

**TÁMOGATNI VAGY TÚRNI?**  
**A NEM ÁLLAMI SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÓK**  
**KÁLVÁRIÁJA JOGRENDSZERÜNK ÚTVESZTŐIBEN**  
(Az idősothtonok példája)

*KUTATÁSI BESZÁMOLÓ*  
*A MAGYARI ZOLTÁN FELSŐOKTATÁSI KÖZALAPÍTVÁNY*  
*RÉSZÉRE*

**Készítette:**  
**Dr. Gyekiczky Tamás**

**Szentendre/Debrecen, 2008. június**

|   |          |
|---|----------|
| <b>I. Problémafelvetés.</b>                                     | 3. old.  |
| <b>II. A jogi szabályozás története 1993 – 2008</b>             | 8.old.   |
| <i>II.1. Szabályok és szabályozás 1993-1996 között</i>          |          |
| II.1.1. Jogi rendelkezések 1993 – 1996                          | 8.old.   |
| II.1.2. Az első „reformok”. (1996 / 1997)                       | 34.old.  |
| II.1.3. Az első korszak tapasztalatainak összegzése             | 48.old.  |
| <i>II.2. Változások az ezredfordulón</i>                        | 49.old.  |
| <i>II.3. Új utakon: jogszabályváltozások 2008.-ban.</i>         |          |
| II.3.1 Előkészületek  | 86.old   |
| II.3.2. Konceptióváltás   | 92.old.  |
| II.3.3. Az új rendszer.   | 98.old.  |
| <i>II.4. Jogesetek</i>  |          |
| 1. számú jogeset: A CSALÓ                                       | 114.old. |
| 2. számú jogeset: GONDOZÁSI SZERZŐDÉS – SZÓBAN                  | 118.old. |
| 3. számú jogeset: AMI JÁR AZ JÁR – AZ ÁLLAMNAK                  | 122.old. |
| 4. számú jogeset: A HIÁNYZÓ KELLÉKEK                            | 128.old. |
| 5. számú jogeset: KINEK, KINEK A MAGÁÉT                         | 130.old. |
| 6. számú jogeset: TÖBBES FOGLALKOZTATÁS                         | 133.old. |
| 7.számú jogeset:JOGI SAKK-MATT, AVAGY<br>„HA MEGHAL AZ ALAPÍTÓ” | 137.old. |
| <b>III.Összefoglalás</b>  | 140.old. |

## I. Problémafelvetés.

Az 1990-es váltás során a nem állami szolgáltatók szociális tevékenysége a társadalmpolitika elsődleges témájává vált. A rendszerváltás politikai erői programjukban meghirdették: a szociális szolgáltatások jövője elválaszthatatlan a civil szféra részvételétől. Nem volt más út, a negyven évnyi szocializmus minősíthetetlen színvonalú idősgondozást, szűk (szelektíven kiválogatott) csoportok ellátására koncentráló intézményhálózatot hagyott hátra.

A kilencvenes évek jogi szabályozása a rendszerváltáskor megfogalmazott célokat követte. Tekintet nélkül a szociális szolgáltatók szervezeti sajátosságára, gazdasági és jogi jellemzőik különbségére, viszonylag szabadon és különösebb jogi korlátok nélkül nyílt meg az út az idősek otthonának létrehozása vagy nappali (napközis) ellátást nyújtó intézmények szervezése előtt. A szolgáltatók között megjelentek mind a profitorientált, mind a non-profit szervezetek. Az állam által viszonylag jól finanszírozott szolgáltatási rendszerben azonban összekeveredtek a profit elvű és a karitatív működés rendezőelvei, így például az állam a korábban hiányzó és a kilencvenes években megvalósuló szociális beruházások megtérülését az állami forrásokból (normatív támogatás) úgy tette lehetővé, hogy megnyitotta az utat a közvetlen piaci bevételek előtt is (pl. nem korlátozta az egyszeri használatbavételi díj mértékét).

A kilencvenes évek végén az állam újra bejelentkezett a szociális szolgáltatások piacára, ám egyúttal új igényekkel lépett fel, és új szolgáltatásokat kívánt bevezetni. Felfedezte, hogy szabályozó hatóságként nemcsak a kormányzati elképzeléseket tudja keresztülvinni, hanem a jog és a joggyakorlat eszközeivel semlegesíteni tudja a szociális szolgáltatások – esetleg vele rivalizáló -- szereplőit.

Az ezredfordulón először a szociális vállalkozások kerültek célkeresztbe. Kihhasználva a társadalmi egyenlőtlenségek hatására kialakult vállalkozás és piacellenességet, építve a nyomtatott és írott sajtó által feltárt – ám statisztikailag nem szignifikáns – botrányokra, a szociális törvények átszerkesztésével gyakorlatilag kiiktatták a profitelvet a szociális piacról. Így például a szolgáltatóknak olyan pénzkezelési és letéti szabályokat írtak elő, hogy még likvid pénztartalék esetében is nehézkessé vált az amortizáció pótlása, majdnem lehetlenné vált a beruházás és fejlesztés. A jogszabályok nem különböztették meg a piaci logikán alapuló vállalkozásokat a non – profit szektortól, ezért néhol a kiemelten közhasznú

alapítványok sem voltak képesek a rájuk irányadó különleges gazdasági és szociális szabályok szerinti működésre. Miközben az állam korlátozta a bevételi (input) oldalt, előírta a kiadási (output) oldal szerkezetét azzal, hogy a szolgáltatások standardizációját (kötelező gyógyszerellátás) jogszabályba foglalta s meghatározta – a közalkalmazotti jog alá rendelt – kötelező gondozói létszámot. Ezzel párhuzamosan az intézmények adománygyűjtését szigorú jogi ellenőrzés alá helyezte. Az évtized közepére aztán az állam hozzányúlt a normatívákhoz, s restriktív módon megvonta a működés elemi pénzügyi feltételeit. A működés ellehetetlenítése egyértelműen a nem állami, civil szolgáltatókat, a non-profit szervezeteket érintette, mivel a vállalkozói szféra pótlólagos tőkebevonással, illetve az állami normatív rendszerből történő kilépésével pótolni tudta veszteségeit.

A gazdasági környezet lerontásával párhuzamosan az állami szociálpolitika az intézetek működésének jogszabályi környezetébe bizonytalan, kiszámíthatatlan és autokratív elemeket telepített.

Bizonytalanná vált a működés, mert a gyakori jogszabályváltozások, a szociálpolitikai érdekcsoportok küzdelmének állásából fakadó új és új jogszabályi feltételek már rövidebb távon sem teszik lehetővé a szociális gondoskodáshoz szükséges biztonságos működést. A jogszabályi előírások sűrű változtatásai kikezdték a gondozási (ellátási) szerződések intézményét, így előfordult, egy évben négy különböző szerződési szöveget kellett szerkeszteni. Ennek eredményeképpen az intézményekben különböző kötelmi viszonyban álló ellátottakkal találkozunk, ami nemcsak megengedhetetlen, hanem diszkriminatív. A bizonytalanságot fokozza, hogy a jogszabályok hatálybalépése sokszor nem követi a naptári időfordulókat, pl. január 22. május 18. dátummal történik a hatályba léptetés.

Kiszámíthatatlanná vált a jogi környezet, mert az alapvető racionalitásokat nemcsak kikapcsolták – így jelenleg a normatívák gondozási csoportok szerinti összegét már kalkulálni sem lehet --, hanem bizonytalan státuszú új intézményes szereplők léptek be a szabályozási térbe. Szereplésük néha egy – két évig tartott (módszertani intézmények) néha rövidebb ideig. Jogutóduk gyakran nincs felszerelve azokkal a hatáskörökkel, melyekkel a jogelődök rendelkeztek, így elmosódtak a döntési kompetenciák, a működés garanciális feltételei. Egy - egy intézményváltás után hónapokig állnak az ügyek, az engedélyezési eljárások (pl. létszámbővítés). Az intézményeket nemcsak erkölcsi, hanem anyagi kár is éri, mivel döntés hiányában

nem igényelhetnek normatívát, avagy nem tudnak beszállítóikkal szerződést kötni. A kiszámíthatatlanság konkrét jogi normákban manifesztálódik, ám nemcsak a működés hétköznapijait szabályozó előírások (pl. képzettségi feltételek) nem egyértelműek, hanem néha azok egyenesen a polgári jog szabályaiba ütköznek. (pl. a törvényes képviselő előírásai a gondnokság Ptk.-ban megfogalmazott szabályaiba)

Az autokratív elemek megerősödése, a konszenzuális elv negligenciája az állami működés számos síkján kimutatható. A tanácsadónak szánt módszertani intézmények hatósági jogkört gyakorolva ellenőrzést végeznek, a közigazgatási szervezet szerződési feltételeket ír elő – pl. a jogszabály által kötelező módon megszabott szerződési tartalom mellett meghatározza, mi legyen még a szerződésekben –, az ellenőrző szervek nem tartják be az állami ellenőrzésről szóló jogszabályokat, (újabbán a KET-et). Néhány esetben hatáskörüket túllépve a közigazgatási szervek a fenntartó alapítvány gazdálkodását ellenőrzik, amit csak az ügyészség végezhet. A szociális igazgatási szervek a jogalkalmazás során nem veszik figyelembe a terület másik nagy jogszabályrendszerét a polgári jogot, így a szerződési szabadság, vagy a szerződés érvényességének kérdését önkényesen, az állami érdekek felől értelmezik (visszamenőlegesen kérnek számon később született rendelkezéseket) A mellérendeltséget egyre inkább az alá – fölé rendeltség váltja fel, az érv a populáris argumentációk mellett 2006-tól a fiskális restriktió. Számos szereplő véleménye szerint lezajlott a szociális szolgáltatással foglalkozó civil szféra visszaállamosítása, s ezzel a véleménnyel nagyrészt egyet lehet érteni.

A fenti problémafelvetésből több kutatási kérdés adódott.

1. A jogszabályváltozások mennyire sorolhatóak be az újraállamosítás sodorvonalába? Mikor és milyen társadalmi – politikai feltételek mellett tapasztalhatóak a terület szabályozásának „nagy ugrásai”. Milyen társadalmi – ideológiai megfontolásokat telepített be a jogalkotó a jogi norma szövetébe? Milyen, a civil szerveződésekre vonatkozó társadalomkép olvasható ki a jogi normák értékrendszeréből?

2. Hogyan illeszkednek egymáshoz a különböző területek (munkajog, szociális jog, pénzügyi jog) jogszabályai? Hol és miben találunk súlyos illeszkedési zavarokat, hogyan oldja fel a hatósági jogalkalmazás e kollíziós problémákat?

3. Hol és mennyiben ütközik egymással a polgári jog és a szociális jog? Mikor és miben csorbultak a polgári jog szerződési szabadságot és egyenlőséget valló elvei a hatósági jogalkalmazás során? Mennyiben tagadja és mennyiben ismeri el a hatósági jogalkalmazás a nem állami szolgáltatók polgári jogi pozícióit?

4. Hol és milyen jog intézményekben védtelenek a civil szolgáltatók? A foglalkoztatás, az alkalmazás és a munkaviszony speciális szabályozási területe (a közalkalmazotti jogkövetés) hogyan és miben fordul (és fordítható át) a civil szolgáltatók hátrányára?

5. Milyen értékrendet követ a bírói gyakorlat? A bírói döntések az állami akaratot, érdeket, vagy a jogi rendbe kifejezett értéket követik-e. Pártatlanok-e a bírói döntések? Nyújt-e a szó klasszikus értelmében jogvédelmet a bíróság?

6. Merre lehet erősíteni az érintett civil szféra jogvédelmét? Elegendő-e a hagyományos egy – egy esetre korlátozódó jogvédelem, avagy a terület – esetleg a speciális szaktevékenységek – koordinatív jogvédelmi szervezeteinek kialakítása szükséges. Van-e jogi lehetőség a mai jogszabályok keretei között a nem egyedi, hanem speciális képviselőre, és érdekvédelemre. Mennyiben diszfunkcionális az így kialakított intézményes érdekvédelem?

Kutatásunk e kérdésekre a jogszabályok elemzésével, esettanulmányok bemutatásával adott választ. A jogszabály-elemzések szemléletmódja egyrészt longitudinális (a változások idősorát nézi), másrészt komplex, mert vizsgálja a szociális terület jogszabályai mellett a kapcsolódó joganyagot.

Az esetelemzések során a vonatkozó bírói döntések mellett egy – egy ügy aktájának kinyitásával igyekeztünk felmutatni a legfontosabb jogi – és intézményi összefüggéseket.

Kutatási zárótanulmányunk a jogalkotás és a joggyakorlat mozgását figyelembe véve mutatja be e terület jogrendszerének alakulását. Eredményeink elsietett ismertetése nélkül el kell mondani, a jog mozgása, a jogszabályok alakulása pontosan és lépésről lépésre modellálta a fent – hipotézisként – leírt történeti folyamatokat. Számunkra is meglepő módon mutatta be az állam történeti mértékű visszalépését a 1990 előtti állapotokhoz. Az eredmény már e sorok írásakor is látható: sorban állás (intézményi elhelyezésre várva), az ellátási színvonal romlása, a szociális szolgáltatások szegénygondozássá történő redukciója. Pedig a

tulajdonformákhoz nem nyúltak hozzá. Egy nagyon lényeges különbség azonban felfedezhető a korábbi és a jelenlegi helyzet között, ez pedig a szociális szakma öntudatra ébredése, kritikai fellépése és önszerveződése. Izgalmas kérdés lesz: mire elegendő mindez? A kérdés nem pusztán kutatói kérdés, hanem az elkövetkező évek alapproblémája. Talán egy másik elemzésben visszatérhetünk rá.

## II. A jogi szabályozás története 1993 – 2008

### II.1. Szabályok és szabályozás 1993-1996 között

#### II.1.1. Jogi rendelkezések 1993 – 1996

A 2008.-as törvénymódosítás nem változtatta meg a – népszerű nevén -- szociális törvénynek nevezett 1993. évi III. tv. számozását, és elnevezését. Jóllehet az eredeti rendelkezések közül 2008. Január elsejétől már csak pár szakasz, vagy szó (fogalom) maradt hatályban, a törvény mégis a régi nevén szerepel a jogtárakban, vagy a periratok hivatkozásaiban. Mindez a folyamatosságra utal, azt a képzetet kelti, hogy a jelenlegi szabályok és az eredeti törvényi előírások között nagyfokú azonosság, hasonlóság áll fent, netán a jelenlegi szabályozás levezethető az eredeti törvényi szabályokból és szabályozási koncepcióból.

Mindez csak látszat. Ellene szól az a tény, hogy az eredeti törvény – és a kapcsolódó jogszabályok – az elmúlt tizennégy év alatt három esetben lényeges változáson mentek keresztül. E változások mindegyike más és más koncepcióból indult ki, s nemcsak inhomogénná tette a törvényszöveget, hanem új, a korábbi koncepciótól eltérő normatív szabályokat iktatott be. A változások természetesen egy irányba mutattak, az állami ellenőrzés kiteljesítésének és a magánszféra lehetőségének beszűkítése felé.

Az eredeti koncepció – és e törekvéseket a jogszabályok leképezték – az állami feladatvállalást az önkormányzatokra szűkítette, az önkormányzatokat a szociális szolgáltatás (és igazgatás) központi szereplőjének tette meg.<sup>1</sup> Ma már világosan látható, a törvényi megoldás jól illeszkedett a pártállam centralizált államszervezetének lebontását (decentralizálását) követő és követelő politikai törekvésekbe. A centralizáció ellenesség azonban egy több szereplős szociális szolgáltatási rendszer kiépítésével párosult, mivel a törvény – az indoklás szerint *szélesíti - elsősorban a személyes gondoskodás körében - a nem állami szerződéseknek (egyházak, vállalkozók stb.) a szociális ellátó rendszerekhez való bekapcsolódásának lehetőségeit.*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 1993. évi III. törvény indokolása a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról. ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS. Bevezetés.

<sup>2</sup> Uo.

Nemcsak arra nyitott lehetőséget a törvény, hogy az önkormányzatok és az állami szereplők mellett más (civil) szociális szolgáltatók lépjenek fel, hanem a javaslat lehetővé tette, *hogy a személyes gondoskodás körébe tartozó ellátásokat az ellátásra kötelezettek non-profit szervezetekkel, vállalkozókkal, stb. kötött szerződés útján biztosíthassák.* Azaz a törvényi kötelezettséget kiválthatta egy-egy piaci, vagy non-profit logika alapján működő szolgáltatóval kötött szerződés.<sup>3</sup> Fontos fejlemény, mivel a szociális szolgáltatások rendszerébe így egymástól eltérő, netán össze nem egyeztethető működési logikát képviselő szereplők kerültek be.

Az eredeti törvény fontos elvként jelölte meg az un. *szelektív normativitást.* A jogszabály indokolása ehhez homályos magyarázatot fűzött, lényegében a különböző lakossági csoportok törvényben garantált pozitív diszkriminációját értette a fogalom alatt. Tehát **nem intézményeknek** járó támogatásról, hanem a különböző lakossági csoportok támogatásáról volt szó<sup>4</sup>. Így az időseket, a hajléktalanokat, a foglalkoztatásból kiszorultakat (1993 körül tetőzött az első nagy munkanélküliségi hullám), az önmagukról gondoskodni nem tudó fogyatékosokat emelte ki az indokolás. *A javaslat az ápolást, gondozást nyújtó intézmények két típusát nevesíti, ezek az idősek és a fogyatékosok otthona. Ápolást, gondozást nyújtó intézményekben azoknak a személyeknek a teljeskörű ellátását kell biztosítani, akik önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képesek. A javaslat mindkét ellátási formánál meghatározza azt a személyi kört, akik az általános feltételeken túl ilyen intézményekben gondozhatók.*

A korabeli jogszabályokban az idősek otthona intézményként és szociális szolgáltatóként kiemelt hangsúlyt kapott. Hozzá kell tennünk, az idősek otthonai (és szabályai) mindenkor a szociális ellátórendszer részét képezték, azaz vonatkoztak rájuk a törvény általános előírásai, mindenekelőtt a szociális igazgatási rendszere. A törvény azt a szabályozási logikát követte – és követi azóta is –, hogy az összes szociális szolgáltatást egy egységes szabályrend keretében helyezi el, a szükséges szabályozási eltéréseket pedig a törvény egy-egy részébe telepíti be. Amennyiben

---

<sup>3</sup> Az igazság kedvéért megjegyezzük, erre 2008.-ban is lehetőség van. A felmerülő problémákra elemzésünk megfelelő fejezetében térünk ki.

<sup>4</sup> A javaslat „*egyres lakossági csoportokat meghatározott jellemzőiken keresztül ... külön megnevez, és ezek támogatásának garanciáit is kiépíti. Emellett tág teret kapnak az önkormányzatok is, hisz a javaslatban meghatározott ellátási szinteket saját erőforrásaik terhére kiegészíthetik, illetve rendeletükben további ellátások, szolgáltatások bevezetéséről dönthetnek.*”

törvényi szinten nem sikerül minden részletre menően kidolgozott szabályokat alkotni, a szabályalkotás áttolódik a kormány, vagy miniszteri rendeleti szintre. A szabályozás szerkezete 1993-1994 óta nem változott, jelenleg szintén e rendszerben épül fel. A gyakorlati jogalkalmazás területén azonban mégsem a szabályozás itt leírt felépítésével van gond, hanem a többsíkú szabályozás *áttekinthetelenségével*, és *inkongruenciájával*. 1993-ban még nem okozott mindez nagy problémákat, mivel a szabályozott ellátási formák száma jóval kevesebb volt, mint ma. 2008-ban azonban a többsíkú szabályozás jelentős problémákat okoz, egy-egy új rendelkezés gyakorlati alkalmazása mind az intézményvezetőket, mind a jogi élet szereplőit komoly kihívás elé állítja.

