszeres karbantartása a rendelkezésre álló anyagi források hiányában az eltelt idők során feltehetőleg elmaradt, emiatt a lakás eladása csak alacsonyabb vételáron lehetséges. Hátrányos helyzetű térségben, illetőleg szegregált lakóköznyezetben fekvő lakóházak esetében pedig fennáll a „nyomott vételár” eshetősége, illetve az ingatlan eladhatatlanságának problémája is. Mindezek következtében nagy a veszélye annak, hogy a rászoruló – a szegregációs spirál végén – végső soron fedél nélkül marad, ami viszont ellentétes az önkormányzat Alaptörvényből levezethető és Mötv.-ből fakadó kötelezettségével. A vizsgált kérdés e ponton ugyanis az, hogy a közköltség követelés hagyatékából történő kiegyenlítése arányban áll-e a hajlék elvesztésének veszélyével.

Az életvédelmi kötelezettség értelmezéséről, a hajléktalansággal kapcsolatos konkrét állami feladatok alkotmányos „terjedelméről” az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában foglalt állást. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy az életveszélynek kitett embereknek köteles azonnal és hatékony segítséget nyújtani.

Az Alaptörvény XXII. cikke tovább szélesíti ezt a kötelezettséget, hiszen deklarálta az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását tűzte ki célul. Az Alaptörvény indokolása alapvetően a hajléktalansággal összefüggésben, a bedőlt lakáshitelek megsegítését célozva, a lakásmaffia megakadályozásával összefüggésben értelmezi az emberhez méltó lakhatás, mint államcél szerepét. Álláspontom szerint – figyelemmel arra, hogy az elszegényedés egyre szélesebb társadalmi csoportokat érint Magyarországon – szükséges az emberhez méltó lakhatás kötelezettségét szélesen értelmezni. Az életvédelmi kötelezettséggel együttesen értelmezve kívánatos felállítani azokat az intézkedési minimumokat, amelyek megfelelő biztonságot nyújtanak a hajléktalanság küszöbén álló rászorulóknak lecsúszásának megakadályozásához, a „lakásban tartás” sikeréhez.

A Mötv. 13. § (1) bekezdése azonos rangú feladatokként rögzíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között – többek mellett – a szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, a lakás- és helyiséggazdálkodás, valamint a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának biztosítását és *a hajléktalanná válás megelőzését.*

A szociális ellátásként megállapított köztemetés megállapítására irányuló eljárásban az önkormányzat szociális hatóságként jár el. A megelőlegezett közköltség összegének hagyatékából való kiegyenlítését célzó eljárásban azonban az önkormányzat hatósági, közszolgáltatói szerepe tulajdonosi funkcióra vált: költségvetésből gazdálkodó szervezetként ugyanis terheli a szociális szempontok alapján megítélt közköltség teljes összegének visszafizettetése az önkormányzat költségvetésébe. Amennyiben azonban ez utóbbi eljárás során a kedvezményezett/kötelezett elveszíti a lakhatását jelentő ingatlanát és utóbb utcára kerül, a szociális ellátásért felelősként ismét az önkormányzatot terheli az ehhez fűződő, Mötv.-ből fakadó kötelezettsége.

A polgármester eljárásom során nem igazolta azt, hogy döntéshozatalánál mérlegelte azt a szempontot, hogy a hagyatéki követelés teljesítése a kötelezett lakhatását is veszélyeztetheti. Az is egyértelműen igazolódott, hogy a szociális helyzetet méltányoló egyéb megoldásra a helyi önkormányzat szociális rendelete a panaszos kérelme elbírálásakor nem adott lehetőséget. Mindezekkel együtt a vizsgálatban feltárt tények azt támasztják alá, hogy a szociális támogatás eljárásom során megismert módon történő megtérítése elvezethet odáig, hogy *az önkormányzat szociális eljárásának lehetséges következményeként a kérelmező elveszítheti lakóházát, s azzal együtt a lakhatását is.*

*A vizsgálat során nem sikerült igazolni azt, hogy a döntéshozó a kedvezményezett/kötelezett hajléktalanná válását, mint következményt, döntésének kialakításánál számba vette és normatív módon nem állt rendelkezésre az a megelőző mechanizmus, amely megakadályozhatta volna a lakhatás elvesztését a közköltség visszatérítésére irányuló eljárás során.*

*A vizsgálat során feltárt tények azt támasztják alá, hogy a polgármesteri határozat következtében a panaszos szociális kérelme benyújtását megelőző helyzetéhez képest nagyobb szociális hátrányba kerülhet, e hátrányokozás miatt pedig felmerül a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszaesség veszélye.*

Azt is meg kell jegyezni, hogy a panaszos beadványában sérelmezte azt is, hogy a polgármester évek óta nem hívja be közmunkára. Az eset szociális oldalát e szempontból tovább elemezve azt is megállapíthatjuk, hogy az önkormányzat közfoglalkoztató, tehát módja és lehetősége van arra, hogy helyben munkát biztosítson a támogatott számára, amelyből a kötelezett a temetés költségeit – az önkormányzati rendelet szabályai szerinti rendben, részletekben – visszafizetheti az önkormányzatnak.

