



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ FNSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## JELENTÉSE

az AJB-951/2012. számú ügyben

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Érintett szerv: Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzata

2012. június

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB 951/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

### Az eljárás megindítása

Panaszosok közös beadványukban Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának nevelési támogatással kapcsolatos eljárásait sérelmezték.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatától (a továbbiakban: Önkormányzat).

### Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

### Alkalmazott jogszabályok

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
- Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának, a rászorult személyek támogatásáról szóló 4/2009. /II. 24./ ÖK. rendelete (a továbbiakban: Rendelet)
- Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának az egyes szociális tárgyú rendeletek módosításáról szóló 25/2010./VII.16./ XI.ÖK számú rendelete (a továbbiakban: Módosító Rendelet I.)
- Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának a rászorult személyek támogatásáról szóló 4/2009/II.24./ XI.ÖK sz. rendelet módosításáról szóló 38/2010./XII.20./ XI.ÖK sz. rendelete (a továbbiakban: Módosító Rendelet II.)

### A megállapított tényállás

Az egyik panaszos szerint az Önkormányzat 2010. október 1-jén kelt határozatában nevelési támogatást állapított meg gyermeke részére – a támogatásra való jogosultság fennállásáig, de legfeljebb a gyermek harmadik életévének betöltéséig – a helyi Rendelet alapján. Az Önkormányzat 2011. január 21-én kelt határozatában – a Rendelet módosítására hivatkozással – a nevelési támogatást, 2010. december 31-j hatállyal megszüntette. Panaszos a megszüntető határozat ellen jogorvoslattal élt, fellebbezését a Képviselő-testülete – az elsőfokú határozatot helyben hagyva – megszüntette.

A másik panaszos gyermeke részére az Önkormányzat 2010. október 18-án kelt határozatában – ugyancsak a támogatásra való jogosultság fennállásáig, de legfeljebb a gyermek harmadik életévének betöltéséig – állapított meg gyermek nevelési támogatást a

Rendelet alapján. Az ő esetében is 2011. január 21-én kelt határozatban – a Rendelet módosítására hivatkozással – a megállapított nevelési támogatást, 2010. december 31-i hatállyal megszüntették. fellebbezését a Képviselő-testület elutasította, az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

Panaszosok sérelmezik, hogy az Önkormányzat nem tájékoztatta őket a Rendelet módosításáról és a támogatás folyósításának felülvizsgálatáról. Szerintük számos kerületi család jövője vált bizonytalanná a Rendelet módosításával.

Megkeresésemre az Önkormányzat arról tájékoztattott, hogy a panaszosok nevelési támogatás iránti kérelme megfelelt a Rendeletben előírt feltételeknek,<sup>1</sup> így azt megállapították számukra. A Rendelet 2010. december 22-től hatályos módosítása értelmében támogatásra a XI. kerületi lakóhelyén életvitelszerűen tartózkodó család jogosult, második életévét betöltött gyermek jogán, a gyermek harmadik életévének betöltéséig.<sup>2</sup> A módosított Rendelet alapján panaszosok jogosultságát felülvizsgálták, amelynek eredményeként megállapították, hogy a panaszosok gyermekei nem szerepeltek a bölcsőde várólistáján, így a támogatás folyósítását 2010. december 31-i hatállyal az Önkormányzat valamennyi addig jogosult esetében megszüntette.

Tájékoztattak arról is, hogy panaszosok a jogorvoslati eljárás után ismételt benyújtották kérelmüket a módosított jogszabályi feltételeknek megfelelően. Részükre a nevelési támogatást újból megállapították, amelyet a gyermekek három éves koráig folyósítottak.

## A vizsgálat megállapításai

### 1. A hatáskör tekintetében

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

A helyi önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

### 2. Az alapvető jogok tekintetében

*A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság

<sup>1</sup> A támogatás megállapítható volt, amennyiben a kérelmező gyermeke napközbeni ellátás keretében az Önkormányzat által fenntartott és támogatott férőhelyet nem vett igénybe.

<sup>2</sup> A támogatás további feltétele volt, hogy a családban az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét (57. 000 Ft), továbbá, hogy a szülő bölcsődei elhelyezésre irányuló kérelmét illetően az intézményvezető nyilatkozik arról, hogy férőhelyet nem tud biztosítani, de a gyermeket várólistán tartja.

az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint 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.<sup>3</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. 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.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”*<sup>4</sup>

E követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értekezéssel bírál el.