A javaslat indokolása – miként maga törvény - nem foglalkozott a szociális jog szabályainak a jogrendszerbe illesztésével. Így elmaradt a szociális igazgatás eljárási rendjének az akkori államigazgatási eljáráshoz, vagy a polgári eljárásokhoz való összevizsgálása. Önmagában mindez még nem lett volna nagy baj, mivel a rendszerváltás sodrában az említett eljárásjogi területek maguk sem kaptak prioritást, vagy éppen a változás és a reformok előtt álltak. *Elmaradt azonban a klasszikus magánjogi jogterülettel szükséges harmonizáció is, s e hiány az elmúlt tizenöt évben jelentős zavarokat okozott.* A szociális törvény használja a szerződés fogalmát, a megállapodás, kötelezettség-vállalás, a felelősség stb. jogintézményeket, ám ezek eredendően polgári jogi intézmények. Más esetben a szociális jogszabályok önálló fogalomhasználatot definiáltak, így pl. a közeli hozzátartozó egyedi fogalmát alkották meg. Ne bolygassuk most azt, hogy ezzel éppen az ötödik hozzátartozó fogalmat vezették be a magyar jogba, elégedjünk meg az önálló fogalomalkotás tényével. Az önálló jogfogalmak ugyanis jelentős lépések egy-egy jogterület intézményesülésének útján, így a szociális jog nagykorúvá válásának történetében is.

Az eredeti szabályozás a szociális ellátások különböző formát nevesítette, ezeket a formákat – az általános szabályok mellett – külön jogi tartalommal látták el. 1993.-ban a törvényjavaslat a *személyes gondoskodás körében két fő ellátási formát - az alap és szakosított ellátást* – ismert. Később, a törvénymódosítások során körük kibővült akkor, amikor -- a különböző szociálpolitikai szempontok szerint meghatározott -- új ellátási formákat vezettek be. 1993.-ban *az állam és az önkormányzatok* feladata volt mind az alap, mind a szakosított ellátás biztosítása, és a törvény egyúttal meghatározta az ellátásra kötelezettek körét is. *Az alapellátásként*

meghatározott feladatok teljesítésére valamennyi települési önkormányzat kötelezhető — mondta ki. *A szakosított ellátások egy-egy speciális rászorultsági csoport gondozására, nevelésére, ápolására nyújtanak lehetőséget.* Itt azonban a törvény a szolgáltatási kötelezettséget nyújtót nem nevesíti, ezért a speciális rászorultsági csoportok szolgáltatási körében bontakozott ki a civil társadalom aktivitása.

A jogszabályok közül elsőként a törvényi előírásokat ismertetjük. A törvény (az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról – rövidítve Sztv.) az előbbieken bemutatott koncepcióban fogant szabályrendszerében nem szentel nagy figyelmet az idősek ellátásának és gondozási formáinak. Előírja az elhelyezés formája mellett a szolgáltatás tartalmát, mivel az Sztv. 67. § (1) bek. szerint *az önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, valamint egészségügyi ellátásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) az ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni.* Ezzel az önmagukról gondoskodni nem képes személyek (e szövegben nem különül el egymástól az időskorú vagy más gondozásra szoruló csoport) elhelyezésére eleve az ápolást, gondozást nyújtó intézményeket tartja fent. A törvényhely (2.) bekezdése szerint *az ápolást, gondozást nyújtó intézmény különösen az idősek otthona, a pszichiátriai betegek otthona és a fogyatékosok otthona.* A törvény megengedő, lehet más intézmény is (erre utal a különösen jelző), de e megengedő lehetőséget a jogszabály ekkor még nem tölti ki tartalommal.

Az Sztv. 68. § (1) bekezdése meghatározta az idősek otthonának a főbb szolgáltatási paramétereit. *„Az idősek otthonában elsősorban azoknak a nyugdíjkorhatárt betöltött személyeknek (a továbbiakban: időskorúak) ápolását, gondozását végzik, akiknek egészségi állapota rendszeres gyógyintézeti kezelést nem igényel.”*

Mind a törvényi szóhasználat, mind a jogszabály szövege a nyelvi kibúvót konkrét tartalommal töltötte ki. Egyértelmű ugyanis, hogy az *elsősorban* kifejezés azt jelenti mások is elhelyezhetőek ezekben az otthonokban, kérdéses azonban milyen gondozási jellemzőkkel kell rendelkezniük a nem időskorú, önmaguk ellátására nem képes, ám egészségügyi ellátást nem igénylő rászorult személyeknek. A definíció nagyon szűk, mivel az Sztv. 68. §. (2.) bekezdése csak ennyit mond: *„Az*

*idősek otthonába az a 18. életévét betöltött személy is felvehető, aki betegsége miatt nem tud önmagáról gondoskodni*". Egy negatív kritériumot is tartalmazott a törvény, a következő bekezdés szerint ugyanis amennyiben az idősek otthonában elhelyezhető személy (akár időskorú akár a 18. életévét betöltött felnőtt személy) *pszichiátriai vagy szenvedélybetegségben szenved, ellátásáról más intézmény keretében kell elkülönítetten gondoskodni*.

Két összefüggésre kell felhívni az olvasó figyelmét. Először: az időskorúak otthona nem csak időskorúak ellátására szerveződött gondozó intézmény. Ezért az intézményről kialakított közvélekedés – ami szerint itt csak idősek, nyugdíjasok vannak – *hamis és nem felelt* (és ma sem felel) meg a jogi rendelkezéseknek. A másik összefüggés -- amely a jogi szabályozás felől nézve tesz szert fontosságra --, egy figyelmeztetés. A törvényi meghatározás ugyanis arra figyelmeztet bennünket, hogy ha a szabályozás az idősek otthonát, mint idős korú emberek elhelyezésének intézményét kívánja kezelni, akkor valószínűleg zsákutcába jut. Észrevételeznünk kell ugyanakkor, már a kezdeti időkben létrejött annak a lehetősége, miszerint különböző, egymással össze nem illeszthető szociális (és jogi) logikát sűrítsenek be egy intézet szabályozási keretébe. E problémakörben utalunk arra, hogy az idős emberek ellátásához más szakmai tudást igénylő személyzet kell, mint a fiatalabb korosztályokéhoz, vagy az elhelyezés tárgyi feltételei mindkét gondozott csoport esetében mások. Ekkor – 1993-ban -- azonban még nem merült fel a jövőendő konfliktusok másik forrása, a gondozottak csoportjához igazodó különböző normatívák kérdése.

Az Sztv. az idősellátás formáiként szabályozta az idősek klubját, ahol hetente legalább egyszer orvosi ellátást kell a tagoknak biztosítani (Sztv. 76.§) A törvény 82. §-a az idősek gondozóházáról szól, meglehetősen tartalom nélküli szabályokkal. (Az *idősek gondozóházába azok az időskorúak, valamint azok a 18. életévüket betöltött beteg személyek vehetők fel, akik önmagukról betegségük miatt vagy más okból otthonukban időlegesen nem képesek gondoskodni*.) Értelmezésünk szerint ezek átmenetet képeztek volna a saját otthonban megvalósuló elhelyezés és az idősek otthonai között. Az intézménytípust egyébként a hatályos törvény ismeri.

Az Sztv. 87. §-a meghatározta az idősgondozás szervezeti rendszerét, ezzel párhuzamosan kötelezettséget ír elő – összhangban a törvény önkormányzat centrikus koncepciójával – az önkormányzatoknak. Annak a települési

önkormányzatnak, „amelyiknek területén a) kétezernél több állandó lakos él, idősök nappali ellátását nyújtó intézményi szolgáltatást; b) tízezernél több állandó lakos él, az a) pontban foglalt ellátást, valamint az idősök átmeneti elhelyezését szolgáló intézményt” kell működtetnie. Már ekkor nyilvánvaló volt, az önkormányzatok ezen törvényi kötelezettségüknek nem tudnak eleget tenni. Itt nyílt tehát egy rés a nem-állami szolgáltatók részére a saját szolgáltatási kínálatuk kiépítésére.

Az eltelt tizenöt évben lényegi konfliktusforrássá vált finanszírozási kérdésekről az Sztv. mélyen hallgat, látni fogjuk, alacsonyabb szintű jogszabályok rendezik ezt a kérdést. A törvény kizárólag a finanszírozási kereteket vázolta fel, ám azt elnagyoltan és a finanszírozás terhére az önkormányzatokra telepítve. Az állam a települési önkormányzatok finanszírozásának elsődlegességét nem érintve egyfelől a működési, másfelől a fejlesztési költségekhez nyújt támogatást. „A települési önkormányzat képviselő-testülete által megállapított és folyósított pénzbeli és természetben nyújtott ellátások kiadásaihoz, valamint a helyi önkormányzatok által fenntartott személyes gondoskodás keretébe tartozó ellátási formák működési és fejlesztési költségeihez az állam.(a). az állandó lakosok után járó, szociális célú normatív állami támogatással (a továbbiakban: szociális normatíva..(b) a fenntartott szociális intézmények után járó normatív állami támogatással (a továbbiakban: szociális intézményi normatíva (c)...kötött felhasználású támogatásokkal járul hozzá.”

Mivel kutatásunk és zárótanulmányunk központi problémaköre a finanszírozási anomáliák, röviden összefoglaljuk a törvény szabályozásának lényegét. **Osztott** finanszírozásról van szó, egyfelől az önkormányzat másfelől az állam (központi szervei) között fel/megosztott finanszírozási csatornáról. **Differenciált** finanszírozásról beszélünk, mert a különböző szociális ellátásokhoz kötött finanszírozás épült ki. **Intézmény központú** finanszírozási elképzelés jelent meg a törvény szövegében, mivel a támogatások nagy része a szociális szolgáltató intézményekhez került. A törvény mindemellett megadja a központi állami támogatások **tartalmát** is. Így az Sztv. 126. § (1) szerint „a szociális normatíva tartalmazza a települési önkormányzatok által nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiadásaihoz, valamint a személyes gondoskodás körébe tartozó alapellátások működési költségeihez történő állami hozzájárulást.”

Kiemeljük, a szociális normatíva a működési költségekhez adott központi állami hozzájárulás. *„Összege a települési önkormányzat területén élő lakosság szociális helyzete szerint eltérő lehet. A differenciálás alapjául szolgáló mutatókat évente a költségvetési törvény rögzíti”* – írta elő a jogszabály.

Ettől meg kell különböztetnünk a szociális intézményi normatívát. (Sztv. 127. §). *„A szociális intézményi normatívák tartalmazzák a személyes gondoskodás körébe tartozó szakosított ellátások működési költségeihez történő állami hozzájárulást.”* Tehát ez a szakosított ellátások működési költségeihez juttatott állami hozzájárulást. Végül az Sztv. 128. §-a felsorolásában a harmadiknak említett, kötött felhasználású állami támogatást is meghatározza. A kötött támogatás a helyi önkormányzatoknak nyújtott céltámogatást, központosított előirányzatot, a szociális szakmai programokhoz nyújtott támogatást jelenti. E támogatási formák nem normatív alapon járnak (a törvényi szóhasználat szerint **kaphatnak**), viszont e csoportban céltámogatásként került szabályozásra a bennünket érdeklő idősök otthonának támogatási formája. Az Sztv. 129. §-a szerint: *„céltámogatás keretében kell gondoskodni az idősök és fogyatékosok ápolását, gondozását nyújtó intézmények, valamint a pszichiátriai betegek, illetve a fogyatékosok rehabilitációs intézményeinek olyan mértékű férőhelybővítéséről, hogy az önkormányzatok eleget tudjanak tenni az ellátási kötelezettségüknek.”*

Nem állítjuk, hogy a finanszírozási rendszer áttekinthető, világos, netán egyértelmű szabályokat tartalmazott. Mivel a finanszírozás – összhangban a feladatvállalásokkal – önkormányzat központú, az sem derül ki, miképpen és hogyan jut el a normatíva támogatás a nem állami, vagy nem önkormányzati szociális szolgáltatókhoz. Egyértelmű lenne a helyzet, ha kijelenthetnénk, ezekre a szereplőkre nem gondol a szabályozás, ám ez így nem igaz. Nem igaz, mert a magánszereplők az önkormányzattól átvett feladatként – ellátási szerződést kötve, amit az Sztv. tartalmazott – hozzájuthattak, és hozzá is jutottak a normatívákhoz.

Az Sztv. hosszasan foglalkozik a térítési díjak szabályaival (114. § és következők). Előírta, a szociális törvény rendelkezéseinek hiányában *„a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni.”* A térítési díjat az *ellátást igénybe vevő jogosult, az átmeneti vagy tartós bentlakásos intézmény esetén a jogosult tartására, gondozására köteles és képes hozzátartozó köteles megfizetni.*

Mielőtt az elemzéssel továbbmennénk, megállapíthatjuk az állami támogatás mellett – amely maga is több csatornás, összetett rendszer – az intézményi finanszírozásba – méghozzá közvetlenül – belép az ellátást igénybe vevő, a jogosult, személyesen avagy hozzátartozója útján. Ebben a pillanatban persze felvetődik az újabb (majd újabb) szabályozási kérdés: mennyit, hogyan és milyen formában kell fizetnie, mi van akkor, ha jövedelme alacsony.

A törvény 1993.-ban előírja, amennyiben a *„kötelezett jövedelemmel, készpénz vagyonnal vagy a térítési díj alapjául szolgáló ingó vagy ingatlan vagyonnal nem rendelkezik, illetve tartására, gondozására köteles és képes hozzátartozója nincs, részére a fenntartó ingyenes ellátást köteles biztosítani”*. Az ingyenes szolgáltatás lehetőségének törvényi szabályai mellett részletes előírások határozták meg mind a térítési díj számításának módját, mind a felek ezzel kapcsolatos jogait és kötelezettségeit.

Az Stv. 115. § (1).bek. szerint *a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások térítési díját (a továbbiakban: intézményi térítési díj) az intézményt fenntartó szerv évente egyszer - minden év március 31-ig - állapítja meg.* Azokban az esetekben, amikor az ellátás igénybevételét beutaló határozat alapozza meg, *a kötelezett által fizetendő térítési díj összegéről (a továbbiakban: személyi térítési díj) a beutaló határozatban rendelkezni kell.* A személyi térítési díjat a kötelezett havonta **utólag** fizeti – mondta a jogszabály. E rendelkezése számos konfliktust okozott a szociális intézményekben a kilencvenes években. A konfliktusok fő oka, hogy az előírás egyáltalán nem volt tekintettel a piaci viszonyokra, sőt az átlagos mindennapi élethelyzetekre sem.

E jogszabályi környezetben jelent meg a **személyi térítési díj** fogalma, ami nem volt más, mint a kötelezett által fizetendő térítési díj. Összetételéről, költségeleimeiről lesz még szó, bemutatjuk kiszámításának s főbb szabályait. Megállapítjuk, a jogszabály kezdetben a szöveg sűrűjében eldugva, az önkormányzat rendelete alapján történő elhelyezés szabályai között mondta ki – generális érvénnyel, s a nem állami szolgáltatókat is bevonva e körbe --, hogy *a személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét.* A bevezetett másik kategória az **intézményi térítési díj** fogalma. A személyes gondoskodást nyújtó szakosított ellátások intézményi térítési díjának alapja – a törvény szerint az átmeneti vagy tartós bentlakásos intézmény esetén külön kormányrendeletben meghatározott egy

ellátottra jutó szűkített önköltség napi összege. Az intézményi térítési díjat a jogszabály az intézményi önköltséghez kötötte, ám ennek főbb paramétereit nem a gazdálkodásból adódó (a reálfolyamatok alapján számított) önköltségből, hanem egy kormányrendeletben meghatározott jogszabályi előírásokból vezette le.

A személyi térítési díjat az önkormányzat rendeletében foglaltak szerint csökkenteni lehetett, illetve amennyiben a kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyai ezt indokoltá tették, megfizetését el lehetett engedni.

A törvény mindezzel ellentétben pontos előírásokat tartalmazott a személyi térítési díjak kiszámítására. Így a 116. § (1) bekezdés szerint *„a személyes gondoskodást nyújtó szociális alapellátás keretében biztosított szolgáltatás személyi térítési díjának megállapításánál a kötelezett rendszeres havi jövedelme vehető figyelembe.”*

Amellett, hogy a törvény meghatározta a személyi és intézményi térítési díj egymáshoz való viszonyát (nem léphette túl a személyi térítési díj az intézményi térítési díj /önköltség alapján számított/ összegét), limitálta a kötelezett által a havi rendszeres jövedelméből fizetett személyi térítési díj nagyságát. *Az intézményi ellátásért fizetendő személyi térítési díj nem haladhatja meg a jogosult rendszeres havi jövedelmének 30%-át a nappali ellátást, 60%-át az átmeneti elhelyezést, 80%-át a tartós elhelyezést nyújtó intézmények esetén.* Az idősek otthona a törvény alapján már 1993.-ban a 80%-os térítési díj kategóriájába esett.

A jogszabály arra az esetre, amennyiben a személyi térítési díjat az idősothoni elhelyezésben részesülő a rendszeres havi jövedelméből nem tudja megfizetni, előírta a személyi térítési díj fizetési kötelezettségének sorrendje mellett annak biztosítási sorrendjét is. Így *a) az ellátásra jogosult jelentős<sup>5</sup> készpénz vagy ingatlan vagyonából; b) a tartásra köteles és képes személy jövedelméből keresetett kielégítést a térítési díjra jogosult.* Az Sztv. 118. §.-a lehetőséget adott arra, hogy a személyi térítési díj megfizetésére köteles - ingatlan tulajdonjogával rendelkező - jogosult esetében a térítési díjat – különösen önkormányzati intézmény esetében -- jelzálogjog biztosítsa.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Az a készpénz vagy ingatlan vagyon tekinthető jelentősnek, amelynek összege, illetve forgalmi értéke az intézményi térítési díj egyévi összegét a jogosult elhelyezésekor meghaladja.* Sztv.117.§. (3) bek.

<sup>6</sup> A jelzálogjog tényét a térítési díjat megállapító határozat tartalmazza. A jelzálogjog tényéről az ingatlan fekvése szerint illetékes földhivatalt a határozat egy példányának megküldésével tájékoztatni

A törvény 119. §-a alapján a *személyi térítési díjat a jogosult, illetve a tartásra köteles és képes személy az intézménynek fizeti be*. Ezzel a személyi térítési díj az közvetlen intézményi finanszírozás csatornájává vált.

A törvény zavaros helyzetet (néhol áttekinthetetlen), többé-kevésbé részletezett normákat, pontosításra szoruló szabályokat tartalmazott. E fogyatékoságokat csekély mértékben oldották fel az e tárgykörben alkotott miniszteri-, és kormányrendeletek.

Három jogszabályról van szó. A 29/1993. (II. 17.) Korm. rendeletről *a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról* (továbbiakban 29/1993. Korm.rend) valamint a 30/1993. (II.17.) Korm. rendeletről *az egyes pénzbeli ellátások folyósításának és elszámolásának szabályairól* (továbbiakban 30/1993. Korm.rend.) Mellettük kiemelkedő és a korszak alapjogszabálya a kilencvenes éveket meghatározó 2/1994 (I.30.) NM (Népjóléti Miniszter) rendeletére *a személyes gondoskodást nyújtó intézmények szakmai feladatiról és működési feltételeiről* (továbbiakban 2/1994. NM.rend.). Ezt a jogszabályt a második nagy módosítási és koncepcióváltási hullám helyezte hatályon kívül 2000.-ben.

A kormány rendeletei a finanszírozás kérdéseivel foglalkoztak. Egyfelől pótolni akarták a törvényi szabályokban keletkezett hiátust, másfelől a törvény által létrehozott új intézmények szabályait pontosítani. Mindeközben maguk is új szabályokat (és értelmezéseket) teremtettek, olyanokat, amelyek egészen 2008-ig meghatározták a szociális intézmények mindennapjait, jóllehet a jogi előírásaik egy része túlélte a legfrissebb átalakulásokat. Fontos hangsúlyoznunk, mindhárom rendelet a szociális törvény mindenre kiterjedő szabályozási törekvését kifejezetten a személyes gondoskodást nyújtó intézményekre szorította vissza, tehát e rendeletekkel a szociális szakterület speciális szabályait alkották meg.

A 29/1993. Korm.rend hatálya a *„helyi önkormányzatok, illetve a Népjóléti Minisztérium által fenntartott személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátásokért (a továbbiakban: intézményi ellátás) fizetendő térítési díjak megállapítására”* terjed ki. Úgy néz ki tehát, a rendelet az állami intézményhálózat szabályaival foglalkozik. Ez azonban így nem igaz, mivel a bevezető rendelkezés

---

kell. A földhivatal a jelzálogjogot az intézményt fenntartó önkormányzat javára az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezi.

szerint a „rendeletben foglaltakat kell alkalmazni akkor is, ha nem állami szerv a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások biztosítását az önkormányzattól az Szt. VI. fejezetében meghatározottak szerint ellátási szerződésben átvállalja, vagy normatív állami támogatást vesz igénybe.”