#### 4.4. *A szegregációs körforgás és a hajlék elvesztésének veszélye*

Az AJB-6510/2013. számú ügyben született jelentésemben már felhívtam a figyelmet a szegregációs körforgás<sup>2</sup> jelenségének következményeire. A hazai kutatások szerint a társadalmi változások eredményeként a jobb jövedelmi helyzetben lévő tulajdonosok az öreg, elavult, komfort nélküli lakóházakból elköltöznek, azokat jobbára a társadalom legelesettebb rétegei közül kikerülők veszik birtokukba. Arra is rámutattam, hogy az alacsony státuszú lakóterületeken fekvő leromlott állagú, előregedett, életveszélyes, vagy ahhoz közeli állapotú lakóépületekben nagy számban mélyszegénységben élők, vagy éppen idősek, egyedülállók laknak, akik – szociális helyzetük miatt – az épülettel kapcsolatos jókarbantartási kötelezettségüknek sem mindig tudnak eleget tenni, mert ehhez a megfelelő anyagi feltételek többnyire nem állnak rendelkezésre. A hátrányos körülmények között élők esetében pedig a fedél elvesztésének esélye is nagyobb, ha lakóházuk állagromlását nem tudják megakadályozni.

Abban az esetben, ha a panasz alapján vizsgált lakóház értékesítésre, kényszerértékesítésre kerül, az önkormányzat hozzájut a megelőlegezett 96 ezer forinthez, a rászoruló viszont elhagyni kényszerül a lakhatását biztosító lakóházát az ingatlan értékesítése – a közköltség és járulékos költségeinek levonása – után fennmaradó összegből vásárolhat a településen másik, vagy másik településen egy ingatlant.

További lehetőség egy lakás, lakóház piaci bérbevétele a közköltség és a járulékos költségek kiegyenlítését követően fennmaradó összegből – már amennyiben erre egy kis településen lehetőség van. A panaszos jelenlegi egzisztenciális helyzetét, illetve az ingatlanok piaci árát figyelembe véve azonban valós az a veszély, amit ebben az esetben számára a szegregációs körforgás, illetve annak végső következménye: az utcára kerülés jelent.

Amint fentebb már utaltam rá, még a hitelszerződésen alapuló követelés behajtására irányuló pénzügyi eljárásban is biztosított az adós számára egy lépcsőzetes eljárási rend: a követelés kiegyenlítésére való felszólítás, annak sikertelensége esetén nyitva álló egyeztetési lehetőség, per előtti megegyezés, stb., mielőtt az adós ingatlana per, értékesítés, árverezés alá kerül. De nyitva áll a jogi lehetőség arra is, hogy az adós lakása önkormányzati bérlői jogviszony keretében történő további használatának lehetőségével élhessen.

*Amíg azonban a piaci helyzet miatt bajbajutott lakáshitelesek számára viszonylag kiszámítható módon nyújt iránymutatást a törvény és az önkormányzat rendelete a követelés adós által lakott lakás bevonásával történő kiváltása terén nyitva álló lehetőségről, addig az eleve hátrányos helyzetből induló rászoruló (köztemetés) közköltség utólagos megtérítésével kapcsolatos, hagyatéki követeléssé átalakuló kötelezettségének teljesítését hasonló jogi eszközök nem segítik.*

A közköltség visszatérítésének vizsgálatánál szükséges azt is számba venni, hogy amennyiben a követelések behajtásánál a bírósági végrehajtási eljárások sem vezetnek eredményre, az önkormányzat a követelések behajthatatlanná minősítésére és a nyilvántartásokból történő törlésének eszközével is élhet. Amennyiben ugyanis az eltemettetésre köteles rászorulónak ingó vagy ingatlan hagyatéka nem volt, vagy a hagyatéki eljárás befejezését követően megállapítható, hogy nincs végrehajtás alá vonható vagyona, illetve a hagyatéki értéke a követelés kielégítését nem teszi lehetővé, a követelés behajthatatlanná válik, és az önkormányzat erre hatáskörrel rendelkező szerve – a behajthatatlanság tényének és mértékének bizonyítása mellett – dönthet a tartozás leírásáról.

