

Ez az oldal a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Moduljából készült.

Üzenet adatai

Ügyszám	Hivatal	Felelős	Indítás dátuma
202108707	Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata	Fejér Adrienn	2021.03.02.
Tárgy			Határidő
Üzenettípus		Intézkedéstípus	
Szakmai segítségnyújtás		Szakmai segítségnyújtás	

Üzenet

Budapest Főváros Önkormányzata Budapest Főváros I-XXIII. kerületi Önkormányzatai részére Tisztelt Főpolgármester Úr! Tisztelt Polgármester Asszony/Polgármester Úr! Tisztelt Főjegyző Úr! Tisztelt Jegyző Asszony/Jegyző Úr! Mellékelten megküldöm a Miniszterelnökség Hatósági Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárának a veszélyhelyzet ideje alatt megalkotott költségvetési rendelet véleményezésével-elfogadásával, a polgármester feletti munkáltatói jogkör gyakorlásával és a térítési díjak megállapításával kapcsolatban kialakított szakmai álláspontját tartalmazó tájékoztató levelét. Tisztelettel: Budapest Főváros Kormányhivatala

Csatolmányok

Egyéb BP_2800_00361_2_2021.pdf



BELÜGYMINISZTERIUM



MINISZTERELNÖKSÉG

Iktatószám: BM/3969/2021.

Tárgy: Tájékoztatás az önkormányzatok részére a veszélyhelyzet ideje alatti költségvetési rendelet véleményezése-elfogadása, a polgármester feletti munkáltatói jogkör gyakorlása és a térítési díjak megállapítása kapcsán

Tisztelt Polgármester Asszony!
Tisztelt Jegyző Asszony!

Tisztelt Polgármester Úr!
Tisztelt Jegyző Úr!

Az elmúlt időszakban – mind szóban, mind írásban – több megkeresés érkezett egyrészt arra vonatkozóan, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt hogyan érvényesülnek a jogszabályok a **költségvetési rendelet véleményezése-elfogadása, illetve a polgármester feletti munkáltatói jogkör gyakorlása** (pl. szabadságterv jóváhagyása) során. Másrésztől ugyancsak számos kérdés érkezett a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII.18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KR.) alkalmazásával, kifejezetten a **térítési díjak megállapítását** érintően.

Ezen tárgykörökkel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatjuk Önöket:

A Kormány a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény kihirdetésével és a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel 2020. november 4. napjától, majd a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel 2021. február 8. napjától az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki.

E veszélyhelyzetben pedig – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 46. § (4) bekezdése értelmében – a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.

I.

Költségvetési rendelet, elemi költségvetés, éves költségvetési beszámoló elfogadása

A költségvetési rendelet nem tartozik a Kat. fent hivatkozott rendelkezése szerinti azon körbe, amelynek elfogadását a jogszabály korlátozná. A veszélyhelyzetben kihirdetett jogszabályok nem függesztették fel a költségvetési rendelethez vonatkozó ágazati jogszabályok alkalmazását, valamint a Kormány ez idáig nem élt az eltérő jogalkotás lehetőségével sem.

Jelen jogszabályi környezetben tehát a költségvetési rendelet elfogadásával kapcsolatos döntés meghozatala nyitva áll a polgármesterek számára. Ugyanakkor e döntés meghozatalakor is hangsúlyt kell helyezni a társadalmi rendeltetésnek megfelelő joggyakorlás kereteire.

A költségvetési rendelet előkészítése, elfogadása rendjéről az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 24. § (2)-(3) bekezdései, a 25. § (1) bekezdése, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 27. § (1)-(2) bekezdései rendelkeznek.

A fenti jogszabályhelyek feladatként határozzák meg a jegyző számára a költségvetési rendelet-tervezetnek a költségvetési szervek vezetőivel való egyeztetését, a polgármester számára az egyeztetés eredményét tartalmazó dokumentumoknak és a rendelet-tervezetnek bizottságok elé terjesztését véleményezésre.

