

ÖNKORMÁNYZATI SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK

I. A SZOCIÁLIS IGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK SPECIÁLIS ILLETÉKESSÉGI SZABÁLYAI

(A hatályos 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról - a továbbiakban: Szt. -, a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.), az 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról - a továbbiakban: Nytv. - valamint a 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet alapján, ahol más jogszabályra hivatkozunk, azt külön feltüntetjük.)

Az önkormányzatok az ellátásokat **szociális igazgatási eljárások** során állapítják meg. Az Szt. értelmében **szociális ellátásokra** a magyar állampolgárok, a bevándoroltak, a letelepedettek, a hontalanok és a magyar hatóság által menekültként elismert személyek **jogosultak**. Ugyancsak jogosultak szociális ellátásra a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (2007. évi I. törvény) szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek,¹⁰⁰ amennyiben az ellátás igénylésének időpontjában a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogát a Magyar Köztársaság területén gyakorolják, és bejelentett lakóhellyel rendelkeznek. Emellett a települési önkormányzatok kötelesek szállást, étkezést és átmeneti segítyt biztosítani az Európai Szociális Kartát megerősítő országok¹⁰¹ jogszerűen Magyarországon tartózkodó állampolgárai számára is, amennyiben ezek hiánya életet vagy testi épséget veszélyeztet. (Szt. 3. § 1-2. bekezdés, 3. bekezdés a. pont)

Az Szt. 5. §-ának 1. bekezdése szerint a szociális igazgatási eljárások lefolytatására a Ket. **rendelkezéseit kell alkalmazni**.

A Ket. szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az a hatóság az **illetékes**, amelynek területén az ügyfél lakó- vagy tartózkodási helye, ennek hiányában szálláshelye van (Ket. 21. § 1. bekezdés a. pont).

100 Az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgára,
- az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személy,
- az EGT-állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagja,
- a magyar állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagja,
- az az EGT-állampolgárt vagy a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személy, aki
- a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik,
- abban az országban, ahonnan érkeznek – az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik, és a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi (A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 1. § 1. bekezdés).

101 Az Európai Szociális Kartát megerősítő országok: Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izland, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Nagy-Britannia, Norvégia, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Törökország.

Az Szt. azonban az illetékességgel kapcsolatban másképp rendelkezik, 2007. január 1-jétől úgy, hogy: „A kérelmet - ha e törvény másként nem rendelkezik - az a szociális hatáskört gyakorló szerv bírálja el, amelynek illetékességi területén a kérelmező lakcíme van. Ha a kérelmezőnek több lakcíme van, az illetékességet az a lakóhely vagy tartózkodási hely alapozza meg, ahol életvitelszerűen lakik.” (Szt. 32/A. § 1. bekezdés)

Korábban hasonló rendelkezés 63/2006. Korm. R. 2. §-ában szerepelt, és gyakorlati alkalmazása már akkor is szinte megoldhatatlan problémákat okozott, hiszen a szabály nem vesz arról tudomást, hogy a kérelmezők jelentős része (a KSH adatai szerint 500.000 ember) olyan helyen lakik, ahol semmilyen címmel nem rendelkezik. A hatályos szabályozás szerint azoknak az estében, akik több lakcímmel rendelkeznek, és azok egyikén sem laknak, nincs olyan önkormányzat, amely köteles lenne a szociális ellátás iránti kérelmeiket elbírálni. Esetükben arra való hivatkozással, hogy a kérelmező nem lakik életvitelszerűen a lakcímén, bármelyik önkormányzat jogszerűen elutasító határozatot hozhat, míg az az önkormányzat, melynek területén ténylegesen lakik, semmiképpen nem lehet illetékes, hiszen ott nincsen címe. A problémát általánosságban és konkrét ügyekhez kapcsolódva is folyamatosan jelezzük az illetékes szakminisztériumnak, de eddig a rendezés érdekében érdemi lépés nem történt.