Az önkormányzat a polgári jogviszonyokból származó behajthatatlan követeléseiről lemondhat. A behajthatatlan követeléseket a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (4) bekezdés 10. pontja határozza meg, mely szerint behajthatatlan követelés az a követelés,

- a) amelyre az adós ellen vezetett végrehajtás során nincs fedezet, vagy a talált fedezet a követelést csak részben fedezi (amennyiben a végrehajtás közvetlenül nem vezetett eredményre és a végrehajtást szüneteltetik, az óvatosság elvéből következően a behajthatatlanság - nemleges foglalási jegyzőkönyv alapján - vélelmezhető),

---

<sup>2</sup> Ezt a folyamatot elemzi és írja le Ladányi János és Szelényi Iván tanulmánykötetükben Ladányi János-Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái Napvilág kiadó (2004) 78. oldal

- b) amelyet a hitelező a csődeljárás, a felszámolási eljárás, az önkormányzatok adósságrendezerési eljárása során egyezségi megállapodás keretében elengedett,
- c) amelyre a felszámoló által adott írásbeli igazolás (nyilatkozat) szerint nincs fedezet,
- d) amelyre a felszámolás, az adósságrendezerési eljárás befejezésekor a vagyonfelosztási javaslat szerinti értékben átvett eszköz nem nyújt fedezetet,
- e) amelyet eredményesen nem lehet érvényesíteni, amelynél a fizetési meghagyásos eljárással, a végrehajtással kapcsolatos költségek nincsenek arányban a követelés várhatóan behajtható összegével (a fizetési meghagyásos eljárás, a végrehajtás veszteséget eredményez vagy növeli a veszteséget), amelynél az adós nem lehet fel, mert a megadott címen nem található és a felkutatása igazoltan nem járt eredménnyel,
- f) amelyet bíróság előtt érvényesíteni nem lehet,
- g) amely a hatályos jogszabályok alapján elévült.

Annak mérlegelésére, hogy egy, adott esetben 96 ezer forint összegű követelés behajtása arányban áll-e egy 2 millió forintra értékelt lakóház jelentette lakhatás elvesztésével, a jogszabály nem biztosít lehetőséget.

A hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos kötelezettség a temetés költségeinek visszatérítésére irányuló eljárás során is terheli az önkormányzatot, úgy is mint jogalkotót, és úgy is mint egyedi ügyben döntéshozót. Éppen azért, mert a vizsgált támogatás a szociális ellátás körébe, a Szocvtv. hatálya alá tartozik, szükségesnek ítélem nagyobb hangsúlyt fektetni a megelőzésre, annak érdekében, hogy a szociális támogatás megállapításának lehetséges következményeként kérelmező ne kerülhessen még kiszolgáltatottabb helyzetbe.

A súlyosan méltánytalan következményekkel járó eljárások elkerülése érdekében különösen méltányolandó körülményként szükségesnek tartom jogszabályban meghatározni azokat a feltételeket, melyek legalább a visszatérítendő szociális támogatás és a lakhatást biztosító vagyon (örökség) hagyatéki hitelként való elismertetése tekintetében arányosnak tekinthető, illetve további – önkormányzati rendeletben rögzített, normatív, mindenki által megismerhető – szabályokat (részletfizetés, közkölttség közfoglalkoztatás biztosításával történő megtérítése, a lakóház visszabérlésének biztosítása, stb.), amelyek proaktív módon járulhatnak hozzá a köztartozás lakhatás megőrzését is biztosító visszafizetéséhez.

*Az önkormányzat köteles felelős gazdálkodást folytatni, de a tulajdonosi érdekei érvényesítése során is fennáll az önkormányzat, mint szociális hatáskör címzettjének a felelőssége: a közkölttség visszatérítésére irányuló törekvése nem eredményezheti azt, hogy szociálisan rászoruló személy szociális eljárás következményeként bosszú távon hátrányosabb helyzetbe kerüljön, végső soron hajléktalanná váljon. Megelőző intézkedések hiányában fennáll a veszélye annak, hogy a panasos esetéhez hasonlóan a köztartozás visszatérítése során a rászorulóknak szociális biztonsághoz való joga sérül. A lakhatás megőrzése, a hajléktalanná válás Alaptörvényből levezethető és Mőtv.-ben deklarált célja elérése érdekében szükségesnek tartom jogszabályban megteremteni a megelőlegezett közkölttség visszatérítésére irányuló eljárásokban, a különös méltánylást érdemlő esetekben alkalmazható kedvezmények, megelőző intézkedések rendszerét.*

Végezetül szeretnék rámutatni arra, hogy fennáll az elvi lehetősége annak is, hogy a hagyatéki követeléssel terhelt lakóingatlant maga az önkormányzat szerezzze meg. A közkölttség megtérítésére vonatkozó szabályok viszont arra nem biztosítanak garanciát, hogy amennyiben a közkölttség visszatérítését célzó hagyatéki követelés fejében az önkormányzat szerezi meg az örökölt lakóingatlant, köteles-e, s ha igen, mely esetekben köteles a lakás további – például önkormányzati bérlői jogviszony keretében történő – használatának lehetőségével az egyébként szociálisan rászoruló kötelezett további lakhatását biztosítani.