Amint korábban, a 2020. november 10-én kelt Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium közös körlevelének¹ (a továbbiakban: ME-BM körlevél) I. 6. pontjában megfogalmazásra került, az egyes döntések meghozatalához jogszabály alapján szükséges véleményezési eljárások lefolytatására irányuló kötelezettségek – eltérő rendelkezés hiányában – a veszélyhelyzet ideje alatt is teljesítendőek.

E különleges jogrendben – jellegéből fakadóan – az önkormányzatiság számos működési elve, sajátossága azonban nem biztosítható maradéktalanul. Ide sorolandó az önkormányzati bizottságok kérdésköre.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MÖtv.) rendelkezései alapján az önkormányzati bizottságok – különösen a nagyobb lakosságú településeken – jelentős szerepet kaphatnak az önkormányzati döntések előkészítésében, végrehajtásában, valamint esetenként az önkormányzati döntéshozatalban. Főszabályként a törvény keretei között a képviselő-testület határozza meg bizottsági struktúráját, maga választja meg a bizottság elnökét és tagjait és döntési jogot is a képviselő-testület adhat bizottságának. Szűk körben az MÖtv., illetve törvény elrendelheti, elrendeli bizottság kötelező létrehozását, valamint közvetlenül állapít meg hatásköröket a bizottság számára. Jellemzően ezek nem döntési jogkörök, de fontos szerepet töltenek be az „önkormányzati hatalommegosztásban”, ugyanakkor feltételezik azt, hogy a bizottságok működnek. Veszélyhelyzetben azonban a képviselő-testület mellett a bizottságok sem működnek, működhetnek.

Az MÖtv. 120. §-ában a pénzügyi bizottság számára meghatározott hatáskörök is érdemi bizottsági működést feltételeznek, továbbá azt, hogy a képviselő-testület és az önkormányzati intézmények is teljes körűen képesek valamennyi funkciójukat betölteni. Ez pedig a veszélyhelyzetben nem biztosított. **Figyelemmel arra, hogy ezen bizottsági hatáskörök a**

¹ A körlevél megtalálható az Önkormányzati Hírlevél 2020. évi 19. szám - Önkormányzati Tudástár XIII. „Segédlet a katasztrófavédelemi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésének gyakorlati alkalmazásához II. rész” címen

veszélyhelyzet során lényegében rendeltetésszerűen nem gyakorolhatók, elmaradásuk nem jelent érdemi jogszabálysértést.

Nem gyakorolható továbbá rendeltetésszerűen az Áht. 24. § (3) bekezdésében foglalt azon kötelezettség sem, amely szerint a jegyző által előkészített költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester február 15-éig benyújtja a képviselő-testületnek, miután a Kat. 46. § (4) bekezdés alapján a képviselő-testület összehívására nincs mód. Ezen polgármesteri feladat teljesítésének elmaradása szintén nem értékelhető jogsértésként.

A polgármester természetesen élhet azzal a lehetőséggel, hogy a döntések, így a költségvetési döntés meghozatala előtt is e-mail-ben vagy a számára rendelkezésre álló egyéb informatikai eszköz útján a képviselő-testület tagjaival egyeztet, a bizottság tagjainak véleményét kikéri, törekedve ezáltal a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének megfelelő hatáskör gyakorlásra.

A fentiekben túl felhívjuk figyelmüket arra, hogy az önkormányzatok költségvetés elkészítésére vonatkozó kötelezettségük mellett továbbra is fennáll a 2021. évi elemi költségvetés (határidő: 2021. március 17.), valamint az éves költségvetési beszámoló (határidő 2021. március 22.) elkészítésére és a Magyar Államkincstár által üzemeltetett elektronikus rendszerbe való feltöltésére irányuló kötelezettségük is. A veszélyhelyzetben kihirdetett jogszabályok ugyanis nem függesztették fel az Áht. 58. §-ának és 108. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazását, továbbá az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet 32. § (4) bekezdésének alkalmazását.

II.

A polgármester szabadság tervének jóváhagyása

A polgármester feletti munkáltatói jogkör – veszélyhelyzet ideje alatti – gyakorlásával kapcsolatos álláspontunkat az ME-BM körlevél I. 14. pontjában kifejtettek szerint fenntartjuk.