Előttünk áll a szociális területre 2008-ig jellemző jogi szabályozási logikája. A jogalkotói törekvés az állami intézményrendszert veszi célkeresztbe, majd a szabályokat minden aggály nélkül kiterjeszti (érthető vagy érthetetlen szabályokkal) a nem állami intézményrendszerre. Úgy teremti meg a nem állami szolgáltató hálózat szabályait, hogy azokat alapvetően az állami területre rendelt jogi normákhoz igazítja. A szabályozás indoka kezdetben minden bizonnyal az állami finanszírozási források igénybe vétele, ám később mindez áttérjed a szakmai, működési előírások más területére is.

A kormányrendelet 2. szakasza előírta, hogy a térítési díj fizetésére kötelezettet a szociális intézményi ellátásért az intézményi térítési díj összegével **azonos** térítési díj megfizetésére kell kötelezni. Azaz az ellátottnak, vagy a fizetésre kötelezettnek legalább az önköltséget meg kell térítenie. Az átmeneti és tartós bentlakásos intézményekben (a hajléktalanok átmeneti szállása kivételével) az intézményi térítési díjak megállapításához szűkített *önköltségként az élelmezésre, a gyógyszerre és vegyszerre, az ellátottak ruházatára és textíliával való ellátására, valamint a beralapból az ellátottakkal közvetlenül foglalkozó szakszemélyzet béralapjára az adott évben betervezett éves kiadásokat kell figyelembe venni.* – írta elő a rendelet. Az idősök otthona esetében az intézményi térítési díj nem haladhatja meg e *szűkített önköltségnek* a működő férőhelyekre és a tervezett nyilvántartási napokra jutó 100%-át. Tehát a teljes (100%-os) önköltségi összeghatár volt az a limit, amit az intézmény semmilyen formában sem léphetett át.

Beszámolónk kezdetén tisztázni kell, az önköltség megtérítésére kötelezés a nem – állami intézmények számára rendkívül **kedvezőtlen**. Ugyanis a beruházási, vagy éppen fejlesztési források az önköltségi szintre beálló (vagy beállított) bevételi szint esetén hiányoznak, az esetleges fejlesztések fedezetéről így máshonnan kell gondoskodni. Nem tévedünk, ha azt állítjuk, az elmúlt 15 év egyik legnagyobb horderejű problémájáról van szó. A történet kezdetén, 1993-ban; akkor, amikor az intézmények nagy része a tényleges beruházások előtt állt; e rendelkezés eleve lehetetlenné tette az elindulást. Ennek köszönhető, hogy az intézményi ellátást nyújtó

szolgáltatók – esetünkben az idősek otthonai – pótlólagos bevételi forrás után néztek, és ezt az un. **egyszeri hozzájárulásban** találták meg. Az elemzett kormányrendelet 25. §-a kimondta, „*az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézményben a személyi térítési díj mellett az intézményi elhelyezésre egyszeri hozzájárulás, vagy személyi térítési díj pótlék is kérhető. Az egyszeri hozzájárulás összege az intézményi térítési díj ötvenszeresét, a személyi térítési díj pótlék az intézményi térítési díj 50%-át nem haladhatja meg.*

Látni kell a rendelet *a pótlólagos forrásbevonást az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményekhez kötötte* – a nélkül, hogy e fogalmat meghatározta volna. Másfelől az összeget limitálta, amennyiben a maximumot az intézményi térítési díj ötvenszeresében határozta meg. A jogszabályból egyértelműen nem látható, vajon az egyszeri hozzájárulás és a személyi térítési pótlék vagylagos kapcsolata kizáró esetleg megengedő-e, így számos intézmény ebben az időben mindkettőt kérte a gondozottaktól.

A kormányrendelet lehetőséget adott a személyi térítési díj egyéniesítésére azzal, hogy lehetővé tette a személyi térítési díj megállapításánál a díjfizetésre kötelezett szociális helyzetének -- az intézményi térítési díj melletti – figyelembe vételét. Természetesen az esetleges negatív egyenleg esetében gondoskodnia kellett a kieső összeg pótlásáról. Azonban a rendelet szerint a „*külön jogszabályban meghatározott alapszolgáltatást meghaladó, az intézmény által szervezett programokért, szolgáltatásokért az intézmény házirendjében foglaltak szerint külön térítést*” kérhetett. Azaz a pótlólagos forrásbevonás lehetősége az alapszolgáltatáson felüli többletszolgáltatások után fizetendő díjakban jelent meg.

A díj megállapítását a **nem állami szerv által fenntartott intézmény esetén a tulajdonos, mint az intézmény fenntartója végzi el**. A jogszabály itt két fogalmat mos egybe, a tulajdonos és a fenntartó fogalmát. Jóllehet 1993.-ban még nem olyan finom a szabályozás, hogy e két szerep vagy két pozíció között komoly jogi eltérést fedezzünk fel, az a feltételezés, miszerint a tulajdonos és a fenntartó azonos, a valóságban kialakult különböző konstrukciókat tekintve nem állta meg a helyét.

A rendelet meghatározta az intézményi térítési díj apró – cseprő szabályait. Így például a térítési díjat „*konkrét összegben, forintba kerekítve kell megállapítani*”. Minden évben április elsejéről lehetséges első ízben alkalmazni az új díjszabást, ám

az alapdíjat az ellátási napra vetítve kell meghatározni. A rendelet ezzel az előírással lehetőséget nyújtott a napi térítéses ellátás beindításához, hiszen annak alapját, a napi önköltségi díjat, a jogszabály maga rendelte el meghatározni.

Külön fejezetben rendelkezett a kormányrendelet az ápolást-gondozást nyújtó intézményekről, így az e kategóriába eső idősek otthonáról. A jogszabály szerint a tartós bentlakásos intézmény esetén a napi intézményi térítési díj mellett **havi intézményi térítési díjat is meg kell határozni** úgy, hogy a havi intézményi térítési díj a napi intézményi térítési díjnak a **harmincszorosa**. *„Ha az intézményi elhelyezett az intézményi ellátást egész hónapban igénybe veszi, a havi térítési díjat az adott hónap naptári napjainak számától függetlenül kell megállapítani.”* Könnyű fejszámolással kiszámolható, mivel az év napjai 30-al nem oszthatóak (függetlenül februártól), 5 – 6 napi veszteség azonnal teremődött. Ez egy 100 fős gondozotti létszámmal működő intézmény esetében jelentős összeg, voltaképpen kb. 2 fő ingyenesen került ellátásra (500 – 600 gondozotti nap évente) Az intézményi térítési díját a fenntartó intézményenként és telephelyenként is meghatározhatja, azaz a nagyobb otthonok esetében mód nyílt a differenciált díj-meghatározási rendszer bevezetésére. A probléma azonban az, hogy egyes költségek (áramdíj pl.) oszthatatlannak bizonyultak, tekintettel arra, hogy a közszolgáltatók az egész intézményt vették – és veszik – egy egységnyi fogyasztónak.

Az intézményi térítési díj összegéről az intézmény ellátási területén élő lakosságot a nem állami fenntartású intézménynek szintén tájékoztatnia kell. Díjait a települési önkormányzat jegyzője minden év április 20-ig (fővárosban a főjegyző) közzéteszi. Ugyanígy kell eljárni akkor is, amikor az otthon működése több önkormányzati intézmény területére terjed ki, csak az információs láncolat sokkal bonyolultabb és áttekinthetlenebb. (Zárójelben újra megjegyezzük: a jogi szabályozás ekkor (még) az önkormányzatokat veszi célba, így az önkormányzatokra alkotott szabályokat kell alkalmazni a nem-állami fenntartású intézményekre is.)

A kormányrendelet meghatározta a személyi térítési díj megállapításának folyamatát és az intézmény ezzel kapcsolatos eljárását. Előírta, hogy a személyi térítési díj megállapításához *„vizsgálni kell a térítési díj fizetésére kötelezett jövedelmi, valamint - átmeneti, illetve tartós bentlakásos intézmény esetén - vagyoni viszonyait.”* Azt nem mondja meg a rendelet, hogyan. A személyi térítési díjat az intézményvezető írásbeli értesítése tartalmazza. Akkor, ha az intézményi felvétel és a

tényleges elhelyezés időtartama alatt a térítési díj fizetésére kötelezett jövedelmi-vagyoni viszonyai (vagy az intézményi térítési díj összege) megváltozik, a személyi térítési díjat újra meg lehet állapítani. Ezt az elhelyezést biztosító intézményvezető kezdeményezheti.

Az otthonokban történő elhelyezés egyik kritikus pontja, hogy a gondozottak különböző időszakokat töltenek el az intézményen kívül (távollét). A távollét szabályaival részletesen foglalkozunk majd, e helyütt ennek a személyi térítési díjra gyakorolt hatását mutatjuk be. A rendelet 6. §-a előírta, amennyiben *az ellátást a jogosult a hónap nem mindegyik napján veszi igénybe, akkor.. a személyi térítési díj megállapításánál figyelembe vehető havi jövedelmet naptári napra kell átszámolni, úgy, hogy a rendszeres havi jövedelem összegét harminccal kell osztani*. Ebben az esetben az ellátásért fizetendő napi személyi térítési díj a napi jövedelemnek a törvényben (Sztv.) meghatározott mértékét nem haladhatta meg.

A jogszabály – igazodva az intézményi térítési díj szabályaihoz -- előírta a személyi térítési díj évenkénti felülvizsgálatát. Ennek fordulópontja „*minden év május 31.*” A nem állami szerv által fenntartott intézményben lakó személyi térítési díját - ha az ellátási szerződés eltérően nem rendelkezik - a fenntartó vizsgálja felül. (Megjegyezzük: a tulajdonosnak ebben **nincs** feladata.)

A rendelet szabályozta a cselekvőképességében korlátozott gondozott személyi térítési díjának fizetését. Amennyiben a személyes gondoskodásban részesülő cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes, a személyi térítési díj megfizetéséről a törvényes képviselő gondoskodik – mondta ki. Sajnos a rendelet nem vette figyelembe azt a speciális helyzetet, amikor már az otthonokban gondozás alatt személy válik cselekvőképtelenné. Szintén kimaradt a szabályozásból a gondnokság alá helyezési eljárás lefutásának időtartama.

A gondozott anyagi helyzete – láttuk – az intézmények bevételi forrásainak egyik alapvető tényezője. Ezért az intézmény a beutalás, illetve elhelyezés előtt vizsgálhatja azt, vajon az ellátást kérő vagy tartására kötelezett személy képes-e a térítési díj megfizetésére. Bár e jogszabályban nincs szó **előgondozásról**<sup>7</sup>, mégis egy előzetes fizetőképességi monitoringot tett lehetővé (illetve kötelezővé) a kormányrendelet. Az előzetes vagyonvizsgálat alól csak az azonnali elhelyezést

---

<sup>7</sup> Az előgondozást a Népjóléti Miniszter 2/1994. (I.30) NM. rendelete vezette be.

szükségessé tévő körülmények mentesítik az intézményeket, bár ilyen ellátási kötelezettsége kizárólag az önkormányzati intézményeknek volt. Amennyiben az elhelyezést igénylő vagy helyette más személy az elhelyezés iránti kérelemmel egyidejűleg nyilatkozott arról, hogy szerződésben vállal kötelezettséget az intézményi térítési díj teljes összegének megfizetésére teljesíteni tudja, a vagyoni monitoring szabályait az intézmények már alkalmazhatták. A későbbi időkben e jogszabályi megoldásból számos probléma fakadt. A nyilatkozat sohasem pótolta ugyanis a ténylegesen hiányzó anyagi erőforrásokat, másfelől az ellátás alatt bekövetkező fizetésképtelenséget sem hártotta el. Jóllehet már e kormányrendelet megengedte – az Sztv-vel összhangban álló 17. §-ában<sup>8</sup> – a térítési díj fedezetének lekötését, az intézmények nem nagyon éltek e lehetőséggel.

Ugyancsak ritkán éltek és élnek a gondozott helyett a tartásra kötelezett hozzátartozó adóstársként történő megterhelésével. A jogszabály – gondolva arra az esetre, ha az ellátásra jogosult a térítési díjat egészben vagy részben nem képes megfizetni –, meghatározta a tartására kötelezett hozzátartozó által fizetendő térítési díj kiszámításának alapelveit. Így figyelembe kellett venni a hozzátartozói család összjövedelmét, majd az egy főre jutó jövedelem nagysága alapján kellett (és lehetett) a hozzátartozó által fizetendő térítési díjat megállapítani. A különböző lehetőségek számbavétele mellett a rendelet előírta, hogy a *több egy sorban kötelezhető hozzátartozó esetén a térítési díjat vagy annak hiányzó részét a hozzátartozók jövedelmi viszonyai alapján - arányosan megosztva - kell megállapítani*. Elméletileg tehát az intézmény az önköltségét mindenképpen be tudta hajtani. Az akadályok két csoportját kellett ehhez leküzdenie, így a hozzátartozók szociális helyzetéből fakadó nehézségeket, másfelől az eljárásból eredő problémákat. Szociális síkon azért volt (és ma is az) nehéz a hozzátartozóktól a díjakat behajtani,

---

<sup>8</sup> 17. §. (1) *A térítési díj fedezetéül szolgáló összeget külön betétkönyvben kell elhelyezni, amelyet - a gondnokság alatt álló személyek kivételével - az ellátást nyújtó intézmény kezelésébe kell adni. A gondnokság alatt álló személyek esetében a fedezetül szolgáló összeget gyámi fenntartású betétkönyvben kell elkülöníteni. A térítési díj fedezetéül lekötött készpénzvagyon után járó kamat az ellátásban részesülőt illeti meg.*

(2) *Ha a tartós benlakásos intézményben fizetendő térítési díjat jelzálogjog biztosítja, a jelzálogjogot megállapító határozatban a jelzálogjog értékét a 2. számú mellékletben foglalt iránytáblázat szerint kell megállapítani.*

(3) *Átmeneti intézményben történő elhelyezésnél a jelzálog összegét, illetve a készpénzvagyonnak a térítési díj fedezetéül lekötendő részét az elhelyezés várható időtartama és a napi intézményi térítési díj szorzata alapján kell megállapítani. Az elhelyezés várható időtartama alatt az az időszak vehető figyelembe, amelyre a jogosult az elhelyezést kérte.*

mert a legtöbb esetben a hozzátartozók sincsenek abban az anyagi helyzetben, ami alapján helytállásuk megállapítható lenne. Az eljárási nehézségek egy szóban foglalhatóak össze, hosszadalmas és bonyolult eljárást határoz meg a jogszabály. Ennek ellenére a szabályozás nem érintette a bírósági utat, illetve a bírósági végrehajtást, jóllehet ezek igénybe vételét nem zárta ki.

A rendelet lehetőséget és jogot biztosított az ingyenes gondozásban részesített gondozott számára a zsebpénz ellátmányra, amit a gondozottak személyes szükségleteinek kielégítése érdekében az intézménynek kellett biztosítania. Zsebpénzt kell adni annak a jövedelemmel nem rendelkező gondozottnak is – így a jogszabály -- aki helyett a térítési díjat kizárólag más fizeti, illetve a térítési díjat ingatlana terhére állapították meg. A zsebpénz havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 20%-a. A zsebpénz összegére kell kiegészíteni a gondozottnak ezt az összeget el nem érő jövedelmét – írta elő a jogszabály. A zsebpénz ellátmány alól nem kivétel a gondnokság alatt álló gondozott sem, mivel ebben az esetben gondnoka - amennyiben a gondnokolt megfelelő jövedelemmel vagy készpénzvagyonnal rendelkezik - köteles a jogszabályban meghatározott összegű zsebpénzt a gondnokolt személyes szükségleteire rendelkezésére bocsátani.

Nemcsak a zsebpénz ellátmányt, hanem a távolléti időt is speciális rendelkezésekkel szabályozta a kormányrendelet. A gondozott kórházi (gyógyintézeti) ellátása tartamára térítési díjként a gondozottra megállapított személyes térítési díj 20%-át kell fizetni, ha pedig az ellátásban részesülő az intézmény vezetőjének engedélye alapján egybefüggő, 6 napnál hosszabb időre az intézményből eltávozik, a távollét idejére a megállapított személyi térítési díj 20%-át fizeti. A távolléti időre fizetett gondozási díj szabályai sokat változtak, azonban mindig konfliktusforrást jelentettek az intézmények és a közigazgatás között. Főleg azon előírás, ami szerint a távollétre járó *egy napra jutó térítési díj megállapítása az intézmény vezetőjének a feladata*, mivel a közigazgatás gyakran bírálta felül az intézmény vezetőjének – nyilvánvalóan az intézmény érdekeit szolgáló – számítását.

A térítési díj befizetése és ellenőrzése szintén intézményi – intézményvezetői – jogkor lett. *A térítési díjat a beköltözés napjától havonként, a tárgy hónapot követő hónap 10. napjáig kell befizetni az ellátást nyújtó intézmény elszámolási számlájára* – mondta ki a rendelet. Már az Sztv. szabályainak bemutatásakor említettük, e rendelkezés alapvetően hátrányos volt az intézményekre, mivel a törvényi

szabályozás gyakorlatilag a költségek megelőlegezésének kötelezettségét jelentette. Még akkor is, ha az intézménynek voltak és vannak lehetőségei a díjfizetés ellenőrzésére valamint a hátralékok behajtására. Igaz a jogszabály ennek módjáról és formájáról hallgat. Egy megoldás kínálkozik – amennyiben megállapodás (szerződés) van a gondozási jogviszony mögött – az pedig a polgári peres úton.<sup>9</sup>

A rendelet – ezt a jövőre nézve szóló elemzések miatt jegyezzük meg -- 1993. február 26-án lép hatályba.

Amíg a kormányrendelet pénzügyi, és az intézmények életében fontos díj-megállapítási szabályokról rendelkezett, addig a 2/1994. (I. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szólt. Röviden bemutatjuk, milyen előírásokat – szakmai tartalmat – fogalmazott meg az időskorúak intézményével szemben.

A Népjóléti Miniszter rendelete valamennyi személyes gondoskodást végző intézményre kiterjedt. Ugyanakkor egy másik kategorizációt vezetett be, amennyiben bentlakásos és nappali elhelyezésű intézményekről rendelkezett. Az idősök otthona így olyan **személyes gondoskodást végző szakosított intézmény, amely tartós elhelyezést (bentlakást) biztosít**<sup>10</sup> a gondozottaknak. A követelményrendszert ugyanakkor minden bentlakásos intézményre szólóan egységesen alakították ki, azaz ugyanazon generális (általános) szabályok vonatkoztak a pszichiátriai betegek tartós elhelyezését biztosító intézményekre, mint az idősök otthonaira. Csak a speciális szabályokat konkretizálták, és csak akkor, amikor a jogszabályban nevesítették az intézmény típusát. A rendelet hatálya kiterjedt az állami és a nem – állami fenntartó intézményeire, így nem volt tekintettel arra sem, hogy a nem-állami intézmény

<sup>9</sup> Az intézmény vezetője köteles ellenőrizni, hogy a megállapított térítési díj befizetése havonként megtörténik-e. A hátralékos nevét, lakcímét és a fennálló hátralékot negyedévenként, a tárgynegyedévet követő hónap 10. napjáig nyilvántartásba kell venni és a behajtásáról intézkedni kell. A behajtás megindítása előtt az intézmény vezetőjének a fizetésre kötelezett személyt írásban fel kell hívnia a fizetési kötelezettségének teljesítésére.

A személyi térítési díj és a befolyt térítési díj különbözetét az intézmény vezetője nyilvántartja és a gondozott halála esetén hagyatéki teherként az eljáró közjegyzőnek bejelenti.

<sup>10</sup> A bentlakásos intézmények közül az ápolást, gondozást nyújtó intézmények típusai különösen

- a) az időskorúak otthona;
- b) a látásfogyatékosok otthona;
- c) a mozgásfogyatékosok otthona;
- d) az értelmi fogyatékosok otthona [a b)-d) pont alattiak a továbbiakban együtt: fogyatékosok otthona];
- e) a szenvedélybetegek otthona;
- f) a pszichiátriai betegek otthona;
- g) a hajléktalanok otthona;
- h) az egyéb ápolást, gondozást nyújtó otthon

átvállalt-e az államtól szociális ellátási feladatot, avagy maga látott el ilyen feladatokat. A szabályozás tehát ebben az esetben sem tett különbséget állami és nem-állami szolgáltató között. Tapasztalataink szerint a feltételek betartását az állam – függetlenül a generális követelményektől – az állami szolgáltatók körében nem igen ellenőrizte.