Annak érdekében, hogy az ügyfelek meglévő jogosultságait mégis érvényesíteni tudjuk, a konkrét ügyekhez kapcsolódó gyakorlati lépéseket érdemes tenni. Amennyiben a kérelmező be tud jelentkezni oda, ahol ténylegesen lakik, ezt érdemes még a kérelem benyújtását megelőzően megtenni, és az új lakcím szerinti önkormányzattól kérni az ellátás megállapítását. Amennyiben ez nem lehetséges (pl. a szállásadó vagy az önkormányzati lakás esetében az önkormányzat nem jelenti be, vagy esetleg az ügyfél közterületen lakik), a korábbi szabályozásnak megfelelően a lakóhely (állandó lakcím) szerinti önkormányzattól érdemes kérni az ellátást. A kérelmekbe minden esetben részletesen bele kell írni minden lakcímmel kapcsolatos adatot (lakóhely - korábban állandó lakcím; tartózkodási hely - korábban ideiglenes lakcím), és nyilatkozni kell, hogy az ügyfél ténylegesen hol is lakik.¹⁰² Ezek az adatok azért alapvető fontosságúak, mert amennyiben az önkormányzat rendelkezésére állnak, nem zárhatja le elutasító határozattal a szociális igazgatási eljárást, hanem a Ket. 22. § 2. bekezdésének megfelelően köteles azt haladéktalanul áttenni az illetékes szervhez.¹⁰³ Amennyiben a második önkormányzat is azt állapítja meg, hogy nem illetékes, úgy az önkormányzatok kötelesek egymás között nyolc napon belül megkísérelni a vita eldöntését, illetve, ha ez nem vezet eredményre, az illetékest a vita eldöntését kérő önkormányzat szerinti kormányhivatal vezetője jelöli ki tizenöt napon belül. Amennyiben esetleg az önkormányzatok nem fordulnak a kormányhivatalhoz, ezt érdemes a

102 Amennyiben a kérelmező közterületen lakik, arról érdemes nyilatkozni, hogy melyik településen, kerületben. A kérelem elbírálását ezekben az esetekben segítheti, ha a nyilatkozatban megjelölt településen, kerületben lakcíme is van.

103 Ha mégis elutasító határozat születik, az jogszerűtlen, a Ket.-re való hivatkozással meg kell fellebbezni.

kérelmezőnek megtenni, mert ezt követően az ellátást általában meg szokták állapítani, hiszen a kormányhivatal határozatát az önkormányzatoknak kötelező végrehajtani.¹⁰⁴ (Ket. 23. §)

A fenti szabályoktól eltérő módon rendelkezik Szt. 6. §-a hajléktalan személyek esetében, akiknek ügyében az az önkormányzat illetékes, amelynek területét a **hajléktalan személy** az ellátás igénybevételekor nyilatkozatában tartózkodási helyeként megjelöli. Hajléktalannak e paragrafusban azokat tekintik, akik lakóhellyel nem rendelkeznek, illetve lakóhelyük hajléktalan szállás.¹⁰⁵ (Szt. 4. § 2. pont)

Az Nytv. viszont nem ismeri a lakcím nélküiség fogalmát, rendelkezései értelmében a lakóhellyel nem rendelkező hajléktalan embereket a szállásadóknak - amennyiben 10 napot meghaladóan hajléktalanszállón tartózkodnak - az intézményekbe be kell jelenteniük, Az ideiglenes szálláshellyel sem rendelkező hajléktalan személynek pedig lakóhelyeként azt a települést (fővárosi kerületet) kell bejelentenie, ahol szokásosan megtalálható (146/1993. Korm. rendelet 36. § 3-4. bekezdés). A **közterületre való bejelentés** azonban komoly problémákat okozhat az ügyfél jogosultságainak érvényesítésében, hiszen például a Szt. szövege alapján az ilyen címmel rendelkező nem tekinthető hajléktalannak, illetve egyéb jogszabályok sem ismerik ezt a fogalmat.

További nehézségeket okoz, hogy a Szt. nem ismeri az Nytv.-ben szereplő **fiktívált lakcím** fogalmat sem (146/1993. Korm. rendelet 34. § 3. bekezdés), az ügyintézők során gyakori, hogy egyes önkormányzatok azért vitatják illetékességüket, mert az ügyfél lakcíme már fiktívált. Azonban nincs olyan jogszabály, amelyik kimondaná, hogy a fiktívált lakcím nem teremt illetékességet, ezért érdemes az erre hivatkozó elutasító határozatokat megfellebbezni.

Ez a viszonylag bonyolult, és egymásnak ellentmondó szabályozás a gyakorlatban igen sok nehézséget okoz, a hajléktalan (lakóhely nélküli, vagy menhelyre bejelentett) emberek **illetékességi problémák** miatt jellemzően nem jutnak hozzá az Szt.-ben meghatározott ellátásokhoz.¹⁰⁶

Összefoglalva, a lakóhellyel nem rendelkezők, vagy hajléktalan szállásra bejelentettek annál az önkormányzatnál illetékesek, amelynek területét nyilatkozatukban tartózkodási helyükként megjelölik. (Ez nem azonos a lakcímnyilvántartásban használt tartózkodási hely - korábban ideiglenes lakcím -

104 Általában tehát hosszú, több hónapos „vándorlás” után, ha az ügyfél elég kitartó és türelmes, ezeket a jogosultságokat lehet érvényesíteni. Az ügyintézés során érdemes odafigyelni arra, hogy a megállapított ellátást a kérelem benyújtásától kell folyósítani, akármilyen hosszán tartott is az eljárás. Ezért az eljárás során kerülni kell, hogy új kérelmet nyújtsunk be, ragaszkodni kell ahhoz, hogy az eredeti kérelmet helyezzék át. Megoldhatatlan esetek, akár évekig elhúzódó eljárások akkor fordulnak elő, ha a államigazgatási hivatal nem dönt, vagy az ügyfél lakcíme, illetve tényleges tartózkodási helye az elhúzódó eljárás alatt megváltozik.