Ennek értelmében a polgármester jogviszonyával kapcsolatos, saját maga számára hozott döntés nem egyeztethető össze az Möt. 9. §-ában foglalt elvekkel. Veszélyhelyzetben a polgármester, a képviselő-testület polgármester feletti munkáltatói jogkörével kapcsolatos kérdéskörben – saját maga munkáltatójaként – nem hozhat döntést.

Az előzőekben leírtakra tekintettel a veszélyhelyzet időszakában a polgármester a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 225/C § (2) bekezdésében szabályozott (szabadság terv jóváhagyása) munkáltatói jogosítvány ügyében sem hozhat jogszerű döntést.

A polgármester feladata, kötelezettsége csak arra irányul, hogy a szabadságtervét 2021. február 28. napjáig elkészítse és azt a képviselő-testület tagjainak tájékoztatásul megküldje.

III.

Tájékoztatás a 603/2020. (XII.18.) Korm. rendelet alkalmazásáról a térítési díjjal kapcsolatban

A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII.18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KR.) elsődleges szabályozási célja az, hogy a veszélyhelyzet miatt nehéz helyzetbe került lakosságnak segítséget nyújtson azzal, hogy a rendeletben meghatározott önkormányzati érdekeltségű szervezetek által nyújtott szolgáltatások, tevékenységek díjának emelését meghatározott időre megtiltja. Ezzel biztosítható, hogy az igénybe vett szolgáltatásokért ne

kelljen magasabb összeget fizetni, vagy a díjfizetés kötelezettségét ne lehessen kiterjeszteni új kötelezett köre.

1. Kell-e alkalmazni a KR. szabályait a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások térítési díjai, például a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) hatálya alá tartozó intézményi gyermekétkeztetés díjai, vagy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) házi segítségnyújtásért és nappali ellátásért fizetendő díjai esetében is?

A KR. 1.§-a az alábbiak szerint rendelkezik:

„1. § (1) E rendelet hatálybalépésének napjától 2021. december 31. napjáig - a (3) és (4) bekezdésben foglalt kivétellel -

a) a helyi önkormányzat,

b) a helyi önkormányzat által fenntartott

ba) költségvetési szerv,

bb) nonprofit szervezet,

bc) egyéb szervezet,

c) a helyi önkormányzat többségi tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság,

d) a helyi önkormányzat többségi tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság,

e) a képviselő-testület feladatkörébe tartozó közszolgáltatás ellátására szerződéssel rendelkező, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezet

által nyújtott szolgáltatásért, végzett tevékenységéért megállapított díj, az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás keretében felmerülő díj, illetve egyéb díjfizetési kötelezettség (a továbbiakban együtt: díj) mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon díjnak az e rendelet hatálybalépését megelőző napon hatályos és alkalmazandó mértéke.

(2) Az (1) bekezdés szerinti szervezet e rendelet hatálybalépésének napjától már megállapított új díjat nem vezethet be, 2021. december 31. napjáig új díjat nem állapíthat meg, meglévő díjat új kötelezett köre nem terjeszthet ki.

(3) Nem kell alkalmazni az (1) bekezdésben foglaltakat abban az esetben, ha a felek az e rendelet hatálybalépése előtt - legalább kétéves időtartamra vagy határozatlan időre - megkötött szerződésükben számszerűsíthető módon meghatározták a díjmelés mértékét az (1) bekezdés szerinti időszak vonatkozásában.

(4) Nem kell alkalmazni az (1) bekezdésben foglaltakat abban az esetben, ha a díjmelés mértékét a díjfizetési kötelezettséget előíró jogszabály 2020. október 31. napjáig számszerűsíthető módon meghatározta.”

Az Möt.v. 13.§ (1) bekezdés 8. és 8a. pontja értelmében helyi közügynek, valamint helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősülnek a gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, valamint a szociális szolgáltatások és ellátások. Például a közétkeztetésért, a házi segítségnyújtásért és nappali ellátásért fizetendő díjak a szociális és gyermekvédelmi rendszer működtetése során az önkormányzati feladatellátás ellenében felmerülő díjak, így ezek is beletartoznak a KR. 1.§ (1) bekezdésében megállapított díj fogalmába, azaz a KR. hatálya kiterjed ezen díjakra is.