A jogszabály az intézmény fizikai kialakítását részletesen előírta. A személyes gondoskodást nyújtó intézményt „*úgy kell kialakítani, hogy a) az tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető legyen; b) épületeinek építészeti megoldásai tegyék lehetővé az akadálymentes közlekedést; c) bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai feleljenek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának*”.

Az intézményeket érzékenyen érintette a szakképzettségre vonatkozó előírás (később ennek problémáira visszatérünk), mivel a rendelet szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézményekben, szakosított ellátás esetén a gondozottakkal közvetlenül foglalkozó dolgozók **nyolcvan százalékának** szakképzettnek kell lennie. A jogszabály külön megadta az egyes szakmai létszámokat, hozzátevé az elfogadható szakképzettséget. A jogszabály gondozási csoportokra számította a létszámot, ami azt jelentette, hogy minden gondozási csoport esetében a megfelelő szakmai létszámot biztosítani kellett. Tehát ha mondjuk 10 fővel átlépte az intézmény az 50 fős gondozási egységet, erre a 10 főre egy újabb szakmunkaerőt kellett /kell/ beállítani.<sup>11</sup>

Az intézményeknek állandó orvosi szolgáltatást kellett (és kell) szervezniük, napi átlagot tekintve (de havi átlagban számítva) 1-2 óra időtartamban. 100 fő (két gondozói csoport) felett ez a követelmény napi 4 óra, de biztosítaniuk kellett a szükséges szakorvosi ellátást is. Az orvosnak azonban az intézménnyel nem kellett munkaviszonyt vagy más munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítenie -- ellentétben a többi foglalkoztatottal. Így az intézményvezetőnek, a vezető ápolónak (intézményenként egy-egy), ahol az intézményvezetőnek felsőfokú

---

<sup>11</sup> *A szakosított ellátást nyújtó intézmények tevékenységük jellege szerint a) tartós elhelyezést biztosító intézmények (a továbbiakban: bentlakásos intézmények).. A szakosított ellátást nyújtó intézményekben 20-50 fős gondozási egységeket kell kialakítani. Ha egy intézmény keretében több szakosított ellátási forma működik, ellátási formánként külön-külön kell biztosítani az ellátás jellegének megfelelő személyi és tárgyi feltételeket.*

társadalomtudományi végzettséggel kellett rendelkeznie. A felsőfokú végzettség tartalma lehetett szociálpolitikusi képesítés, vagy szociális munkás, szociális szervező, gyógypedagógus, pszichológus, igazgatásszervező, jogász, közgazdász. Itt hívjuk fel arra a figyelmet, miszerint a szakmunkaerő, különösen a felsőfokú diplomával rendelkezők, „drága” munkaerőt jelentett és jelent a munkaerőpiacon. Mivel a szociális szolgáltatók ún. közalkalmazotti bérkövetői státuszba kerültek, az intézmények játéktere a munkabér költségek vonatkozásában beszűkült. Emlékeztetőül: a szűkített önköltség számításának körébe a bérköltségek beletartoztak, tehát a kötött magasabb bértarifák közvetve megemelik a személyi térítési díjakat.

A gondozási csoportokra jutó szakmai létszám „bőkezű”. Így 2 gondozási csoportra 8 – 12 fő ápolót, gondozót, 1 – 1 szociális – mentálhigiénés szakembert és gyógytornászt írt elő a jogszabály. 100 fő felett külön fejlesztő és mentálhigiénés csoport felállítását követelte meg a rendelet, ezekben a csoportokban 1-1 mentálhigiénés szakembert, foglalkoztatás vezetőt, és szociális munkást kellett alkalmazni. Mivel az idősek otthona bentlakásos intézmény, így a jogszabály előírásai szerint -- e minőségének megfelelően – *„szervezi a munkavégzésre képes ellátottak foglalkoztatását. A gondozott személy életkorának és egészségi állapotának megfelelően a foglalkoztatás lehet munkavégzési célú, terápiás célú, képességfejlesztő, valamint képzési célú.”*

Az 1994-es szabályozás eltúlozta a munkaterápia intézményét. A jogalkotó nem akarta tudomásul venni, hogy az egyes ellátási formákban más és más feltételek szerint lehet foglalkoztatni a gondozottakat. Mivel – emlékeztetőül – az idősek otthona elvileg a tartós egészségügyi ellátást nem igénylő jogosultak intézménye, a jogszabálynak elméletileg igaza van. A hétköznapiakban azonban súlyos tévedésekhez vezetett az a mai napig követett gyakorlat, miszerint külön foglalkoztatási terv szerint kell az ellátottakkal a gondozást lefolytatni. Az igazság kedvéért meg kell jegyeznünk, a jelenlegi foglalkoztatás a gondozottak kirándulását, sport és játék aktivitását (főleg ezt) foglalja magába, a szovjet pedagógiából átültetett munkaterápia elterjedése nem tapasztalható.

Az 1994-es jogszabály a kialakult gyakorlatnál részletesebben (és feleslegesen) szabályozta a foglalkoztatás formáit, azok szervezését. Így megkülönböztetett az *intézmény működési körén belül szervezett munkavégzést, az intézmény*

*közreműködésével más gazdálkodó szervezet részére végzett munka vagy intézmény által végzett vállalkozási tevékenységet, és ezek alá nem tartozó, más jogviszony keretében történő munkavégzést.*<sup>12</sup> Említettük, az intézményi szabályok differenciálatlansága miatt e körbe esett az időskorúak otthona. Így aztán az idősök otthonaira vonatkozó korabeli jogi rendelkezések sokat foglalkoztak a munkával szerzett jövedelem elosztásával, felhasználásával, a munka díjazásával, a jutalmazással.

A rendelet – mivel egy fiktív intézményi működési modellben gondolkodott – nem tehetett mást, előírta a személyes gondoskodást nyújtó intézmények részére a különböző szabályzatok elkészítését. Ennek megfelelően a foglalkoztatott személyek feladatait az intézmény szervezeti és működési szabályzatában és a munkaköri leírásban kellett meghatározni, a személyes gondoskodásban részesülők és az őket ellátó dolgozók magatartási szabályait, az intézmény dolgozóival való kapcsolattartás rendjét, valamint az intézmény berendezési és felszerelési tárgyainak használatára vonatkozó előírásokat pedig az intézmény házirendjében kellett meghatározni.<sup>13</sup>

Az intézmények szakmai működésükben a megyei, fővárosi önkormányzat (a továbbiakban: megyei önkormányzat) által módszertani feladatok ellátására kijelölt szakosított személyes gondoskodást nyújtó intézmény vagy az intézmény keretében

---

<sup>12</sup> 57. § (1) *Az intézmény működési körén belül szervezett munkavégzési célú foglalkoztatás lehet az igazgatási, gazdasági vagy a gondozottak művelődését, szórakozását szolgáló részlegekben, valamint az intézményhez tartozó udvaron, kertben végzett munka.*

(2) *Az intézmény működési körén belül szervezett foglalkoztatásért a gondozott munkajutalomban részesíthető. A munkajutalom éves összege nem haladhatja meg az év első napján érvényes legkisebb összegű öregségi nyugdíj egy évi összegének 40%-át.*

(3) *Munkajutalomban minden, az intézmény működési körén belül szervezett foglalkoztatásban részt vevő gondozott részesíthető, függetlenül attól, hogy rendszeres havi jövedelemmel rendelkezik-e vagy sem. Ha a gondozott zsebpénzben részesül, a zsebpénz összege nem csökkenthető a munkajutalom összegével.*

(4) *A jutalmazás gyakoriságáról, a jutalomban részesülő személyekről, valamint annak alkalmankénti összegéről a foglalkoztatásban való részvétel figyelembevételével az intézmény vezetője - a foglalkoztatást segítő dolgozók javaslata alapján - határoz.*

<sup>13</sup> Az intézmény belső életének rendjét a házirend tartalmazza. „A házirendben kell szabályozni különösen a gondozottak együttélési szabályait, az intézményből való eltávozás és visszatérés rendjét, a gondozottak egymás közötti, valamint a hozzátartozóikkal való kapcsolattartásának szabályait, az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét, az érték- és vagyongörzésre átvett tárgyak átvételének és kiadásának szabályait, a ruházattal, textíliával való ellátás, valamint a ruházat és textília tisztításának és javításának rendjét, az esetenkénti alkoholfogyasztás szabályait, a gondozottak tisztálkodási szerekkel való ellátásának rendjét, a személyes letétben elhelyezhető készpénz havi összegét, az intézmény alapfeladatainak körébe nem tartozó, azt meghaladó program, szolgáltatás, valamint az intézményi jogviszonyban nem álló személynek nyújtott szolgáltatás térítési díját.” Megjegyezzük, némi zavar van a házirend és az egyéb szabályzatok viszonyában, ugyanis e feladatok ellátására a speciális szabályzatokat is meg kellett alkotni, nem csak a házirendet.

működő módszertani csoport segítségére számíhattak. Fontos a szó, mivel 1994.-ben a módszertani csoportok **segítségét** nyújtottak a személyes gondoskodást ellátó intézmények szakmai munkájához. Szó sem esett hatósági jogköréről.

A jogszabály szerint a módszertani csoport feladata különösen – tehát nem kötelező, hanem megengedő módon bővíthetően – a személyes gondoskodást nyújtó intézmény működésének elemzése, vizsgálata. Az eredmények alapján a módszertani csoport javaslatot tehet az intézmény működésének javítására. A csoport részt vesz a személyes gondoskodást nyújtó intézmény ellenőrzésében, ajánlásokat készít a személyes gondoskodás feltételeinek fejlesztésére, a hatékonyabb gondozási módszerek alkalmazására. A jogszabályi feladatokat megbízás alapján (ami felkérés vagy valamelyik állami szervnek a kifejezett kérése) végezheti. Önmaguktól a módszertani csoportok csupán *figyelemmel kísérhetik* a szociális ellátásokat érintő tudományos kutatómunka eredményeit, elősegíthetik azok elterjesztését és gyakorlati alkalmazását, kezdeményezhetik a szociálpolitikai szakterületen dolgozók tapasztalatcseréjét és továbbképzését. Megannyi diszpozitív (megengedő) előírás.

A bentlakásos intézményekre vonatkozó előírások nem diszpozitív, hanem kőgens (kötelező) szabályok. A bentlakásos intézményben biztosítani **kell** – mondja a jogszabály -- az éjszakai és nappali tartózkodásra, a személyi tisztálkodásra, az étkezésre, az intézmény jellege szerinti közösségi együttlétre, tevékenységre (pl. társalgó, könyvtár, foglalkoztató), az egészségügyi gondozás céljára (pl. orvosi szoba, betegszoba) szolgáló helyiségeket. Ezen előírások azt jelentik, **építészetileg** speciális lakótér kialakításra van szükség, hiszen csak így lehet a jogszabályi követelményeknek eleget tenni. A rendelet előírta, hogy egy ellátottra legalább hatnyolc négyzetméternyi lakószoba, tíz ellátottra legalább egy fürdőkádnak vagy zuhanyzónak, valamint nemenkénti WC-nek, gondozási egységenként legalább harminc négyzetméter alapterületű közösségi együttlétre szolgáló helyiségnek kell jutnia. Ezen felül az intézménynek biztosítania kell a folyamatos fűtés és melegvív-szolgáltatást. A bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben lehet elhelyezni. Házaspárok (élettársak) elhelyezésére külön lakószobát kell biztosítani. Az előírások tehát a lakóotthonok fizikai térelőírásait teremtették meg, ám ezen előírások mögött érezhetően az 1994-ben oly közel volt szocializmus tapasztalata (akár pozitív, akár negatív értelmű) húzódott meg.

E kontextusban definiálta a rendelet 44. §-a az **átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezés** fogalmát. Ismertettük, ez az a szolgáltatás, amiért többlet egyszeri hozzájárulás kérhető a gondozottaktól. Az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezésnek minősül tehát az olyan önálló, egy- vagy kétszemélyes lakrész, amely lakószobát, konyhát és fürdőszobát, esetleg egyéb helyiséget foglal magába, vagy olyan egy- vagy kétszemélyes lakószoba, amelyhez önálló fürdőszoba tartozik.

A definíció az idők folyamán (2008-ig) alig változott. Az eredeti definíció más fogalmak szerint – lefordítva – az „apartman-szerű” elhelyezést tekintette kiemelkedő minőségűnek, de nem szólt az itt elhelyezhető személyek számáról, mivel az a fő/m<sup>2</sup> arány adta meg.

A bentlakásos intézményben gondozott személyt a jogszabály teljes körű ellátásra jogosította, igaz csak a jogszabályban biztosított ellátást tette kötelezővé. Így legalább napi háromszori főétkezést - ebből legalább egy alkalommal meleg ételt -, ha pedig a gondozott egészségi állapota indokolja, részére - orvosi javaslatra - az orvos előírásainak megfelelő étkezési lehetőséget (pl. diéta, gyakoribb étkezés) kell biztosítani.

*„Amennyiben a gondozott megfelelő mennyiségű és minőségű saját ruházattal nem rendelkezik, a teljes körű ellátás részeként nyújtott ruházat legalább négy váltás fehérneműt és hálóruhát, valamint az évszaknak megfelelő legalább két váltás felső ruházatot és utcai cipőt - szükség szerinti más lábbelit - tartalmaz.”* – írta elő a jogszabály. A ruházat összetételéről, mennyiségéről, valamint a sportruházattal való ellátás indokoltságáról az intézmény vezetője döntött. A gondozott az intézmény által nyújtott ruházatot nem köteles igénybe venni, azonban saját ruházatának elhasználódása esetén csak a jogszabály szerinti ruházati ellátást igényelheti. A gondozottak ruházatának tisztításáról és javításáról az intézmény a házirendben meghatározott módon, az intézmény vezetője pedig a gondozott szükségletei, valamint a ruházat elhasználódásának figyelembevételével a ruházat beszerzéséről, illetve cseréjéről gondoskodik. Ezen költségek szintén beszámíttatnak az önköltségbe.

A jogszabály a bentlakásos intézményt a textíliával való ellátás keretében, valamint a személyi higiéné biztosítása érdekében kötelezte a gondozottanként öt váltás ágynemű, és a tisztálkodást segítő öt váltás textília, valamint a tisztálkodáshoz

szükséges anyagok, eszközök, az incontínens betegek ellátásához szükséges anyagok, eszközök (szükség szerinti) biztosítására. Mindez újfent beszámított az önköltségbe, azonban meg kell jegyeznünk, ez az előírás az intézményeket hihetetlen módon kitette a piaci árváltozásoknak. Egy robbanásszerű árváltozás a piacon azonnal ugrásszerű költség, majd önköltség emelkedést eredményezhetett. Mivel a már bemutatott éves költség megállapítási eljárás rendkívül nehézkes, rugalmatlan ezért e költségemelkedések elhárításában nagy szerepe jutott az azonnal mozgósítható – likvid – forrásoknak. Ilyen egy volt, az egyszeri hozzájárulás befizetett összege, hiszen az összes többi forrás az önköltségi – az egyszeri újratermelési – szintre állította be az intézményeket. Az idők folyamán nyilvánvalóvá vált, az állami normatív finanszírozás rendszere nem segít e helyzetben.

A bentlakásos intézménynek - a fogorvosi ellátás kivételével – biztosítania kellett a gondozottak egészségügyi alapellátását. Meg kell oldaniuk továbbá a szakorvos alkalmazását. Mindig nagy probléma volt, és a gyógyszerárak emelkedése miatt soha el nem múló érzékenységet okozott a gyógyszerellátás. 1994-ben a jogszabály csak annyit írt elő, hogy *„a gondozásban részesülő személy részére előírt gyógyszer felhasználását egyéni nyilvántartó lapon kell rögzíteni”*. Az intézmény alapellátási szinten nem volt kötelezhető a gyógyszerek beszerzésére vagy megvételére, mivel a rendelet csupán annyit fogalmazott meg, miszerint *„az intézményben élő gondozott számára szükséges gyógyszer, valamint gyógyászati segédeszköz beszerzéséről az intézmény gondoskodik.”* E szabályt sokan úgy értelmezték, hogy a gondozottaknak felírt gyógyszereket a gondozottak pénzéből kiváltja a gyógyszertárban, de úgy is, hogy ő maga szerzi azt be. Tapasztalataink szerint egyik intézmény így, a másik úgy értelmezte. Egészen az új évezred első évéig folyt ez a gyakorlat, amikor aztán egy jogszabály módosítás kötelezővé tette az intézménynek az alapvető, és a jogszabályban felsorolt gyógyszerek megvételét.

1994-ben kötelezően elrendelték, hogy az intézményekben gondozott betegek ellátásához szükséges ápolási segédeszközökről, a beteg kényelmét szolgáló, valamint a rehabilitációt segítő eszközökről az intézmény gondoskodik. E mellett az intézményeknek maguknak kellett megszervezniük a nem beteg (egészséges) gondozottak mentálhigiénés ellátását. A mentálhigiénés ellátás olyan személyre szabott szolgáltatást jelent, amelynek keretében az intézmény biztosítja az egyedi bánásmódot, a szabadidő kulturált eltöltésének feltételeit, a szükség szerinti

pszichoterápiás foglalkozást, a gondozott családi és társadalmi kapcsolatai fenntartásának feltételeit. Említettük, e szolgáltatások szakembereit az intézménynek kellett foglalkoztatniuk.

Speciális rendelkezéseket tartalmazott a rendelet az érték- és vagyonmegőrzésre átvett tárgyak, és a pénzügyi kezeléséről.<sup>14</sup> Ezen előírásokkal az intézmények élete kemény, szigorú jogszabályi ellenőrzés alá került. Előírták a letét és a pénzügyi szabályzat elkészítését és a fizikai feltételek (széf pl.) kialakítását, a be-, és kifizetés módját, stb.

Lényeges működési területet érintettek az idősek otthonában elhunytakkal kapcsolatos előírások, melyek végrehajtása az intézmény vezetőjének feladata lett. Az intézménynek kell gondoskodnia az elhunyt elkülönítéséről, végtisztességre való felkészítéséről, a törvényes képviselő, valamint a hozzátartozók értesítéséről, ingóságainak számbavételéről, megőrzéséről, és az örökösöknek történő átadásáról.

Az elhunyt ingóságairól a halál beálltát követően azonnal jegyzéket készít a haláleset időpontjában műszakot vezető dolgozó. A jegyzéket két tanúval alá kell írni. Az intézmény gondoskodik az elhunyt eltemettetéséről, ha nincs eltemettetésre kötelezett, vagy ha a kötelezett a kötelezettségét nem teljesíti. Itt a jogszabály megint pontatlan, mivel az intézményi gondoskodási kötelezettség költségvonzatát nyitva hagyja, és ezzel számos konfliktust idézett elő.

A miniszteri rendelet vezette be az előgondozás fogalmát. Láttuk, a kormányrendelet csak a vagyoni helyzet előzetes felmérésére tért ki. Az NM rendelet kimondta, hogy az ápoló otthon a beutaltat **előgondozásban** részesíti. Az előgondozás részeként az intézmény vezetője által kijelölt személy felveszi a kapcsolatot a beutalttal, valamint - ha a beutalt más személyes gondoskodási

---

<sup>14</sup> Így az intézmény vezetője tételes felsorolás alapján átvételi elismervényt készít, és annak egy példányát átadja a jogosultnak. Az értéktárgyak átadását és átvételét két tanú jelenlétében kell elvégezni. Az értéktárgyak biztonságos megőrzéséről az intézmény vezetője gondoskodik.

A gondozottól átvett készpénzt elsősorban a gondozott, illetve törvényes képviselőjének írásban tett nyilatkozata szerint az intézményben vagy pénzügyintézetben kell megőrizni. A házirend tartalmazza, hogy milyen esetekben szükséges a készpénzt - pénzügyintézetben - betét formájában megőrizni. A készpénz betétben való elhelyezéséről a pénz átvételétől számított két munkanapon belül az intézmény vezetője gondoskodik. A készpénz betétben történő elhelyezéséig annak megőrzését a pénzügyi és házipénztári szabályzatban (a továbbiakban: pénzügyi szabályzat) foglaltak szerint kell biztosítani. A bentlakásos intézményben a gondozott személy készpénzének kezelése saját vagy törvényes képviselőjének írásbeli nyilatkozata szerint személyes nyilvántartású letét formájában is történhet. A személyes letétben elhelyezhető készpénz havi összege nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, és elsősorban a személyes szükségletek kielégítését szolgálja.

formában részeseül - a személyes gondoskodást nyújtó szervezet vezetőjével. A személyes gondoskodást nyújtó szervezet vezetője tájékoztatja az előgondozásra kijelölt személyt a gondozott állapotáról, szociális körülményeiről. Igazából ennél többet a korabeli jogszabály nem tartalmazott.