### 3. Az ügy érdeme tekintetében

A Rendelet panaszosok nevelési támogatás iránti kérelmének elbírálása idején (2010. október) a következőképpen rendelkezett:

A Rendelet 22/A §-a szerint *„(1) A hatályos önkormányzati rendeletben a bölcsődei ellátás iránti kérelem elbírálása szempontjainak megfelelő gyermek jogán a szülő részére – külön kérelemre – nevelési támogatás állapítható meg, amennyiben a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyet nem veszi igénybe.*

*(2) A támogatás összege a gyermek második életévének betöltését*

*a) megelőzően havonta 30.000 Ft*

*b) követően 60.000 Ft.*

*(3) A támogatás további feltétele, hogy a kérelmezőnek a támogatással nem érintett, nem tanköteles gyermeke a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyen legfeljebb napi 4 órát vehet igénybe.”*<sup>5</sup>

A Módosító Rendelet I. 8. § (1) bekezdése értelmében *e rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, rendelkezéseit a kihirdetés napján folyamatban levő ügyek elbírálása során is alkalmazni kell.*

A 2010. december 22-től hatályos módosítások szerint a Rendelet nevelési támogatásra vonatkozó előírásai a következők voltak:

A Rendelet 22. §-a szerint: *„(1) A hatályos önkormányzati rendeletben a bölcsődei ellátás iránti kérelem elbírálása szempontjainak megfelelő, második életévét betöltött gyermek jogán, a gyermek harmadik életévének betöltéséig, a szülő részére, külön kérelemre,*

<sup>3</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>4</sup> Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14. 2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>5</sup> A Rendeletbe beemelte a Módosító Rendelet I.

családonként egy gyermek figyelembevételével – nevelési támogatás állapítható meg, amennyiben

a) a szülő bölcsődei elhelyezést érintő kérelmére az intézményvezető nyilatkozik arról, hogy férőhelyet biztosítani nem tud, de a gyermeket várólistán tartja,

b) a családban az egy főre jutó havi nettó jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét, továbbá

c) a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyet – ideértve az időszakos gyermekfelügyeletet is, – nem vesz igénybe.

(2) A támogatás további feltétele, hogy a kérelmezőnek a támogatással nem érintett, nem tanköteles gyermeke a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyen legfeljebb napi 4 órát vehet igénybe, kivéve, ha mindkét szülő – vagy az egyedülálló szülő – aktív munkaviszonyban áll.

(3) A támogatásra a XI. kerületi lakóhelyén életvitelszerűen tartózkodó család jogosult. Az életvitelszerű tartózkodás tényét a Védőnői Szolgálat a Polgármesteri Hivatal megkeresésére igazolja.

(4) A kérelem elbírálásakor a jövedelem esedékessé váló vélelmezését a Szt. 10. §-ának<sup>6</sup> rendelkezései alapján kell elvégezni. A jövedelem megállapításakor a kérelmező készpénz-megtakarítását tizenkét havi jövedelemként kell figyelembe venni.

(5) A támogatás havi összege megegyezik a nyugdíjminimum összegével.

(6) A támogatás megállapítása legfeljebb hat hónap időtartamra történik. Amennyiben a folyósítás időtartama alatt a gyermek számára az Önkormányzat bölcsődei férőhelyet biztosít, akkor a támogatás folyósítását a következő hónaptól meg kell szüntetni. A hat hónap lejártakor – a jogosultság fennállása esetén, külön kérelemre – a támogatás folyósítása meghosszabbítható abban az esetben, ha az Önkormányzat gyermekintézményi férőhelyet nem tud felajánlani.<sup>7</sup>

A Módosító Rendelet II.14. §-a szerint e rendelet rendelkezéseit a hatályba lépésekor folyamatban levő ügyek elbírálása során is alkalmazni kell. A nevelési támogatás ügyekben korábban meghozott, megállapító határozatokat 2010. december 31-i fordulónappal, 2011. január 31-ig felül kell vizsgálni.

A fentiekből megállapítható, hogy az Önkormányzat a 2010. december 22-től hatályos módosítással jelentős mértékben megváltoztatta a nevelési támogatás feltételrendszerét. A módosított Rendelet ugyanis a jogosultság többfeltételeként határozta meg, hogy a gyermeket bölcsődei várólistán nyilvántartsák, a családban az egy főre jutó havi nettó jövedelem ne haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét. A Módosító Rendelet II. egyértelműen szűkítette a jogosult kört is, ugyanis a módosítás következtében családonként egy, a második életévét betöltött gyermek részesülhet nevelési támogatásban harmadik életévének betöltéséig.