2. Több települési önkormányzat azt a szabályozási megoldást alkalmazza, hogy az étkezési térítési díjak meghatározása során alapul szolgáló nyersanyagnormákat egy, a térítési díjakról szóló rendeletről külön rendeletben állapítja meg. Ezzel összefüggésben merült fel kérdésként, hogy megemelhető-e a nyersanyagnorma, ha az egyébként közvetetten befolyásolja az étkezési térítési díjak mértékét, és így annak emelkedéséhez vezethet.

Álláspontunk szerint jogtechnikai módszerektől függetlenül, minden olyan jogalkotói megoldás, amely a KR.-ben meghatározott időszakra vonatkozóan a KR.-ben meghatározott mértéknél magasabb étkezési térítési díj megállapítására irányul, akár számszerűsítve, akár egy rendeletben rögzített képlet alapján kiszámítva, akár egy mögöttesen alkalmazandó jogi norma módosítása által, nem egyeztethető össze a KR.-ben megjelenő jogalkotói szándékkal. Az ettől való eltérést a jogalkotó a KR. 1.§ (3)-(4) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén engedni meg.

3. Előfordul olyan szabályozási megoldás is, amikor az étkezési térítési díjak meghatározása során alapul szolgáló nyersanyagnormákat a képviselő-testület nem rendelet, hanem határozat formájában állapítja meg, majd ezt követően alkotja meg a térítési díjakról szóló önkormányzati rendeletet. A konkrét tényállás szerint a képviselő-testület 2020. október 29. napján határozatban döntött a 2021. évi étkezési nyersanyagnormák és eladási árak jóváhagyásáról, majd ugyanezen ülésén egyúttal módosította rendeletét a gyermekétkeztetés és bölcsődei gondozás intézményi térítési díjai tekintetében. Az elfogadott önkormányzati rendelet kihirdetésére 2020. november 2. napján, hatályba lépésére pedig 2021. január 1. napján került sor. Kérdés, hogy a KR. 1.§ (4) bekezdésében foglalt kivételi esetkörnek megfelel-e a fent bemutatott tényállás.

A díjemelési tilalom alóli egyik jogszabályi kivétel az az esetkör, amikor a képviselő-testület 2020. október 31. napjáig a díjfizetési kötelezettséget számszerűsíthető módon, jogszabályban írja elő.

A példában 2020. október 31. napjáig mind az étkezési nyersanyagnormákról szóló határozat meghozatalára, mind a térítési díjat megállapító rendelet elfogadására sor került, ezzel úgy tűnhet, hogy a díjfizetési kötelezettséget a képviselő-testület számszerűsíthető módon már előírta. Ugyanakkor a KR. fent idézett szabálya egy harmadik egyidejűleg fennálló feltételt is megfogalmaz, mégpedig azt, hogy a díjfizetési kötelezettséget jogszabályban kell meghatározni. A tárgyi ügyben az önkormányzati rendeletet 2020. november 2. napján hirdették ki.

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

Az Mőtv. 51.§ (1) bekezdése és (2) bekezdésének első mondata a következőkről rendelkezik:

„51. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.

(2) Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - módon ki kell hirdetni.”

A KR. 1.§ (4) bekezdésében rögzített „díjfizetési kötelezettséget előíró jogszabály” feltétel értelmezése során nem lehet eltekinteni az Alaptörvényben és Mőtv.-ben szereplő, fent idézett, a jogszabály érvényességéhez szükséges és kötelezően előírt alaki kellékek meglététől. A példában említett tényállás szerint a jogszabály kihirdetésére, azaz a címzett körrel való megismertetésre 2020. október 31. napját követően került sor, így az nem tartozik a KR. 1.§ (4) bekezdésében foglalt kivételi körbe.

Álláspontunk szerint a KR. 1.§ (4) bekezdésében megfogalmazott kivételi szabály alkalmazása során a díjfizetési kötelezettség megállapítására megalkotott jogszabályt a képviselő-testületnek nem csak el kellett fogadnia, hanem a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott, helyben szokásos módon gondoskodni kellett az önkormányzati rendelet kihirdetéséről is 2020. október 31. napjáig. A díjfizetési kötelezettséget megállapító jogszabály hatályba lépésének időpontja ugyanakkor a KR. 1.§ (4) bekezdése alkalmazása szempontjából nem releváns, azaz annak nem kellett megtörténnie a fenti időpontig.