Az intézmények részére 5 év állt rendelkezésre<sup>15</sup> a jogszabályi feltételeknek megfelelő működésre történő átálláshoz. A hatályba léptető rendelkezés szerint a rendelet a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba azzal, hogy rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. (1994. Január 30.-n hirdették ki, tehát 1994. Február 7.-én lépett hatályba.) Az intézmények a rendelet hatálybalépését követő hónap első napjától számított (Március 1-től) három hónapon belül kötelesek házirendjeiket felülvizsgálni és annak módosítását a fenntartónál kezdeményezni – írta elő a jogszabály. E határidőn belül az intézmény vezetőjének gondoskodnia kell a pénzügyi szabályzat felülvizsgálatáról és e rendelet szerinti módosításáról.

Mielőtt összefoglaló módon elemeznénk az intézmények kiépítésének jogszabályait, ismertetnünk kell az állami finanszírozás – a sokat emlegetett normatív finanszírozás – legfontosabb szabályait. E jogszabályok – természetüknél fogva – nem a szociális tárca kompetenciájába tartoztak, hanem a pénzügyi és az államháztartási normák vonatkoztak rájuk.

A Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló 1992.évi LXXX. törvény a nem-állami szféra által működtetett szociális otthoni és intézeti ellátásra 186.400 Ft.-ot állapított meg egy főre és egy évre vetítve. Az elnevezés azért ilyen „suta”, mert ekkor még nem volt törvényi szabályozása a szociális ellátásoknak, és a korábbi köznyelv a szociális otthonokat használta. Ide értették az idősek otthonát is. 1994-re a költségvetés más elnevezés alatt (ápoló, gondozó otthoni és rehabilitációs intézményi ellátás) de forintra ekkora összeget különített el. Annak a ténynek, hogy a normatív támogatás szabályait a költségvetési törvény tartalmazta kiemelt jelentősége van. Elsősorban azok garanciális jellegét emeljük ki<sup>16</sup> – ami azt jelenti,

---

<sup>15</sup> A rendelet hatálybalépésekor már működő intézmények valamint az intézménnyel közalkalmazotti vagy munkajogviszonyban lévő személyek a képesítési előírásoknak a rendelet hatálybalépésétől számított öt éven belül kell hogy megfeleljenek. A munkáltatói jogkör gyakorlója a rendelet szerinti képesítési előírások alól felmentést annak - az intézménnyel közalkalmazotti vagy munkaviszonyban lévő - személynek adhat, aki öregségi nyugdíjkorhatárát a rendelet hatálybalépésétől számított tíz éven belül tölti be – fogalmazott a jogszabály.

<sup>16</sup>*Az Országgyűlés magának tartja fenn a jogot a következő normatívák, illetve adó- és más bevételek megosztási arányainak megváltoztatására: ... c) a nem állami intézmények normatív állami hozzájárulásának jogcímei és összegei (8. számú melléklet);*

hogy az állami, közigazgatási szervek nem módosíthatnak e szabályokon – másodsorban a támogatások tervezhetőségét és átláthatóságát --- amennyiben ezen előnyöket más jogszabály nem rontja le.

Az önkormányzatok normatív támogatása a törvény szerint már 1993.-ban „közvetlen és kötöttség nélküli” felhasználást jelentett az önkormányzatok oldalán. Meg kell jegyeznünk, az önkormányzatok a jogszabályok alapján megkapták a területeken lévő időskorúak gondozásának normatív támogatását, függetlenül attól mit tettek e bevétellel. A törvény 32. § (1) bekezdése szerint a normatív támogatás jár *„a szociális, oktatási-nevelési közfeladatokat (a továbbiakban: humánszolgáltatások) ellátó egyházak, társadalmi szervezetek, alapítványok, valamint humánszolgáltatásokat főtevékenységként nyújtó, ezen önálló tevékenységből származó jövedelem után a személyi jövedelemadóról szóló törvény hatálya alá tartozó magánszemélyek (a továbbiakban: nem állami intézmények) részére.”*

A normatív állami hozzájárulás folyósításának feltétele volt, hogy a működés személyi és dologi kiadásaira és azok fedezetére vonatkozó nyilatkozatot, és a nem állami intézménynek a fővárosi vagy területileg illetékes önkormányzattal kötött, az adott feladat ellátására létrejött megállapodását a szakminisztériumhoz benyújtott támogatásigényléshez csatolják.

A normatív állami hozzájárulást a feladat ágazati irányítása szerint illetékes minisztériumtól lehetett igényelni, esetünkben a Népjóléti Minisztériumtól. A nem állami intézménynek a tárgyévet követő január 31-ig kellett a tényleges feladatmutatók alapján a szakminisztériummal elszámolnia.

**A költségvetési törvény kimondta, hogy a nem állami intézmények** - kivéve a politikai pártokat -, valamint más társadalmi szervezetek a normatív támogatáson felül a költségvetési fejezetek ágazati, és szakmai célú pénzeszközeiből, vagy a helyi önkormányzatok és az elkülönített állami pénzalapok költségvetésének terhére is részesülhetnek támogatásban. Az államháztartás pénzügyi szabályai tehát megfeleltek a később elfogadott szociális törvénynek, mert biztosították az Sztv.-ben meghatározott finanszírozás hátterét.

---

## II.1.2. Az első „reformok”. (1996 / 1997)

A jogi szabályozás rendszere először a kilencvenes évek második felében változott meg lényegesen. A törvényi szintű szabályok átalakításáról elmondható, részletekben, ám számos fontos pontban módosította az eredeti jogszabályt.<sup>17</sup> A döntő átalakítás előtt a jogalkotó többször „átfésülte” a vonatkozó joganyagot, így a szociális törvénybe bekerült az egyedülélő, a háztartás, a kereső tevékenység fogalmának definíciója. Más módosítások a jövedelem, a vagyon fogalmának meghatározásával tisztázták az otthonok számára a gondozottak anyagi hozzájárulásának feltételeit, vagy a jövedelemnek nem tekinthető – így a gondozott vagyoni helyzetének felmérésekor figyelmen kívül hagyandó – bevételek körét.

1996.-ban azonban nemcsak új fogalom értelmezéseket vagy fogalom pontosításokat hozott a törvényt módosítás. A jogszabály az önkormányzatok válláról számos feladatot és kötelezettséget levett – megváltoztatva ezzel az eredeti, önkormányzatokra koncentrálódó szociális ellátási kötelezettséget –, így a módosítások után a törvényi szabályozás igazából csak a szociális igazgatás, illetve az önkormányzati hatáskörben maradó szociális intézmények működésének előírásaira terjedt ki. A jogszabályban előírt szociális ellátási kötelezettséget felpuhították, például a **kötelezés** fogalmát a módosítás kivette a törvény szövegéből. Mindezek eredményeképpen az önkormányzati felelősség és ellátási kötelezettség szűk sávra szorult vissza. *A szabályozási koncepció módosulásának következtében a jogszabály a nem-önkormányzati szociális ellátók (azaz a nem állami szolgáltatók) tevékenységére koncentrált.* Mindezt azonban egy „kissé furcsa” jogalkotási csavarral érték el, az önkormányzati ellátásokra és szociális szolgáltatásokra vonatkozó (részben felpuhított) szabályokat egy egyszerű utaló rendelkezéssel „irányadónak” minősítették a normatív állami hozzájárulás igénybe vevő szociális vállalkozókra és nem-állami szervekre.

A törvény újraszabályozta az idősök otthonának szociális státuszát. Az idősök otthona „ápolást-gondozást” nyújtó intézménnyé vált, ahova elsősorban azokat a nyugdíjkorhatárt betöltő személyeket kell felvenni, *akiknek egészségi állapota rendszeres gyógyintézeti kezelést nem igényel.* Felvehető továbbá az a 18. életévét

---

<sup>17</sup> Az szociális törvényt ekkor az 1996.évi CXXVII. Törvény módosította

betöltő személy is, aki betegsége miatt önmagáról gondoskodni nem tud. A pszichiátriai vagy szenvedély betegségben szenvedőt más intézmény keretében kell ellátni – fogalmazott egyértelműen a jogszabály.

A törvényváltozások nagy része az ellátások igénybevételének, az intézményekkel létesítendő jogi kapcsolatnak az ún. intézményi jogviszonynak előírásait érintette. Egyfelől a törvény leszögezte, hogy a „*személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele önkéntes, az az ellátást igénylő kérelmére történik.*” Az ellátás iránt kérelmet kell előterjeszteni, az korlátozottan cselekvőképes kérelmező helyett e kérelmet a törvényes képviselője terjesztheti elő. A nem-állami fenntartóval működő személyes szolgáltatást nyújtó, normatív állami hozzájárulást igénybe vevő intézmények nem kötelesek alkalmazni sem a bírósági, hatósági vagy más kényszerintézkedésre létesített elhelyezésre vonatkozó szabályokat – azaz náluk állami, hatósági, bírói kényszerből nem létesülhet intézményi jogviszony --, hanem *az ellátás igénybevételéről, valamint az intézményi jogviszony megszűnésének feltételeiről a kérelmező és a nem állami szerv megállapodást köt.*”

A jogszabály nem írta elő, hogy a megállapodást írásbeli formában kell megkötni. Nem nevezte szerződésnek sem, holott a megállapodás igazából szerződés. A szerződés tartalmát sem rögzítette, csak a kérelmezőnek kötelezően megadandó információk körét. E tájékoztatási körbe sorolta az intézményi jogviszony megszűnésének módjáról, eseteiről adott felvilágosítást.

Számos rendelkezés foglalkozott a gondozottak érdekvédelmével, a különböző érdekvédelmi fórumokkal. E szabályoknál lényegesebbnek ítéljük az intézményi jogviszony megszűnésének eseteit. Az intézményi jogviszony megszűnik – így a törvény --, ha az intézmény jogutód nélkül megszűnik, ha a jogosultnak és / vagy a hozzátartozónak az intézményi jogviszony megszüntetését bejelentő nyilatkozata után a házirendben meghatározott idő eltelt, vagy ha a jogosult meghal. Az intézmény a jogviszonyt egyoldalúan csak akkor szüntetheti meg, ha a gondozott a házirendet súlyosan megsértette, vagy/és amennyiben a gondozott a házirendet többször súlyosan megsérti. A jogszabály ezeket az előírásokat meglehetősen áttekinthetetlen szerkezetben, a különböző intézményi ellátásoknál szétszórva tartalmazta. Így például egy részüket a pszichiátriai és rehabilitációs intézmények közös szabályai között helyezte, más részüket pedig az egyes speciális intézményeknél. Holott, a szabályoknak sem az univerzális, sem a speciális

intézményi sajtságokhoz nem volt sok közük, inkább a polgári jogi szerződéses kötelmeinek körébe tartoztak (volna).

A térítési díj előírásáról a régebbi szabályok kis változtatással ugyan, de hatályban maradtak. Bevezették a személyi térítési díj megállapítása elleni *jogorvoslat* lehetőségét – ebben a fenntartó mondta ki a döntő szót --, és a mindenki számára egységesen kötelező költőpénzt.

Az időskorúak nem állami fenntartású otthonai számára a radikális és döntő törvényi változást az egyszeri hozzájárulás befizetésének új szabályai jelentették. A törvény – újraszámozott – 117/B. §-a kimondta, hogy 1997. Január 01. után a *„népjóléti miniszter rendeletében meghatározott, az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézményben a személyi térítési díj mellett az intézményi elhelyezéskor egyszeri hozzájárulás vagy személyi térítési díj pótlék is kérhető. Az egyszeri hozzájárulás összeg az éves intézményi térítési díj tízszeresét, a személyi térítési díj pótlék a havi intézményi térítési díj kétszeresét nem haladhatja meg. Ha a gondozás tíz éven belül – a halálesetet kivéve – megszűnik, az egyszeri hozzájárulásnak a fennmaradó évekre jutó időarányos részét vissza kell fizetni. „*

A törvényi szöveg a népjóléti miniszter rendeletére utalt vissza, amelyben a korábban bemutatott minőségi kritériumok szerepeltek.<sup>18</sup>

A törvény valójában **csökkentette** az intézményi bevételt, s ezzel jelentős forrásokat zárt el az intézmények elől. Emlékeztetőül, az eredeti jogszabály az intézményi térítési díj **ötvenszeresét** engedte meg beszédni, igaz nem volt világos, vajon a számítás alapja az éves, vagy a havi intézményi térítés díja. Kutatási beszámolónk egyik jögesete (*A csaló*) éppen e forráscsökkentés anomáliáira mutat rá. A bevétel összegének korlátozása mellett annak **felhasználását** is kötötte tette a törvény, mivel az összeg legalább 10%-át elkülönített módon kellett a fenntartónak kezelni.

Jelentősen bővült a szerződéses ellátások köre, azaz a nem-állami intézmények és az önkormányzatok írásba foglalt megállapodásán nyugvó ellátások lehetősége. A

---

<sup>18</sup> Emlékeztetőül: a rendelet szerint az átlagot jóval meghaladó elhelyezési körülménynek minősül az olyan önálló, egy-, vagy kétszemélyes lakrész, amely lakószobát, fürdőszobát esetleg egyéb helyiséget foglal magában (ezt jellemeztük korábban az „apartman-szerű” elhelyezéssel), vagy olyan egy-, vagy kétszemélyes lakószoba, amelyhez önálló fürdőszoba tartozik.

törvény széles körű felhatalmazást adott a kormányszatnak arra, hogy a kormány akár kormányrendeleti szinten, akár miniszteri szinten szabályozza a szociális ellátások működését, szakmai feltételeit, engedélyezését és finanszírozását. E felhatalmazással ingataggá vált a jogi garancia rendszer, hiszen egy törvényhez azért mindig kell a Parlament (legalább a többsége) vagy az Országgyűlés nyilvánossága, a kormányzati rendeletekhez azonban mindez szükségtelen.

A 29/ 1993 (II.17.) Korm. rendelet, mint a törvény végrehajtásának alapvető jogszabálya sok újítást a területen nem hozott. A Népjóléti Miniszter rendelete – a törvény jelentős reformjaihoz képest -- nem igen változott. Ennek ellenére néhány új szabálya alapvetően befolyásolta az idősök otthonainak helyzetét és lehetőségét.

Az új szabályok szerint kötelező volt létrehozni a gondozási egységek 20/50 fős csoportjait, mivel a szűkítő szabályt (*ha a férőhelyek száma és tárgyi feltételek lehetővé teszik*) hatályon kívül helyezték. Eltűnt a bentlakásos intézmények létrehozásának 10 fős alsó létszámhatára, azaz 10 fő alatt – amennyiben a folyamatos működés feltételei rendelkezésre állnak – lehetségessé vált bentlakásos intézmények kialakítása. A legnagyobb hatást azonban mindezek ellenére a rendelet mellékletének létszám irányzamai váltották ki.

A melléklet – bár az irányszám fogalmát használta – felsorolta a kötelezően alkalmazandó szakmai létszámkeretet. Így például az időskorúak otthonánál már 100 fő felett orvosi álláshely létesítését írta elő, s csökkentette az egy mentálhigiénés munkatársra, osztályvezető ápolóra jutó létszámot. Azaz létszámnövekedést rendelt el a szakemberek körében, mivel az addig 100 főre számított 1 fő helyett már 2 szakembert kellett alkalmazniuk az intézményeknek. 100 fő feletti intézményi létszám esetében plusz szakember felvételét írta elő, így foglalkozásvezető, és szociális munkás alkalmazását.

Összegezve: a jogszabályi változások csökkentették az intézmények bevételi forrását, de növelték a kiadási oldalt. A kiadások nem csak az a kötelezően alkalmazandó foglalkoztatottak létszámának megemelése miatt nőttek, hanem a szakmai képzettségi színvonal előírásainak jogszabályi rögzítésével is. Így mentálhigiénés asszisztent, a gyógytornászt csak középfokú végzettséggel lehetett alkalmazni. Nyilvánvaló a munkaerőpiacon drága munkaerőről van szó, s mivel a közalkalmazotti bérkövetés szabályait e területre és ezekre az esetekre szintén

alkalmazni kellett, a kötelező módon megszabott szakmai személyzet bére (járuléka és bérköltsége) nem kis megterhelést jelentett az intézményeknek.

1996.-ban megszületett a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények működésének engedélyezéséről szóló jogszabály. A kormányrendelet új jogszabály volt, és a 161/1996. (XI.7.) Korm. rendelet hézagpótló szabályozóként harangozták be. A normatív szabályok rendszere, terjedelme, tárgya és előírásai (pl. engedélyezés) azonban voltaképpen az állami kontroll egyik legfontosabb dekrétumává emelték a kormányrendeletet. Alkotói biztonnyal nem gondoltak arra, hogy a rendelet intézményei és előírásai hosszú évekre meghatározzák az idők otthonainak működését. Fontosabb szabályait nemcsak az 1999-ben hatályba léptetett rendeletek, hanem még a 2008.-as váltás során született új jogszabályok is átvették. A rendelet 1996.-ban számos ponton kiegészítette a szociális törvényt valamint annak végrehajtási rendelkezéseit, így pl. meghatározta a gondozási szerződések igénybevételéről szóló megállapodás tartalmi elemeit.

A rendelet hatálya az állami, a helyi önkormányzatok (helyi kisebbségi önkormányzatok) által fenntartott /együttesen = állami/ intézmények, a természetes személy, a jogi személy, illetőleg a jogi személyiséggel nem rendelkező társaság által létesített, illetve fenntartott (nem-állami) személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményre terjedt ki. Tehát olyan **szektorsemleges** jogszabályt akartak megalkotni, amely a fenntartóra tekintet nélkül szabályozta volna az intézmények működését. A rendelet átvette az Sztv. fogalmait, így a törvényben meghatározott fogalmak kiegészítéseként tekinthető, holott a törvényeket – alkotmányossági aggályok nélkül -- nem nagyon lehet kormányrendelettel kiegészíteni.<sup>19</sup>

*A rendelet kimondta: a szociális intézmény működése engedélyhez kötött.*

A működési engedély kiadását a szociális intézmény szolgáltatásához igazodó közigazgatósági – hatósági szervek végzik. Így az alapellátást és nappali ellátást nyújtó szociális intézmény esetén az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője, minden más esetben a szociális

---

<sup>19</sup> a) szociális intézmény: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 60-85. §-ában,

b) bentlakásos szociális intézmény: az Szt. 67-74. és 80-85. §-ában,

c) nappali ellátást nyújtó intézmény: az Szt. 75-79. §-ában,

d) alapellátást nyújtó intézmény: az Szt. 60-65. §-ában

meghatározott feltételek szerint személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény.

intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes megyei, fővárosi közigazgatási hivatal (a továbbiakban: Hivatal) vezetője. A jogszabály normarendszere – az engedélyezés szempontjából -- lényegében **különbséget** tett az alapellátás és minden más ellátás között. Megfordítva: a jegyző engedélyező hatásköre csak az alapellátásra terjedt ki, s minden, nem az alapellátás közé sorolt intézmény engedélyezése a megyei (fővárosi) közigazgatás vezetőjének hatáskörébe tartozik. Némi zavart jelenthetett az engedélyezés akkor, ha a szociális intézmény alapellátást (vagy nappali ellátást) és más szakellátást **egyszerre** működtetett, mert a működési engedélyről (azaz annak egyes részeiről) külön-külön kellett dönteni. E megoldás szerintünk nem állja ki az alkotmányosság próbáját, mivel az első fokú hatósági döntések másodfokú jogorvoslati szerve éppen a másik engedélyező szerv.

Amennyiben a szociális intézménynek a székhelyén kívül másik telephelye van, a telephelyre külön kellett engedélyt kérni, attól függően hogy alapellátást vagy szakellátást nyújt-e az intézmény telephelye.