105 A szociális szolgáltatások igénybe vétele esetén ettől eltérően rendelkezik az Szt., ebben az esetben hajléktalannak azt tekinti, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti (Szt. 4. § 3. bekezdés).

106 Az elmúlt évek tapasztalatai szerint a hajléktalanok szociális ellátására vonatkozó szabályok a Szt. minden módosítása után egyre bonyolultabbá, alkalmazhatatlanabbá válnak. Meggyőződésünk, hogy a hajléktalanokra ugyanolyan jogok és kötelezettségek kellene, hogy vonatkozzanak, mint minden magyar állampolgárra, szociális igazgatási eljárásokban való megkülönböztetésük kifejezetten káros. Indokolt lehet a lakcím nélküliek illetékességének meghatározására vonatkozó jogi szabályozás, de egyrészt semmiképpen sem lenne szabad a lakcím nélküiség államigazgatási fogalmát összemosni a hajléktalanság szociológiai fogalmával, másrészt a lakcím nélküliekre vonatkozó illetékességi szabályozást is célszerűnek látszana nem a Szt.-ben, hanem az Ket.-ben szerepeltetni. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a Ket. új elemként emeli be az illetékesség meghatározásába a szálláshely fogalmát, miközben ezt a Szt. nem használja, ennek gyakorlati alkalmazásáról még nincsenek tapasztalatok.

fogalmával.) A lakcímnélküliek ügyében tehát szociális igazgatási eljárásra az a szociális igazgatási szerv az illetékes, amelynek illetékességi területén a kérelmező tartózkodik.

Kivételt képeznek ez alól **a fővárosban tartózkodó hajléktalan** emberek (lakcímnélküliek vagy hajléktalan szállásra bejelentettek) időskorúak járadéka, rendszeres és átmeneti szociális segély ügyei, amelyek az Szt. 1996-1997-es módosítása után a Fővárosi Önkormányzathoz kerültek (Szt. 32/E. §, Szt. 37/G. § 7. bekezdés, Szt. 45. § 5. bekezdés). Ezen ellátásokat a Fővárosi Szociális Rendelet (40/2009. (VII. 9.) Főv. Közgy. rendelet a hajléktalanok pénzbeli szociális ellátásáról és a szociális ellátás egyes kérdéseiről) szabályozza, melyet az önkormányzati szociális ellátásokról szóló anyagunk negyedik fejezetében ismertetünk.

A Szt. 7. §-a értelmében minden önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles a rászorulóknak átmeneti segélyt, étkeztetést és szállást biztosítani, amennyiben ezek hiánya életet vagy testi épséget veszélyeztet. Az ily módon kifizetett átmeneti segély összege a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező (a segélyezett lakóhelye - állandó lakcíme - szerinti önkormányzattól) visszaigényelhető.

Sajnos az önkormányzatok - tapasztalataink szerint - nem tartják be a fenti szabályokat, amennyiben illetékességi problémák adódnak, a szóban előadott kérelmekre el sem indítják a szociális igazgatási eljárást, vagy elindítják ugyan, de illetékesség hiányában lezárják az eljárást. Ezért az eljárás minden szakaszában kiemelten figyelni kell arra, hogy a Ket. rendelkezéseit betartsák, és ha jogszabálysértést tapasztalunk, fellebbezést kell benyújtani, illetve az államigazgatási hivatalhoz fordulni.

II. A SZOCIÁLIS IGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK SPECIÁLIS ELJÁRÁSI SZABÁLYAI

(A hatályos 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról - a továbbiakban: Szt. -, a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól - a továbbiakban: Ket. -; a 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól - a továbbiakban: 63/2006. Korm. R. - alapján, ahol más jogszabályra hivatkozunk, azt külön feltüntetjük.)

A szociális igazgatási eljárások **költség és illetékmentesek** (Szt. 16. §).

A szociális hatáskört gyakorló szerv **tájékoztatást nyújt** a törvény szerinti pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról (Szt. 5. § 2. bekezdés a. pont).

Ha a törvény másként nem rendelkezik, a szociális rászorultságtól függő **pénzbeli ellátások iránti kérelmet** a jegyző hatáskörébe tartozó ellátás esetén (időskorúak járadéka, rendszeres szociális segély, fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személy gondozására megállapított ápolási díj) a kérelmező lakcíme szerint illetékes települési önkormányzat polgármesteri hivatalánál kell előterjeszteni. A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó ellátás esetén (lakásfenntartási támogatás, a 18. életévét betöltött tartósan beteg személy ápolására megállapított