4. A KR. 1.§ (3) bekezdése az alábbi, másik, a KR. alkalmazása alóli kivételi esetkört szabályozza: „Nem kell alkalmazni az (1) bekezdésben foglaltakat abban az esetben, ha a felek az e rendelet hatálybalépése előtt - legalább kétéves időtartamra vagy határozatlan időre - megkötött szerződésükben számszerűsíthető módon meghatározták a díjemelés mértékét az (1) bekezdés szerinti időszak vonatkozásában.”

A Gyvt. lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzat pl. a gyermekétkeztetést vásárolt szolgáltatás útján biztosítsa, továbbá az Szt. is hasonlóan szabályoz, amikor megengedi a szerződéses szolgáltatások igénybevételét az intézmény által biztosítandó egyes szolgáltatások (pl. mosatás, takarítás, étkeztetés) tekintetében.

A térítési díjakkal összefüggésben a fenti kivételi szabály értelmezése kapcsán felmerült kérdésekre az alábbi álláspontot alakítottam ki:

4.1. Megfelel-e „a felek az e rendelet hatályba lépése előtt (...) megkötött szerződésükben számszerűsíthető módon meghatározták a díjemelés mértékét” jogszabályi feltételnek az a megoldás, ha a szerződésben rögzített valamilyen automatikus értékkelvetési módszerből (indexálás) vagy inflációkövetést előíró rendelkezésből számítható ki az adott évre vonatkozó pontos díjtétel?

Álláspontunk szerint a konkrét díjtétel meghatározásán túl a fenti két, a díjtétel automatikus emelését biztosító módszer szerződésben való rögzítése is eleget tesz a KR.-ben foglalt feltételnek.

4.2. Vásárolt szolgáltatás esetén – figyelemmel arra, hogy a térítési díjakat önkormányzati rendeletben kell megállapítani – az adott tényállás vizsgálatakor hogyan kell értelmezni a KR. 1.§ (3) és (4) bekezdésében előírt kivételi feltételek meglétét: együttesen vagy önmagukban?

Álláspontunk szerint a KR. 1.§ (3) bekezdésében foglalt kivételi esetkör önmagában is értelmezhető. Amikor az önkormányzat vásárolt szolgáltatás formájában nyújtja az adott szolgáltatást (pl. közétkeztetés), és az erre vonatkozó szerződés tartalmazza a KR. 1.§ (3) bekezdése szerinti 2021. december 31. napjáig számszerűsített díjemelés mértékét, akkor a térítési díjat megállapító önkormányzati rendelet tekintetében nem kell teljesülnie a KR. 1.§ (4) bekezdésében rögzített feltételeknek, ugyanis a KR. nem kapcsolja össze a két kivételi kört, azok önmagukban is megállnak.

Ennek megfelelően, amennyiben a KR. 1.§ (3) bekezdésében meghatározott valamennyi feltétel teljesül, nem kell alkalmazni a KR. 1.§ (1) bekezdésében meghatározottakat, így nem jogsértő, ha a térítési díjak jogszabályban történő meghatározására 2020. október 31. napját követően került sor.

Ugyanígy nem történik jogsértés abban az esetben sem, ha a képviselő-testület saját elhatározásából dönt a díj emeléséről és az erre vonatkozó rendeletében a díjemelést mértékét 2020. október 31. napjáig számszerűsíthető módon meghatározta. Ez ugyanis szintén teljes egészében megfelel a KR. 1.§ (4) bekezdésében foglaltaknak, így nem szükséges, hogy a KR. 1.§ (3) bekezdésében foglaltak is teljesüljenek.


Együttműködésüket ezúton is köszönjük.

Budapest, 2021. február „25”

Tisztelettel


Pogácsás Tibor
önkormányzati államtitkár
Belügyminisztérium * 1. *




dr. György István
területi közigazgatásért felelős államtitkár
Miniszterelnökség