Az intézmények számára kedvezőtlen előírás volt, ha *a szociális intézmény tevékenysége, az engedélyezett férőhelyek száma, illetve székhelye, telephelye megváltozik, a működési engedélyt a rendeletbe foglaltak szerint ismételtelen kérelmezni kell*. A gyakorlatban ez annyit jelentett, hogy a férőhelybővítés jogcímén az egész intézmény működését újra kellett engedélyeztetni. Amennyiben időközben megváltoztak a szakmai előírások, más jogszabályok léptek hatályba, az új engedélyezési eljárás sikerre akkor vezethetett, ha az intézmény eleget tett a megváltozott jogi feltételeknek. Természetesen, amennyiben nem kért létszámbővítést, akkor ráért a „normál” ütemterv szerint átalakulni vagy változtatni.

A jogszabály előírta, mit kell az intézménynek a működési engedély kiadása iránti kérelemhez csatolnia.

*Csatolnia kellett:*

*a) az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat - a szociális intézmény székhelye, telephelye szerint - illetékes városi intézetének szakvéleményét arról, hogy az intézmény megfelel a közegészségügyi és egészségügyi követelményeknek,*

*b) a szociális intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes tűzoltó-parancsnokság szakvéleményét arról, hogy az intézmény megfelel a tűzvédelmi előírásoknak,*

*c) a szociális intézmény szakmai vezetőjének szakképesítését bizonyító irat hiteles másolatát, továbbá a szociális intézmény fenntartójának és szakmai vezetőjének együttes nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy az alkalmazottak a jogszabályban meghatározott arányban rendelkeznek a szükséges szakképesítéssel,*

*d) a szociális intézmény működtetésére vonatkozó – a jogszabály melléklete szerint összeállított - szakmai programot.*

**A nem állami szociális intézmény** esetén a fentiekén kívül csatolni kellett a

- az intézmény fenntartója által elfogadott, a szakmai szolgáltatás körében okozható kár megtérítésére vonatkozó felelősségbiztosítási szerződési ajánlat másolatát,

- az intézmény fenntartójának adószámát.

**A rendelet a nem állami, nappali ellátást nyújtó és bentlakásos szociális intézmény** esetében mindezekén felül megkövetelte:

- az elhelyezésre szolgáló épület alkalmasságát bizonyító iratokat, így különösen a műszaki alaprajzot,

- az épület használati jogcímét bizonyító okiratot, így különösen a tulajdoni lapot, bérleti szerződést.

A rendelet – világosan látszik az engedélyezési szabályokból -- egyáltalán **nem a szektorsemlegesség** jegyében fogant. Így például az állami intézmények esetében **nem** követelmény az épület alkalmasságát, vagy a használati jogcímet bizonyító okiratok csatolása. Az elfogult rendelkezés ráadásul életidegen is, mivel a jogszabályok szerint az önkormányzati intézmény jogszerűen működhetett (volna) magántulajdonú ingatlanban. Vagy – ezt feltételezni sem akarjuk – az állami szociális intézmények épületei is alkalmatlanok lehettek (volna) a szociális szolgáltatás nyújtására, tehát az állami intézmények alkalmasságának vélelme egyszerűen nem igaz.

A jogszabály viszont az engedély kiadásához (szektorsemleges) megkövetelte állami fenntartó esetében az alapító okiratot, az alapítvány, közalapítvány alapító okiratát és a nyilvántartásba vétel igazolását, egyesület esetében annak alapszabályát és a nyilvántartásba vétel igazolását, gazdasági

társaság, közhasznú társaság esetében a társasági szerződést és a cégbejegyzés igazolását, természetes személynél a szociális vállalkozói engedélyt.

A rendelet nem zárta ki a más tulajdonában levő ingatlanon működő szociális intézmény engedélyezését, mivel a működési engedély kiadásánál megelégedett a bérleti szerződés, vagy más használati jogcím igazolásával. Később – látni fogjuk -- megkövetelte a tulajdonos és működtető azonosságát.

A működési engedély tartalmazta a szociális intézmény *a)* fenntartójának nevét, székhelyét, *b)* nevét, székhelyét, telephelyeit, *c)* Szt. szerinti besorolását ellátási forma és típus szerint, *d)* engedélyezett férőhelyének számát, *e)* ellátási területét, *f)* működésének kezdő időpontját, *g)* működési engedélyének határozatlan, illetve, ha a működési engedély iránti kérelem erre irányul, a határozott idejű megjelölését. A határozott időre szóló működési engedély tartalmazza az érvényességi idő lejártát.

A működési intézmény akkor kapta meg a működési engedélyt, ha a kérelem mellékletei megfeleltek a rendelet előírásainak. E formális követelményeken túlmenően vizsgálták, vajon az intézmény szakmai programja a rendelet mellékletében foglaltaknak megfelel-e, továbbá az elhelyezés tárgyi és a személyi feltételei nem térnek-e el a külön jogszabályban meghatározottaktól. Az intézmény szakmai vezetőjének és alkalmazottainak ezen túlmenően rendelkeznie kellett a külön jogszabályban előírt szakmai képesítésekkel. A nappali ellátást nyújtó és bentlakásos szociális intézmény elhelyezésre szolgáló épület esetében vizsgálták annak - a külön jogszabályban foglaltaknak megfelelő – intézményi ellátás céljára való alkalmasságát.

Pontosan kell érteni: akkor kaphat engedélyt az intézmény a működésre, amennyiben megfelel a jogszabályok előírásainak. Az előírások között azonban jó néhány egyáltalán nem objektív és ezért nem is szolgálhatna az engedélyezési eljárásban zsinórmércéül. Így a szakmai program (mellékletben közzétett) előírásai általános követelményeket tartalmaztak, így nem véletlenül játszottak jelentős szerepet később a közigazgatás és az intézmények közötti kötélhúzásban. *A szociális intézmény működésére vonatkozó szervezeti kérdéseknek foglalkozniuk kell a szervezeti egységek egymásra épülésével, alá – fölé rendeltségük viszonyaival* – így a melléklet. Kérdés: miért kell bürokratikus intézményi rendszert e miatt létrehozni ott, ahol más belső szervezetet képzeltek el az intézményalapítók.

A működési engedély nem volt örökké adott és megváltoztathatatlan. Az engedélyező szerv a szociális intézmény működési engedélyét módosíthatta, ha a szociális intézmény fenntartója, neve, ellátási területe megváltozott. Mivel mind az engedélyezés, mind az ehhez kapcsolódó eljárások kérelemre indult eljárások – hivatalból nem indíthatóak – az intézmény fenntartója 30 napon belül köteles volt jelezni a működést engedélyező szervnek, amennyiben az engedélyezéshez szükséges tényekben, adatokban változás állt be.

Abban az esetben, ha az intézmény elmulasztotta a bejelentést, és a működést engedélyező szerv engedély nélkül működő szociális intézményről szerez tudomást, a jogszabály szerint az engedélyezőnek fel kell szólítania az intézmény fenntartóját arra, hogy 30 napon belül kérelmezze az intézmény engedélyezését. Amennyiben az intézmény fenntartója a felszólításnak határidőben nem tesz eleget, az intézményt a működés engedélyezésére jogosult szerv **bezárhatja**.

Jelentős, de a jogi rend és a kormányrendelet által nem igen támogatott megoldás ez. Az **engedélyező** zárhatja be az intézményt, ez nem éppen jogállami megoldás. Ráadásul utat nyit a hivatalból való eljárásokhoz, ami az engedélyezés egész rendszerével ellentétes. A veszély azonban 1996.-ban nem csak a jövőre nézve állt fent. A hatálybaléptető rendelkezések szerint az egész intézményi rendszert újra kellett engedélyeztetni, akár volt, akár nem működési engedélye az adott intézménynek. *„A rendelet hatálybalépését megelőzően létesített - működési engedéllyel nem rendelkező - szociális intézmény fenntartója 1997. június 30-ig köteles az intézmény működési engedélyének kiadását kérelmezni. A működési engedélyt a működést engedélyező szerv 1997. december 31-ig adja ki”* –írta a elő a jogszabály. *A működést engedélyező szerv a rendelet hatálybalépése előtt kiadott működési engedélyeket - hivatalból - felülvizsgálja és az e rendeletben foglalt alapulvételével az új működési engedélyt 1997. június 30-ig kiadja.* Abban az esetben, amikor a felülvizsgálat alá vont szociális intézmény működése a jogszabályi feltételeknek nem felel meg, a működést engedélyező szerv felszólította az intézmény fenntartóját, hogy a rendeletbe meghatározott előírásoknak megfelelő működés feltételeit 1997. december 31-ig teremtse meg.

Amennyiben a szociális intézmény 1997. december 31-ig a működési engedély kiadásához szükséges feltételeknek nem felelt meg, de az intézmény működtetése ellátási érdekből indokolt volt, a működési engedély ideiglenesen, legfeljebb 1999.

december 31-ig kiadható volt. E határidőt követően az ideiglenes működési engedély érvényét veszítette.

Emlékezzünk vissza, az 1993-as jogszabály 5 év átállási időt biztosított, az intézményeknek. Ekkor nem léteztek még építészeti vagy más – pl. a konyhaüzemre vonatkozó – speciális jogszabályok. 1996-ban az öt éves határidőt semmibe véve, az átállást hónapokra lerövidítve követelték meg az időközben megváltozott feltételek biztosítását. S tették mindakkor, amikor a beruházásokhoz, fejlesztésekhez szánt forrásokat beszűkítették. Joggal következtetünk arra, hogy a jogszabály az első nagy „tisztogatási kísérlet” volt.

A bemutatott jogi rendelkezések nem adtak eligazítást a gondozási szerződés tartalmára. A 161/1996. (XI.7.) Korm. rendelet 9.§-a külön foglalkozott a gondozási szerződésekkel. A szociális szolgáltatás igénybevételéről szóló megállapodást az intézmény fenntartója és a szolgáltatást igénybe vevő ellátott, illetve törvényes képviselője köti — mondta ki a rendelet. A megállapodásnak tartalmaznia kellett (különösen – így a rendelet) az ellátás kezdetének időpontját, az intézményi ellátás időtartamát, határozott vagy határozatlan időtartamú megjelölését, az intézmény által nyújtott szolgáltatások formáját, módját, a térítési díj összegét, egyszeri hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége esetén a hozzájárulás összegét, továbbá az annak beszámítására, teljes vagy részleges visszafizetésére vonatkozó szabályokat, az ellátás megszűnésére vonatkozó szabályokat.

Az előírások valójában **a gondozási szerződés tartalmát** határozták meg. Mindez 1996-ig szabad megállapodás tárgya volt, e jogszabállyal tehát elindult egy másik történet. 1996 után a szociális ellátás igénybe vételének alapját adó megállapodás tartalmát a jogszabályok egyre inkább előírják. 1996.-ban a megállapodást nem kellett az engedélyezési eljárásban az iratokhoz csatolni, és írásban sem kellett megkötni. Ez az utóbbi felemás és furcsa helyzetet idézett elő, írásbeli forma kikötésének hiányában ugyanis a gondozási szerződés szóban is megköthető volt.

A kormányrendelet külön fejezetet szánt a szociális intézmény ellenőrzésének. Azon nem állami szociális intézmények esetében, akik normatív állami hozzájárulást igényeltek – és kaptak --, a működést engedélyező szerv – időszerűen otthonánál a megyei Közigazgatási Hivatal -- évente legalább egy alkalommal ellenőrizte, hogy a fenntartó a szociális intézményt a működési engedélyben, és az 161/1996. (XI.7.)

Korm. rendeletben, valamint a külön jogszabályban foglaltaknak megfelelően működteti-e. Az ellenőrzésnek különösen a térítési díjak, egyszeri hozzájárulások megállapításának jogszerűségét, a belső szabályzatok szakszerűségét, a szolgáltatás szakmai követelményeinek érvényesülését, a szakmai szolgáltatás körében okozott kár megtérítésére vonatkozó felelősségbiztosítási szerződés meglétét kellett érintenie. Zárójelben jegyezzük meg, az egyszeri hozzájárulás befizetésének szabályait – láttuk – más jogszabályok tartalmazták. Az állami szociális intézmények esetében a működést engedélyező szerv legalább 3 évenként ellenőrizte a szociális intézmény működésére vonatkozó külön jogszabályban meghatározott szakmai szabályok érvényesülését. **Tehát az állami intézményeknél 3 évente** kellett ellenőrzést tartani, a nem-államiak esetében évente.

Az ellenőrzés során, amennyiben az ellenőrző szerv a kormányrendelet előírásaival kapcsolatban hiányosságot észlelt, legfeljebb 60 nap időtartamú határidő megjelölésével felszólította az intézmény fenntartóját a hiányosság megszüntetésére. Az intézmény működési engedélyét vissza kellett vonni és az intézményt be kellett **záratni** akkor, ha az intézmény fenntartója a megjelölt határidőben nem intézkedett a szabályszerű működés helyreállítása érdekében.

Nem egészen világos a másik szankció. A rendelet alapján ugyanis az intézmény működését fel kellett **függeszteni**, ha működése közbiztonságot, belső rendet, közegészségügyet, közérkölcst sértett, vagy mások jogai ellen irányult, továbbá, ha az észlelt hiányosságok súlyosan sértették az intézmény ellátottainak érdekeit. Az sem világos, milyen eljárásban, hogyan kell ezt megtenni. Feltételezhető, a felfüggesztés lehetősége inkább Damoklész kardjaként függött az intézmények feje fölött, mintsem valóságos veszély lett volna.

A szociális törvény és a végrehajtási rendeletei a gondozási jogviszony megszűnésével foglalkoztak, a szociális intézmény működésének megszűnésével **nem**. Mindezt pótolja az elemzett kormányrendelet. E szerint a szociális intézmény működése megszűnik, ha az intézmény fenntartója felhagy az intézmény működtetésével, vagy az intézményt fenntartó természetes személy meghal, vagy cselekvőképességét egészben vagy részben elveszti, kivéve ha örököse, illetve törvényes képviselője szociális vállalkozói engedélyt kap és az intézményt fenntartó helyébe lép. Ezen okok mellett a szociális intézmény működése megszűnik, amennyiben a működést engedélyező szerv a működési engedélyt visszavonja, illetve

a működést felfüggeszti. Ezt az utóbbi esetkört nem igen értjük, mivel a jogban a felfüggesztés mindig ideiglenes állapot, azaz a felfüggesztésre okot adó körülmény elhárulása után a működés, az eljárás folytatható. Tehát csak akkor lehetne a megszűnés valószínű, amennyiben a fenntartó avagy az intézmény nem hárítja el a felfüggesztésre vezető okot. Minderről egy szó sincsen a rendeletben.

A rendelet a nem állami, de normatív állami hozzájárulást igénybe vevő szociális intézmény megszűnésére külön rendelkezéseket fogalmazott meg. Az intézmény fenntartója az intézmény működtetésével akkor hagyhat fel – így a jogszabály--, ha ezt a szándékát közli az ellátottakkal, továbbá azok törvényes képviselőivel és az engedélyező szervvel. A működés megszüntetésére a közlés időpontjától számított 6 hónap áll rendelkezésre a bentlakásos szociális intézmények esetében. Amennyiben a szociális intézmény az Sztv. alapján ellátási szerződést kötött az önkormányzattal, az intézmény működésének megszüntetése az ellátási szerződésben foglaltak szerint történik.

A rendelet – teljesen váratlanul – elhelyezési kötelezettséget írt elő arra az esetre, amennyiben a működést engedélyező szerv a nem állami szociális intézmény működését felfüggeszti vagy visszavonja a működési engedélyét. Ekkor az engedélyező szerv -- pontosan az engedélyt visszavonó szerv --- intézkedni köteles a szociális törvény értelmében szociálisan rászorult személyek ellátásáról. Bentlakásos szociális intézmény esetén - a Közigazgatási Hivatal vezetőjének megkeresése alapján - a megyei, fővárosi főjegyző ideiglenesen intézkedik az ellátás megszervezéséről. A rendelet annyi segítséget nyújtott az ellátási kötelezettség teljesítésére kötelezett szervnek, hogy lehetővé tette az ellátási kötelezettség teljesítésére a külön költségvetési támogatás igénylését. A támogatás összegének kiszámítása a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott nem állami szociális intézmények normatív állami hozzájárulásának alapulvételével történik. Azaz nem egyenlő azzal, mivel azt csak alapul kell venni.<sup>20</sup> Ezen túlmenően a rendelet nem tartalmazott szabályokat.

A kormányrendelet külön rendelkezett a szociális vállalkozó által működtetett intézményekről. Mivel a jogszabályok generálisan sem zárták ki a természetes

---

<sup>20</sup> A szociális intézmény működésének (4) bekezdés szerinti megszűnéséből fakadó követelések érvényesítésére, a kártérítési felelősségre a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény szabályai az irányadók.

személy intézményi fenntartói szerepét, ezért a rendelet külön szabályokban írta elő a természetes személy fenntartó intézményének engedélyezését és megszűnését. A természetes személy kizárólag szociális vállalkozói engedély<sup>21</sup> birtokában kaphat szociális intézmény fenntartására működési engedélyt – szögezték le. Mivel a vállalkozói engedély sorsa és az intézmény működése szorosan egymáshoz tartozott, az intézmény működése megszűnt a vállalkozói igazolvány visszavonásával. *Nota bene*, a vállalkozói igazolványt vissza kellett vonni, ha a vállalkozónak 12 hónapi adó és Tb tartozása van.

A normatív finanszírozás igénybevételének szabályai szintén bekerültek a rendeletbe. A normatív állami hozzájárulást a működést engedélyező szervnél a működési engedély kiadásakor, illetve a már működő intézmények esetén - ha jogszabály másként nem rendelkezik -, a tárgyévet megelőző év december 31-ig kell igényelni – írták elő. A határidő elmulasztása esetén a normatív állami hozzájárulás a kérelem benyújtását követő hónaptól állapítható meg és folyósítható. A támogatási igényhez a működést engedélyező szervnek kell csatolnia az igazolását arról, hogy a szociális intézmény működése megfelel a jogszabályi követelményeknek, továbbá, hogy a támogatási igény megfelel a központi költségvetésről szóló törvényben foglalt támogatási feltételeknek. A normatív állami hozzájárulást a Hivatal – Közigazgatási Hivatal -- folyósítja. A működést engedélyező szerv a támogatási igényeket az igazolásokkal együtt megküldi a Hivatalnak, amely az összesített igényeket negyedévenként, a negyedévi tárgyhónapot megelőző hónap 10. napjáig havi bontásban továbbítja a Népjóléti Minisztériumnak. A normatív állami hozzájárulás a működési engedély kiadásának időpontjától állapítható meg a tárgyévre. Az esetleges támogatási igény megváltozását az évi két alkalommal esedékes elszámolás során kell érvényesíteni.

A normatív állami hozzájárulást a megyei, fővárosi összesített igények alapján a Népjóléti Minisztérium negyedévente átutalta a Hivatalnak. A normatív állami

---

<sup>21</sup> A szociális vállalkozói engedély kiadása a vállalkozó székhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik. Amennyiben a szociális intézmény működésének engedélyezése is a jegyző hatásköre, a szociális vállalkozói engedéllyel **együtt határoz az intézmény működésének engedélyezéséről.**

Engedélyt az a természetes személy kaphat, aki

a) az egyéni vállalkozásról szóló törvény alapján vállalkozói igazolványra egyébként jogosult lenne, és

b) a tevékenységi körnek megfelelő szakképesítéssel és legalább 2 éves szakmai gyakorlattal rendelkezik.

hozzájárulás folyósítására a Hivatal és az intézmény fenntartója a tárgyév január 31. napjáig szerződést kötött, amely tartalmazta különösen a szociális intézmény nevét, székhelyét, a normatív állami hozzájárulás jogcímét, a jogosultság alapját, a normatív állami hozzájárulás összegét, a folyósítás ütemét, a normatív állami hozzájárulás elszámolásának határidejét, módját, a normatív állami hozzájárulás felhasználásáról való elszámolás rendjét, a fel nem használt normatív állami hozzájárulás visszafizetésének rendjét, továbbá a jogtalanul felvett, illetve nem a működésre fordított normatív állami hozzájárulás visszafizetésének szabályait és az ezzel kapcsolatos jogkövetkezményeket.

A normatív támogatói szerződés egy példányát a Hivatal megküldi - a szerződő félén kívül - a működést engedélyező szervnek.

A normatív állami hozzájárulás felhasználásának ellenőrzését a Hivatal végezte, amelynek keretében évi két alkalommal elszámoltatja a szociális intézmény fenntartóját a normatív állami hozzájárulás felhasználásáról. A Hivatal az elszámolások összesítőjét megküldi a Népjóléti Minisztériumnak.