*Fentiek okán ezért szükséges tartom felhívni a figyelmet arra is, hogy az eset során alkalmazott módszer hátrányos joggyakorlat kialakulásának is teret enged. Nyitva áll a lehetősége annak, hogy az önkormányzatok kiszolgáltatott emberektől, méltánytalan eljárás során, a lakóingatlan értékéhez képest aránytalanul alacsony összegű követelés behajthatóvá tétele érdekében, mérsékelt áron úgy szerezzenek meg lakóingatlanokat, hogy ezáltal a szociálisan támogatott személy hátrányosabb körülmények közé kerülhet. Emiatt elengedhetetlennek tartom olyan garanciális szabályok magasabb szintű jogszabályban történő rögzítését is, amelyek e gyakorlat kialakulását megakadályozhatják.*

*A közköltség követelésként történő behajtásának folyamatában a rászorulóknak esetében várható szociális következmények felmérése érdekében ezért szükséges meghatározni legalább egy küszöbértéket, amely rögzíti a közköltség követelésének összegéből valamint a követelés alá vont lakóingatlan értékéből képzett arányt, amely arányszám alatt az önkormányzat a közköltség visszatérítésével összefüggő, tulajdonosi jogkörébe tartozó döntés során a rászoruló lakhatását jelentő ingatlan kényszerértékesítését nem kezdeményezheti.*

## **Összegzés**

Számos jelentésemben hivatkozom az Ajbt. azon rendelkezésére, amely a biztos kötelezettségévé teszi, hogy *tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordítson a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.* Ezen kötelezettség alapján a korábbi országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból indított 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 – mint az Alaptörvényben is rögzített alapvető jogok – szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A jogalkalmazó települési önkormányzattól nem csupán elvárható, hanem kifejezett *kötelezettsége,* hogy polgárai megfelelő tájékoztatást kapjanak az egyes állami, önkormányzati ellátási formákról, azok igénylésének és igénybevételének feltételeiről. Ez a követelmény az alacsony társadalmi státuszú csoport tagjaival összefüggésben kiemelt jelentőségű. A jelenlegi gazdasági helyzet által előidézett nehéz élethelyzetek miatt a szociális ügyekben eljáró hatóságok kiemelt feladata, hogy eljárásaik során a rászoruló polgárok segítségére legyenek, és a tisztességes eljáráshoz való jog jogállami szellemében, kellő körültekintéssel eljárva előzzék meg azt, hogy az eleve hátrányos helyzetben lévő kérelmezők az önkormányzat szociális eljárásának lehetséges következményeként még hátrányosabb helyzetbe kerüljenek.

## **Intézkedéseim**

Fentiekre figyelemmel a jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszás, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét magában hordozó helyzet, valamint a visszasságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy
  - vizsgálja meg a jogszabályi feltételeit egy olyan módszernek, amely a lakhatás megőrzése mellett biztosítja a közköltség visszatérítését abban az esetben is, ha a közköltség fedezete a lakhatást egyedül biztosító lakóingatlan, és amely egyúttal garantálja azt is, hogy a szociálisan rászoruló, mélyszegénységben élő személy a közköltség követelésként történő behajtásának következményeként nem kerül hosszabb távon hátrányosabb helyzetbe.
  - vizsgálja felül a megelőlegezett közköltség visszatérítésére irányuló eljárások különös méltánylást érdemlő eseteiben alkalmazható kedvezmények, megelőző intézkedések szabályozásának rendszerét, különös figyelemmel a halmozottan hátrányos helyzetben élőkre.

2. az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezem *Zsadány Község Önkormányzata Képviselőtestületénél,* hogy a jelentésemben foglalt szempontok figyelembevételével vizsgálja felül a panaszos

- téli tüzelővel való ellátásának feltételeit,
- közfoglalkoztatásának lehetőségét,
- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez biztosított települési támogatásra való jogosultságát, miután kérelmező a családsegítő szolgálat segítő közreműködése mellett a jogosultsági feltételeknek való megfelelésről gondoskodott.



3. az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján felhívom Zsadány Község Önkormányzat jegyzőjét, hogy a jövőben a hozzá benyújtott kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el, szociális támogatásokkal kapcsolatos eljárását mindenkor a Ket. illetve az ágazati jogszabályok rendelkezései alapján, a kérelmező jogbiztonsághoz, szociális biztonsághoz fűződő jogát szem előtt tartva, a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményének is megfelelően folytassa le.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.