A Jat. 2. § (3) bekezdése értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

A Jat. e rendelkezésével kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni, hogy a Rendelet módosításakor és rövid időn belüli hatálybaléptetésekor, továbbá a támogatások – határozatban megállapított – határozott ideig (a gyermekek harmadik életévének betöltéséig) történő folyósításának a módosított Rendelet alapján való visszamenőleges hatályú<sup>8</sup> megszüntetésekor figyelmen kívül hagyták az érintett alanyi kör – több gyermekes családok – és a támogatással kapcsolatos jogviszonyaik sajátosságait. Ezzel a családok életvitelében

<sup>6</sup> A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)

<sup>7</sup> A Rendeletbe beemelte a Módosító rendelet II.

<sup>8</sup> 2011 januárban kelt határozatokban 2010. december 31-i hatállyal

jelentős nehézségeket okoztak, hiszen nyilvánvaló, hogy a családi háztartások a kieső ellátás, támogatás összegét rövid idő alatt egyéb forrásból nem voltak képesek pótolni.

Vitatható a „felülvizsgálat” intézményének (mint jogtechnikai megoldás) alkalmazása is. A módosított Rendelet alapján felülvizsgált valamennyi – korábban, a kérelmek elbírálásakor hatályos Rendelet alapján meghozott – határozat ugyanis nyilvánvalóan nem felelt meg a módosított Rendelet új feltételeinek, ezért kellett a támogatások folyósítását megszüntetni.

Egy adott állapot szerinti jogosultságok és kötelezettségek rendszere alapvetően befolyásolja az érintettek magatartását, alapját képezik a jövőre vonatkozó döntéseiknek, a rövidebb-hosszabb távú tervezésnek. A változó gazdasági helyzetnek, a teherbíró képességének megfelelően az állam a támogatások igénybevételét szigoríthatja, csökkentheti, a támogatások rendszerét módosíthatja, átszervezheti. A jogvédelmi szint biztosítása a jogállamiságból eredő jogbiztonság, a kiszámíthatóság, az előreláthatóság és a viszonylagos stabilitás követelményét fogalmazza meg. A jogvédelmi szint biztosításával, ezen belül az ún. *bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségek* körében nem csupán az alkotmányos (alapjogoknak) jogoknak, hanem a törvényhozás által biztosított jogosultságoknak (az Alaptörvény alatti dimenzió) a védelméről is szó van.<sup>9</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – az AB hatásköréből következően – az állam bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségeit a jogalkotásban, a jogszabályok változtatása kapcsán fejtette ki.<sup>10</sup> *Az alapvető alapjogi követelmények közé sorolható a megfelelő felkészülési idő biztosítása, a fokozatosság és az azonnali hatályú jogelvonás tilalma.* A vizsgálattal összefüggésben rá kell mutatnom azonban arra, hogy a jogbiztonságnak és a bizalomvédelemnek, mint alapjogi kötelezettségeknek jelentős szerepe van a jogalkalmazás során az állami hatósági-szolgáltató szervezetrendszer alakítása, átszervezése vonatkozásában. Az állampolgárok joggal várják el, hogy a jogszabály-módosításokat – különösen, ha jelentős számú rászoruló jogosultat érint – a jogalkotó a lehető legnagyobb körültekintéssel készítse elő, figyelembe véve az adott szociális ellátás, támogatás sajátosságait és az érintettek élet- és jogviszonyait. A vizsgált ügyben e kívánalmakra a Képviselő-testület nem volt tekintettel.

*Mindenek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának általam vizsgált szabályozása – a jogalkotás garanciális szabályainak figyelmen kívül hagyása miatt – a panaszosok, illetve valamennyi érintett ügyében a jogbiztonság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, konkrétan a bizalomvédelmi kötelezettséggel, továbbá a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

### Intézkedésem

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzata polgármesterét, hogy a jelentésemet, arra történő figyelemfelhívásom mellett terjessze a Képviselő Testület elé, hogy a jogalkotás során – a bizalomvédelmi kötelezettség, valamint az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesülése érdekében – a jogszabályok és eljárási garanciák, valamint az ügyféli jogok maradéktalan figyelembevételével járjanak el.

Budapest, 2012. június 6.

Prof. Dr. Szabó Kálmán



<sup>9</sup> Lásd Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*, KJK Kerszöv. Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2003. 110-111. o.

<sup>10</sup> Lásd 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, 56/1995. (IX. 15.) AB határozat.