A jogtalanul felvett, továbbá nem a működésre fordított normatív állami hozzájárulást az intézmény fenntartója a jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegben, a fel nem használt állami hozzájárulást a jegybanki alapkamattal növelt összegben köteles visszafizetni.

Nem állunk messze az igazságtól, amennyiben megállapítjuk, egy klasszikus redisztributív logikára épülő finanszírozási rendszert teremtettek meg. Jó tudni, 2008-ig, illetve a MÁK felállításáig így működött. A gond nem az, hogy az állam ragaszkodott alakszerű és jogszabályban meghatározott finanszírozási feltételekhez, hanem a folyósító szerv azonos lett az ellenőrző, az engedélyező és a megszűnést elrendelő közigazgatási szervezettel. Az állam tehát centralizált és minden ponton központosított szervezeti rendszert alakított ki, gyakorlatilag a megyei Közigazgatási Hivatalokat beemelte a felettes szervezet pozíciójába.

A jogszabály hatályba lépése meglehetősen furcsán történt. A rendelet 1997. január 1-jén lépett hatályba, és rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kellett. Azaz egy más kondíciók szerint megindított engedélyezési eljárásra szintén alkalmazni kellett a szabályait. Megkésve lépett hatályba, de az

1997-es normatíva igényléseket 1997. Január 31-ig kellett benyújtani, így csak egy negyedév esett ki a normatív finanszírozásból.

### **II.1.3. Az első korszak tapasztalatainak összegzése**

A kilencvenes években az intézményhálózati pluralizmust az állami szociálpolitika furcsa, mondhatnánk kettős játékból fakadó szabályozási környezet ölelte körül. A nem-állami szociális szolgáltatók már az induláskor sem voltak függetlenek, elválasztottak, semlegesek az államtól, hiszen a szabályozás jogi logikája, a szabályok átfedése, generalitása szinte egybemosta a két intézmény területet. Nem vált világossá a nem-állami szociális szolgáltatók modelljének társadalmi – gazdasági természete sem, így piaci környezetben, de alapvetően az állami intézményhálózatra szabott szabályok szerint kellett működniük. E mellett még az állami szervek – engedélyezés pl. – a mindennapi működésüket is befolyásolták. A kiinduláskor, az intézményrendszer létrehívásakor egyetlen egy modell jelegű elképzelés köszön vissza a jogszabályokból, ez a modell pedig egy többes finanszírozási rendszerre épülő, ám alapvetően állami előírások szerint működő ellátási forma modellje. Valahol a piac és az állami szektor között, de alapvetően az állami intézményhálózat tradícióira építő, bár számos piaci elemet felhasználó szociális szolgáltatásról van szó.

Mindezek ellenére mégis „nagyvonalú” és meglehetősen tág teret nyitó szabályozásról beszélhetünk. A bevételi források, a támogatások – még a szigorú szakmai feltételek mellett is – elegendő anyagi bázist jelentettek az intézmények működéséhez. Lassan azonban a piaci lehetőségeket – ekkor még nem drasztikusan – beszűkítették. Az egyszeri források bevételi lehetőségének csökkentése, a kötött belső gazdálkodás bevezetése, a megszabott minőségű és szakmai értékű munkaerő alkalmazási kötelezettsége még az egyelőre nagyvonalú normatív támogatás ellenére is visszaszorította a piaci – vállalkozási jellegű – lehetőségeket. Külön probléma, hogy ebben az időben az intézmények – számítva az induláskor nagylelkűnek mutakozó állami támogatásra, de alkalmazva a szakmai előírások kényszerét – éppen a beruházások és intézményfejlesztések fázisában voltak. Ezért a források kötött felhasználásúvá tétele, avagy a bevételek nominális csökkentése érzékenyen érintette őket.

A változások vihara az 161/1996. (XI.7.) Korm. rendelettel tört be az intézményhálózatba. Láttuk, olyan engedélyezési, működési, és eljárási rendszert

teremtett, amely egyértelműen központosított, redisztributív elveken nyugodott, és amely határozottan érvényesítette az adminisztratív, bürokratikus előírásokat. Az ügy részben az állami támogatás folyósítása volt, részben pedig szakmai érvek – az egységes szakmai követelmények érvényesítése. Mindez még vitathatatlan lett volna, ám a szektorsemlegesség elvét feladva az adminisztratív kontroll a nem-állami szolgáltatók terhére súlyozódott át, s a jogszabály egyértelműen diszkriminált az állami szolgáltatók javára. A 2000-ben hatályba lépő új szabályozás azonban még ennél is elementárisabbak volt, e változásokat korábban senki nem látta előre.

## **II.2. Változások az ezredfordulón**

Elsőként az 1993. évi III. törvényt elemezzük. Az Sztv. módosítása már 1999. júniusában elkezdődött az 1999. évi LXXIII. Törvénnyel. A jogalkotó a törvénymódosítás hatályba lépését több időponthoz kötötte, attól függően melyik rendelkezéséről volt szó. Így a törvény főbb szabályai 1999. augusztus 5.-től léptek hatályba, más rendelkezései viszont 2001. január 01.-én. Az új törvényről -- általában véve -- elmondható, rendelkezési köre kibővült, fogalmi pontosabbak lettek, s elvégezte a törvényi szabályozás tárgyának, azaz a szociális ellátások újradefiniálásának feladatát. Új, az élet által felvetett szociális problémákra adott intézményes válaszokat, illetve a speciális ellátások korábbról nem ismert szabályai jelentek meg normaszövegében. Ennek köszönhetően a munkanélküliek ellátásáról egy masszív fejezetet alkottak, de megemlíthetnénk az időskorúak járadékának szabályozását, ahol „kombinált” ellátási formákat (pl. tartósan hajléktalan időskorúak) hozott létre a jogalkotó.

A témánk szempontjából leginkább figyelemre méltó változások ismertetésénél az intézményi, avagy a jogi problémákat okozó szabályozási helyzetek bemutatására törekszünk. Az igazság kedvéért el kell mondanunk, a törvénybe „belenyúltak” 1997 és 1999 között is, ám ezen módosulások nem voltak olyan mértékben „áttörő” változások, mint a 2000-ben bekövetkezett átalakítása.

Legelsőként a szociális intézmények fenntartóira vonatkozó szabályok változására hívjuk fel a figyelmet. A fenntartói kör meghatározása pontosabb lett, így az állami szervekkel (ezek az államigazgatási szerv, a helyi önkormányzat és az egyéb állami szerv) egyenrangú fenntartóként nyertek elismerést az egyházi jogi személy és egyéb egyházi szervezet, a természetes személy, a jogi személy, valamint

ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervei akkor, ha az Sztv. alapján szociális intézményt létesítettek és működtettek. Lényegi előrelépés volt a törvény azon elve, hogy az egyházi fenntartóra az állami fenntartóra vonatkozó szabályokat „megfelelően” alkalmazni kell. Látni kell ugyanakkor, hogy a nem-egyházi magán fenntartó esetében erről szó nincs, legalábbis törvény ebben a kérdésben hallgat.

A törvény szóhasználatában a „megfelelő” kifejezésre kell figyelni. Nem igazán sikerült e kifejezés tartalmát meghatározni, ennek köszönhetően továbbra is kérdéses maradt, vajon az egyházi fenntartónak az állami fenntartóra vonatkozó kötelezettségnek minden esetben, minden elemében eleget kell-e tennie avagy sem. A vita nem elvont, mivel számos esetben a közigazgatási ellenőrzések számon kérték a szabályok pontos alkalmazását.<sup>22</sup>

A törvényt módosítás egyik súlypontja a fenntartó helyzetének részletes szabályozása volt. A jogszabály a nem-állami fenntartóknak (szerződéses megállapodás alapján) a jövőben is lehetőséget biztosított a személyes gondoskodást nyújtó intézmények működtetésére (un. átvállalt hatáskörben), azonban a törvényi – szakmai feltételeket esetükben „irányadónak” tekintette, ami a korábbi „megfelelő” fogalomhasználatnál erősebb. Azt a kérdést azonban nem tisztázták, hogy a nem átvállalt hatáskörben megszervezett szolgáltatások esetében az „irányadó” norma alkalmazása mellőzhető-e avagy nem.

A törvény egy új fejezettel, az V. Címmel bővült. E fejezet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény fenntartójának feladat- és jogkörét határozta meg. Utalt arra, miszerint a szociális intézmény működtetéséhez szükséges jogszabályokat – nem az Sztv.-ben meghatározott szakmai normákat – a fenntartónak be kell tartania, mint ahogy működési engedélyhez is a külön jogszabályban

---

<sup>22</sup> Így pl. a törvény előírta, hogy az állami fenntartó által működtetett intézmény (a továbbiakban: állami fenntartású intézmény) esetén, ha az intézményvezető férőhely hiányában az ellátásra vonatkozó igényt nem teljesíti, úgy a kérelmet, beutaló határozatot a kézhezvétel napján nyilvántartásba veszi. A nyilvántartás célja az igények teljesítési sorrendjének megállapíthatósága.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nyilvántartás az alábbi adatokat tartalmazza:

a) a kérelem beadásának, a beutaló határozat közlésének időpontját,

b) a kérelmező személyazonosító adatait,

c) a kérelmező lakó-, illetve tartózkodási helyét,

d) a tartásra köteles személy, illetve törvényes képviselője természetes személyazonosító adatait.

(3) A nyilvántartott igények teljesítésének indokoltságát évente vizsgálni kell. A vizsgálatot, ha az intézményi jogviszony keletkezését

a) az intézményvezető döntése alapozza meg, az intézményvezető,

b) beutaló határozat alapozza meg, az intézményvezető megkeresése alapján a beutaló önkormányzat végzi el. Kérdés: így kell-e eljárni az egyházi fenntartónak is, vagy nem?

meghatározott feltételek szerint juthat. A fenntartó köteles biztosítani a szociális intézmény folyamatos működésének feltételeit, amelyhez az állam szociális szakmai programok meghirdetésével nyújt segítséget. Súlyos szankciót fogalmazott meg a törvény, amennyiben a működést engedélyező szerv - *a külön jogszabályban foglaltak szerint* - a szociális intézmény működési engedélyét visszavonja és az intézményt bezárítja, ha működése nem felel meg a jogszabályi előírásoknak.

A törvény *aktív fenntartót* „követelt” meg, ennek köszönhetően különféle jogosultságokkal ruházta őt fel. Mondhatnák úgy is, ezeket „kiragadta” az intézmények kezéből, azonban a fenntartó és intézménye közötti speciális viszonyt tekintve ennél egy kicsit bonyolultabb a helyzet. Mivel azonban a fenntartóra vonatkozó kötelezettségek szabályozása során az állami fenntartóra vonatkozó előírások az „alap” elvárások – ezeket minden fenntartónak teljesítenie kell – az állami fenntartó kevesebb jogosultsággal rendelkezett, mint a nem – állami fenntartó, viszont a nem-állami fenntartónak több kötelezettséget kellett teljesítenie.

**Az állami fenntartó** meghatározza az intézményi térítési díjat, ellenőrzi az intézmény működésének törvényességét, jóváhagyja az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, szakmai programját, valamint a szakosított ellátást nyújtó intézmény esetében a házirendet, ellenőrzi és évente egy alkalommal értékeli a szakmai munka eredményességét, gondoskodik a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről, az intézmény vezetője tekintetében gyakorolja a munkáltatói jogokat. E mellett gondoskodik az érdekképviselői fórum megalakításáról és kikéri az ellátottak országos érdekképviselői szervezete területileg illetékes szervének véleményét az intézmény működését érintő lényeges döntés meghozatala előtt.<sup>23</sup> Lényeges döntéshozatalnak minősül különösen az intézmény megszüntetése, az intézményi típus, forma megváltoztatása.

Az állami fenntartó a szervezeti és működési szabályzat, a házirend, valamint a szakmai program jóváhagyását megtagadja, ha az nem felel meg az e törvényben, valamint a külön jogszabályban előírt feltételeknek.

---

<sup>23</sup> A jogszabály kiépítette az ellátottak érdekvédelmének intézményeit. Így előírta pl., hogy az *intézményvezető az ellátás igénybevételekor a fenntartó által jóváhagyott intézményi házirend egy példányát átadja a jogosultnak. Egyébként a házirendet az intézményben jól látható helyen ki kell függeszteni és gondoskodni kell arról, hogy az a jogosultak hozzátartozói és az intézmény dolgozói számára folyamatosan hozzáférhető legyen.*

Az állami fenntartó, ha az intézmény működésének ellenőrzése során jogszabálysértést állapít meg, intézkedik annak megszüntetéséről.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény **egyházi fenntartójának** és a nem-állami, nem-egyházi fenntartójának feladatait kicsit bonyolultan nehezen áttekinthetően határozta meg a törvény. Így az egyházi fenntartónak az intézmény működésének törvényességét nem kellett ellenőriznie, sem érdekképviselői fórumról, sem országos érdekegyeztetésről nem kellett gondoskodnia. A nem-állami, és nem-egyházi fenntartó viszont az egyházi fenntartóra vonatkozó kötelezettségeken túl csekély mértékben köteles a szakmai munka menedzselésére. Ugyanakkor mindkettőjüknek gondoskodniuk kellett az *intézmény szervezeti és működési szabályzatának, szakmai programjának, szakosított ellátást nyújtó intézmény esetében házirendjének elkészítéséről*, és biztosítaniuk kellett az *intézmény gazdálkodásának és működésének törvényességét*.

Nem tudjuk mi az oka a nehézkes szabályozásnak, különösen annak, hogy a törvény a sajátos szabályokban hozta vissza azokat az előírásokat, amelyeket a fenntartóknál generálisan kivett, mindenesetre az megnyugtató, hogy az intézményvezető feletti munkáltatói jogokat a fenntartó – függetlenül a fenntartói csoporttól -- gyakorolhatta. Ebben egyértelművé vált a szabályozás.

Az intézmények alkalmazottairól – ebben az időben e kötelezettség nem vonatkozott az egyházi intézményekre – országos működési nyilvántartást kellett létrehozni. Ennek indoklása az a jogszabályi kötelezettség volt, miszerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi tevékenységet végző és a képesítési előírásoknak megfelelő szakképesítéssel rendelkező személynek (külön jogszabályban meghatározottak szerint) szakmai továbbképzésben kell részt vennie. A nyilvántartásba a személyes gondoskodást végző személy adatait kerültek be. *A működési nyilvántartás célja a személyes gondoskodást végző személy szakvizsgáztatásának, továbbképzésének megszervezése, valamint a képzési követelmények teljesítésének ellenőrzése* – mondta ki a törvénymódosítás. A nyilvántartást a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, a gyermekjóléti, gyermekvédelmi személyes gondoskodást végző személy esetében a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet vezeti.

A működési nyilvántartás tartalmazta a személyes gondoskodást végző személy nevét (leánykori nevét), születési helyét és idejét, anyja nevét,

munkahelyének megnevezését és címét, a személyes gondoskodást végző személy által betöltött munkakör megnevezését, a foglalkoztatás kezdő időpontját, a megszerzett szakképesítés megnevezését, az erről kiállított oklevél, bizonyítvány számát, a kiállítás helyét és időpontját, továbbá a kiállító intézmény megnevezését. Fel kellett tüntetni a jogszabály által előírt továbbképzés elvégzésének, illetve szakvizsga letételének adatait. Az intézményeket bejelentési kötelezettség terhelte, ami kiterjedt a változások regisztrációjára is. Erre az intézménynek 30 nap állt rendelkezésére.

A nyilvántartás vezetése kiterjedt a személyes gondoskodást nem intézményi keretek között végző személy adataira, azzal a különbséggel, hogy neki magának kellett a bejelentési és változás bejelentési kötelezettségének eleget tennie. A törvény részletesen rendezte, mikor kell törölni a személyi adatokat a nyilvántartásból és azt is, ki használhatja azokat fel.<sup>24</sup>

A szakmai munkaerő országos regisztrációja mellett a törvény változásokat hozott a módszertani intézmények feladat, és hatáskörének szabályaiban. Az új szabályok részben ráépültek a korábbiakra, részben azonban új rendelkezéseket jelentettek. Így a módszertani intézmények feladatkörén belül egyértelműen kidomborították az ellenőrzésben való részvételüket. A megyei önkormányzat (a külön jogszabályban meghatározott szakmai követelmények figyelembevételével) a szociális és családügyi miniszter előzetes véleményének kikérésével az általa vagy a megye, főváros területén lévő települési önkormányzat által fenntartott ápolást, gondozást nyújtó vagy rehabilitációs intézmények közül módszertani feladatokat ellátó intézményt jelöl ki. – mondta ki a törvény. A kijelölés öt évi időtartamra szól, amelynek elteltét követően az intézmény ismételten kijelölhető.

A megyei, fővárosi módszertani intézmény feladata a megyei, fővárosi önkormányzat által fenntartott, illetve területén lévő helyi önkormányzat által működtetett, továbbá a megye, főváros területén székhellyel rendelkező nem állami

---

<sup>24</sup> *Törölni kell a nyilvántartásból annak a személynek az adatait, aki elhunyt, aki foglalkozása gyakorlásától eltöltő jogerős bírósági határozat hatálya alatt áll... Törölni kell a szociális nyilvántartásból annak a személynek az adatait, akinek már nem áll fenn munkaviszonya, közalkalmazotti jogviszonya szociális intézménnyel.*

*A működési nyilvántartásból adatok a nyilvántartásba vett személy, a munkáltató, valamint a továbbképzést, szakvizsgáztatást szervező, továbbá - az adatvédelmi jogszabályok megtartásával - tudományos, statisztikai feldolgozást végzők részére továbbíthatók*

fenntartású szociális intézmény szakmai munkájának segítése, a szociális intézmény szakmai ellenőrzésében való részvétel (a külön jogszabályban meghatározottak szerint).

A törvény az egyházi fenntartóra nézve úgy szólt, miszerint a legalább harminc szociális intézményt működtető **egyházi fenntartó**, a szociális és családügyi miniszter előzetes véleményének kikérésével **egy módszertani intézményt** jelölhet ki. A kijelölés tehát fakultatív volt, még akkor is, ha az öt évi időtartamra szólt, amelynek elteltét követően az intézmény ismételtén kijelölhető lett. A jogszabály a feladatok között azonban az ellenőrzésekben való részvételt nem említette.<sup>25</sup>

Amennyiben az egyházi fenntartó 30 intézménynél kevesebb intézményt működtet, a fenntartó a módszertani intézményt csak a szociális és családügyi miniszterrel kötött megállapodás alapján jelölhette ki. Tehát ekkor – amiképpen a nem-állami és nem-állami nem-egyházi intézmények esetében – az állam által kijelölt módszertani intézmény jutott meghatározó szerephez. Nincs már szó arról, mint 1994.-ben, miszerint ezeket a módszertani intézményeket felkérlik bizonyos feladatok elvégzésére, 1999.-ben önálló törvényi feladatokat és hatásköröket kaptak. A módszertani intézmény felé a szociális intézmények széles körű adatszolgáltatási kötelezettséggel tartoztak (Sztv. 96/A. §), így a szociális intézmény székhelyét, telephelyét, a szolgáltatások körét, az intézménybe történő felvétel és elhelyezés körülményeit – valamint az azokban bekövetkezett változásokat 30 napon belül – közölni kellett a módszertani intézménnyel. Ezen adatok alapján a módszertani központ „ismertetőt” készít a területén működő szociális intézményekről.

A jogszabály pontosította az ellátási formákat, így a személyes gondoskodás keretében megszervezett szakosított ellátást. E körbe tartoztak változatlanul az ápolást, gondozást nyújtó intézmények, melyek kaptak egy újabb csoportnevet: tartós bentlakásos intézmények. Így az időskorúak intézménye – követve a korábbi szabályozási logikát – több **ellátási formára vonatkozó szabályok alá rendeltetett**.

Pontosították a személyes gondoskodást nyújtó intézmények igénybevételének feltételeit. *A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele*

---

<sup>25</sup> Az (egyházi – Gy.T.) *módszertani intézmény a személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások szervezésének és működtetésének hatékonyabbá tétele érdekében közreműködik az új ellátási formák és gondozási módszerek bevezetésének kidolgozásában és megvalósításában.*

*önkéntes, az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője kérelmére, indítványára történik. Amennyiben az ellátást igénylő cselekvőképtelen, a kérelmet, az indítványt törvényes képviselője terjeszti elő. A korlátozottan cselekvőképes személy kérelmét, indítványát törvényes képviselőjének beleegyezésével terjesztheti elő. Ha közöttük a kérelem, az indítvány kérdésében vita van, arról a gyámhivatal dönt. Ha a törvényes képviselő ideiglenes gondnok, intézményi elhelyezésre vonatkozó kérelméhez, indítványához a gyámhivatal előzetes jóváhagyása szükséges.*

Jogilag tehát – a szabályok bővítésével – részben rendezték a jognyilatkozat adására képtelen személyek helyzetét, azonban elmaradt ennek következetes végiggondolása, többek között ezen személyeknek a gondozási jogviszonyban, a gondozási (ellátási) szerződés megkötésében, módosításában játszott szerepének meghatározása. Különösen akkor tűnik fel e hiány, ha figyelembe vesszük, a gondozási díj megtérítésére a hozzátartozót kötelezni lehet, ezért annak polgári jogi felelőssége a gondozottal egyetemleges. A törvénymódosítás külön hangsúlyozta, az intézményi jogviszony keletkezésének egyik formája a „megállapodás”,<sup>26</sup> ám továbbra sem írt elő erre írásbeli formát, de a megállapodás megkötésekor eljáró személyek státuszát – a cselekvőképtelen személyek fenti szabályain kívül – sem tisztázták.

A változások érintették az intézményi jogviszony alapját képező megállapodás tartalmát. Az alapszabályokat e körben szintén az állami intézményekre modellálták, a nem-állami intézmények részére ezen alapkövetelmények mellé többlet feltételeket írtak elő. A megállapodásnak tartalmaznia kellett – alapeset – *a) az intézményi ellátás időtartamát (a határozott vagy határozatlan időtartam megjelölését), b) az intézmény által nyújtott szolgáltatások formáját, módját, körét, c) a személyi térítési díj megállapítására, fizetésére vonatkozó szabályokat, d) egyszeri hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége esetén a hozzájárulás összegét, továbbá az annak beszámítására, teljes vagy részleges visszafizetésére vonatkozó szabályokat.*

---

<sup>26</sup> A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezhet:  
*a) a lakóhely szerint illetékes települési önkormányzat képviselő-testületének határozata,*  
*b) a bíróság ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése,*  
*c) a bírói ítélet,*  
*d) az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek esetében a gyámhivatal határozata (a továbbiakban a)-d) pont alattiak együtt: beutaló határozat),*  
*e) az intézményvezető intézkedése,*  
*d.) megállapodás alapján*

A nem állami fenntartású intézmény esetén a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás igénybevételéről az intézményfenntartó vagy az általa megbízott személy és az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője köt megállapodást. A megállapodásnak – a fenti generális elemeken kívül – tartalmaznia kell az ellátás kezdetének időpontját, megszüntetésének módjait.

E szabályokkal az intézményi jogviszonyt keletkeztető megállapodás – még mindig nem nevezik szerződésnek – tartalmilag kötött, jogszabály által meghatározott elemekre kiterjedő megállapodás lesz. Látni kell azonban, hogy a törvény továbbra sem tisztázta azt a helyzetet, amikor az ellátást igénybe vevő törvényes képviselője köti ezt a megállapodást, és egyúttal ő köteles helytállni a gondozott gondozási díjának megfizetéséért. Nyilvánvaló az érdekellentét, ám a törvény erre nincs tekintettel, de ebben az esetben a törvényes képviselő jogállása sem tisztázott.

Számos új lehetőséget vett fel a törvény az intézményi jogviszony megszűnésének esetei közé. A korábbiak (az intézmény jogutód nélküli megszűnésével, a jogosult halálával, a határozott idejű intézeti elhelyezés esetén a megjelölt időtartam lejártával, az intézmény részéről felmondásként elismert házirend megszegése) mellé felvették azt az okot, amikor a gondozott másik intézménybe való elhelyezése indokolt, illetve amikor az intézményi elhelyezés nem indokolt, így azt meg kell szüntetni.

Maradjunk egy pillanatra az utóbbi oknál. Egyértelmű, hogy a szabály másik része – mikor indokolt az elhelyezés (?) – kidolgozatlan az 1999-es törvényben.<sup>27</sup> Ugyanakkor a 2008-as „ellátási rendszerváltás” e csomópont köré koncentrálódik, a

---

<sup>27</sup> 108. § (1) Ha az állami fenntartású bentlakásos szociális intézményben az elhelyezés határozott időre szól, annak lejártá előtt az intézményvezető, a beutaló önkormányzat képviselő-testülete megvizsgálja, hogy az elhelyezés feltételei továbbra is fennállnak-e. Ennek eldöntéséhez a jogosult kezelőorvosának szakvéleményét is ki kell kérni.

(2) Ha az intézményi elhelyezés feltételei nem állnak fenn, az intézményvezető, a beutaló önkormányzat képviselő-testülete az elhelyezést megszünteti és erről a jogosultat, valamint a tartásra, gondozásra kötelezett hozzátartozót értesíti.

(3) Ha az intézményi elhelyezés feltételei továbbra is fennállnak, az intézményvezető, a beutaló önkormányzat képviselő-testülete az elhelyezést további egy évvel meghosszabbíthatja vagy a jogosultat más, az állapotának megfelelő intézménybe helyezi át.

(4) Ha az intézményi jogviszonyt az intézményvezető intézkedése keletkezteti és a jogosult, illetve törvényes képviselője az intézmény vezetőjének a (2)-(3) bekezdésben meghatározott intézkedésével nem ért egyet, az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül az intézmény fenntartójához fordulhat.

2008-as szabályozás egyik pillére a szociális rászorultság (technikailag pedig ennek mérése) lesz.<sup>28</sup> Megjegyezzük, hogy az intézmény felmondási lehetősége szűkkörű, igazodva a szociális ellátás – különösen az idősgondozás – természetéhez. Ez alól egy kivétel van, a nem állami fenntartású intézmény esetén az intézményi jogviszony az előbbieken túl a megállapodás bármelyik fél részéről történő felmondásával szintén megszűnik. Ilyen esetben a jogviszony a felek megegyezése szerinti időpontban, ennek hiányában a megállapodásban foglaltak szerint szűnik meg – mondta ki a törvény. Hozzátesszük az intézmény részéről történő felmondás eseteit a fent ismertetett előírások beszükkítik, voltaképpen csak a házirend szabályainak megszegése jöhetett számításba. Sajnos azonban a jogszabály nem egyértelmű, így a gyakorlatban számos konfliktus keletkezett e téren.

A törvény kitért a jogviszony megszüntetésének eljárás rendjére. Így az állami fenntartású intézményi jogviszony megszüntetését a jogosult, illetve törvényes képviselője kezdeményezhette. A jogosult, illetve törvényes képviselője kezdeményezése alapján az intézményvezető az intézményi jogviszonyt megszünteti. Ilyen esetben a jogviszony a felek megegyezése szerinti időpontban, ennek hiányában a megállapodásban foglaltak szerint szűnt meg. A nem állami intézmények vonatkozásában külön rendelkezést nem tartalmazott a jogszabály, ám mivel ezen normák e területen „irányadóak” voltak, a nem-állami intézményeknek az állami intézményekkel azonos módon kellett eljárniuk.

---

<sup>28</sup> 109. § (1) Ha az állami fenntartású bentlakásos szociális intézményben az elhelyezés határozatlan időre szól vagy határozott időre szól ugyan, de az abban foglalt időtartam még nem telt el, akkor a más intézménybe történő áthelyezést a jogosult, törvényes képviselője, valamint az intézmény vezetője kezdeményezheti.

(2) Az intézmény vezetője az áthelyezést különösen akkor kezdeményezheti, ha a jogosult  
*a)* egészségi állapotának megváltozása miatt indokolt, vagy nem egészségi állapotának megfelelő intézménybe került elhelyezésre,

*b)* az adott intézményben állapotára tekintettel tovább nem rehabilitálható,

*c)* a házirendet többször, súlyosan megsérti és emiatt az érdek-képviselői fórum a jogosult áthelyezését javasolja.

(3) Ha az intézményi jogviszonyt

*a)* beutaló határozat alapozza meg, az áthelyezésről a beutaló önkormányzat képviselő-testülete határozattal dönt,

*b)* az intézményvezető intézkedése keletkezteti, az áthelyezéshez a jogosult, illetve törvényes képviselője és a másik intézmény vezetőjének közös megegyezése szükséges.

(4) A (2) bekezdés *a)*-*b)* pontjában meghatározott esetekben a jogosult kezelőorvosának javaslatát, valamint a jogosult, illetve törvényes képviselőjének egyetértő nyilatkozatát is be kell szerezni. Ha a jogosult, illetve törvényes képviselője az egyetértő nyilatkozatot nem adja meg, az intézményi elhelyezést az önkormányzat képviselő-testülete megszünteti.

(5) Az (1)-(4) bekezdésben foglaltak az irányadók akkor is, ha a jogosultat egy intézményen belül másik szakosított ellátási formában kell gondozni.”

A törvény jogorvoslatot biztosított az intézmény vezetői -- az ellátás megszüntetéséről szóló -- döntés ellen. Az írásban közölt határozatban a jogosultat (törvényes képviselőjét) értesíteni kellett a megszüntetés ellen tehető panaszról. Amennyiben a jogosult vagy a törvényes képviselője az ellátás megszüntetéséről szóló határozattal nem értettek egyet, az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül az intézmény fenntartójához fordulhattak. Ekkor az ellátást változatlan feltételek mellett mindaddig biztosítani kellett, amíg a fenntartó – illetőleg a bíróság - - jogerős és végrehajtható határozatot nem hozott.

A bírói jogorvoslatról a törvény szinte csak megemlékezett, annak eljárási szabályaival adós maradt. De adós maradt annak a kérdésnek eldöntésével is, vajon állam intézmények esetében a fenntartói határozat államigazgatási / közigazgatási határozatnak minősül, ami ellen a Pp. XX. Fejezetének szabályai szerint lehet bírósághoz fordulni, vagy valami másnak. Ekkor ugyanis a polgári bíróság előtt peres úton – a szerződés jogellenes felbontására hivatkozva – lehetett (volna?) jogi igényt érvényesíteni, avagy más jogcímen (kártérítés) perelni. Esetleg nem-peres eljárásban jogorvoslatot kérni a fenntartói határozat ellen.

Fajsúlyos kérdést érint a személyi és intézményi térítési díj, illetve az egyszeri hozzájárulás összegének újraszabályozása. A törvény egyértelműen leszögezte, hogy az idősek otthonában az intézményi ellátásért fizetendő személyi térítési díj nem haladhatja meg a jogosult havi jövedelmének 80%-át. Megerősítette az a szabályt, amennyiben az intézményi ellátásban részesülő a havi jövedelméből nem tudja megfizetni az intézményi térítési díj mértékével azonos személyi térítési díjat, akkor a fenntartó határozattal köteles megállapítani a személyi térítési díjat. Ilyen esetekben figyelembe kell vennie az ellátásban részesülő havi jövedelmét, az ellátásban részesülő jelentős készpénz vagy ingatlan vagyonát, ezek hiányában a tartásra köteles és képes személy havi jövedelmét. A térítési díjra vonatkozó szabályok ezen kívül alig változtak, újraszabályozták viszont az intézményeket súlyosan érintő egyszeri hozzájárulás kérdését.

A törvény szerint a szociális és családügyi miniszter által rendeletben meghatározott, az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézményben a személyi térítési díj mellett az intézményi elhelyezéskor egyszeri hozzájárulás vagy személyi térítési díj pótlék is kérhető. (Ez 1999-ig is így volt) A szabályok szerint – emlékezzünk -- az

egyszeri hozzájárulás összege az éves intézményi térítési díj tízszeresét, a személyi térítési díj pótlék a havi intézményi térítési díj kétszeresét nem haladhatja meg. Ha a gondozás tíz éven belül - a haláleset kivételével - megszűnik, az egyszeri hozzájárulásnak a fennmaradó évekre jutó időarányos részét vissza kell fizetni. Az intézmények többé nem szabad felhasználású pénzt kaptak, erről a törvény világosan rendelkezett. „Az egyszeri hozzájárulás összegének legalább harminc százalékát szociális intézményfejlesztésre, működtetésre, valamint a tárgyi, személyi feltételek javítására kell fordítani.” –mondta ki.

A normatíva igénylés és felhasználás szabályai szintén az intézmények hátrányára változtak. A szociális intézményi normatívák ezután – így a jogszabály -- tartalmazza a személyes gondoskodás körébe tartozó szakosított ellátások működési költségeihez történő állami hozzájárulást. E rendelkezés nem volt más, mint a korábban két csatornán igényelhető források összeolvasztása. A törvény hatályba lépése után csak az alapnormatívát lehetett igényelni, a szakosított ellátásra nem járt extra normatíva – még akkor sem, ha az ellátás költségigénye magas volt. A kiesett forrásokat pótolva a törvény megengedte, hogy az egyházi és nem állami fenntartó szociális szakmai programokhoz külön támogatást kapjon, ami – a dolog logikájánál fogva – adható és nem kötelező finanszírozási lehetőség volt.

A jogszabály beszűkítette a normatíva igénylésének határidejét. Ezt a tárgyévet megelőző Október 31.-ig írta elő, egyelőre csak azon egyházi és nem állami fenntartók részére, amelyek a törvény hatálybalépését követően kértek szociális intézmény működéséhez engedélyt. Nyilvánvaló volt az állami célkitűzés; egy kiszámítható államháztartás megteremtése; azonban az intézményeknek Októberben nem igen volt elképzelésük arról, milyen feltételek között, mekkora létszámmal fognak majd a következő évben működni. Ahhoz, hogy a feltételeket stabilizálni tudják, a létszámot is stabilizálniuk kellett, azaz kötött létszámgazdálkodást kellett folytatniuk. A létszámra szóló engedélyezési rendszer részben eleget tett a kiszámíthatóság követelményének, ám a létszámbővítés, a létszámváltozás időszakossága miatt még mindig sok volt a bizonytalansági tényező.

A törvény végrehajtását és egyes rendelkezéseinek kidolgozását szolgáló un. alacsonyabb szintű jogszabályok – mint mindig – tovább mentek a törvényi koncepciónál. Egyfelől a törvényben nem említett kötelezettségeket írtak elő az otthonoknak, másfelől bevezettek egy minden otthonra – vagy intézményre kötelező

-- *általános szolgáltatási standardot*. Mindezek mellett kibővítették az állami ellenőrzés lehetőségeit.

Megfordítjuk elemzésünk eddigi sorrendjét és először az 1/2000. (I.7.) Sz.Cs.M. rendeletet mutatjuk be. Jóllehet a jogszabály elnevezésében és kibocsátójában nyílt szakítást hirdetett elődjével, tartalmilag korántsem volt így. Igaz a kormányzat, új miniszteriális rendszert állított fel, így nemcsak nehéz, hanem lehetetlen volt módosítani a korábbi NM rendeletet.

A jogszabály nyíltan felvállalta az ellátást igénybe vevők jogainak védelmét.<sup>29</sup> Nem mintha a korábbi jogszabályok mellőzték volna az ellátottak jogvédelmét, nem erről van szó. A jogvédelmi törekvések minden intézményre egyenlő mértékben kiterjedtek, hiszen – fogalmazott a rendelet – *a rendelet hatálya kiterjed valamennyi személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásra. Az e rendeletben foglaltakat kell alkalmazni a nem állami és egyházi szerv által nyújtott szociális ellátásokra is*. Mivel a rendelet speciálisan a személyes gondoskodást nyújtó intézményekre terjedt ki, a jogszabály „visszahivatkozik” az Sztv. 57. §-ra, mondván, az e szakaszban foglaltak szerinti személyes gondoskodást kell a rendelet tárgyi hatályának tekinteni.<sup>30</sup> A jogszabály semmit nem javított a definíciós nehézségeken, az időskorúak otthonának vezetői szabadon tippelhetek, milyen csoportosítás alapján tartoznak ide. (Ide tartoztak.)

---

<sup>29</sup> A személyes gondoskodás biztosítása során fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy az ellátásban részesülő személyek emberi és állampolgári jogai ne sérüljenek. Az intézmény vezetője gondoskodik az intézményen belül az emberi és állampolgári jogok érvényesüléséről, az egyén autonómiáját elfogadó, integrációját minden eszközzel segítő, humanizált környezet kialakításáról és működtetéséről.

<sup>30</sup> **Sztv. 57. § (1)** A személyes gondoskodás keretébe tartozó szociális alapellátási formák biztosítják

- a) *hatályon kívül helyezbe*
- b) az étkeztetést;
- c) a házi segítségnyújtást, valamint
- d) a családsegítést.

(2) A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátást

- a) az ápolást, gondozást nyújtó intézmény,
  - b) a rehabilitációs intézmény,
  - c) a lakóotthon (a továbbiakban a)-c) pont együtt: tartós bentlakásos intézmény),
  - d) az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény (a továbbiakban a)-d) pont együtt: bentlakásos intézmény),
  - e) a nappali ellátást nyújtó intézmény,
  - f) az egyéb speciális szociális intézmény
- nyújtja.

(3) A (2) bekezdés a), b) és d) pontjaiban meghatározott intézmény legalább tíz fő, legfeljebb azonban százötven fő ellátását biztosítja.

A miniszteri rendelet egyértelműen generalizálta és standardizálta a szolgáltatásokat azzal, hogy újra rögzítette a személyes gondoskodást nyújtó intézmények általános tárgyi, és személyi feltételeit. A korábbi szabályozás szintén ügyelt ezekre a feltételekre, de nem ilyen hangsúlyokkal és nem ennyire – a mellékletekből egyértelműen kitűnik – részletesen. Az általános tárgyi feltételek közé tartozott az intézmény kialakítása, de érdekes módon ide sorolták a szabályzatok meglétét.<sup>31</sup> Máig titok, miért működési feltétel a szabályzatok elfogadása, mindenesetre a közigazgatási és egyéb ellenőrzések során a szabályzatok létének kérdése (nem betartása) alapvető ellenőrzési feladat. A jogszabály külön teret szentelt a házirendnek.

*A bentlakásos szociális intézmény belső életének rendjét a házirend tartalmazza.* -- fogalmazott. A házirendben kell szabályozni különösen – írta elő – az együttélés szabályait, az intézményből való eltávozás és visszatérés rendjét, az ellátásban részesülő személyek egymás közötti, valamint a hozzátartozóikkal való kapcsolattartásának szabályait, az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét, az érték- és vagyonmegőrzésre átvett tárgyak átvételének és kiadásának szabályait, a ruházattal, textíliával, tisztálkodó szerekkel való ellátás, valamint a ruházat és textília tisztításának és javításának rendjét. Itt kell rögzíteni az intézményi jogviszony megszűnésének szabályait, az egyéni és a közösségi vallásgyakorlásra vonatkozó szabályokat, az intézmény alapfeladatát meghaladó programok, szolgáltatások körét és térítési díját.

Mindezeknek a kérdéseknek jó része egyfelől korábban is a szabályzatok körébe tartozott, másfelől – láttuk – ezek a gondozási szerződés részei. Nem kis

---

<sup>31</sup> „I. Az intézmény működésével összefüggő szabályzatok

1. iratkezelési szabályzat  
2. érdek-képviselési fórum működésének szabályzata

II. Gazdasági szabályzatok

1. számviteli szabályzat  
2. pénzkezelési szabályzat  
3. anyaggazdálkodási, leltár és selejtezési szabályzat  
4. vagyonvédelmi szabályzat

III. Műszaki ellátási szabályzatok

1. munkavédelmi szabályzat  
2. tűzvédelmi szabályzat  
3. gépjármű használati szabályzat.”

(Megjegyezzük: a kötelezően kialakítandó szabályzatok köre az idők folyamán bővült.)

zavart okozott tehát az otthonok életében az itt felvázolt bürokratikus elvárás, ugyanis **többletszabályozásra** kényszerítette őket. Nem nagyon lehet normális ésszel felfogni, ha a házirendet a szerződés mellékletének tekintem, amiben úgyszólván benne vannak az intézményi jogviszony megszűnésének szabályai, miért kell azt a szerződésben külön megismételni? Másik: amennyiben a házirend tartalmazza a letétkezelés rendjét miért kell egy külön szabályzat erről. A bürokrácia megkezdte munkáját, ettől a ponttól nem lehetett visszafordulni.

**A rendelet szerint az általános személyi feltételek közé tartozott, hogy az** alapellátást biztosító intézményben az ellátásban részesülő személyekkel közvetlenül foglalkozó dolgozók legalább ötven százalékának, a szakosított ellátást biztosító intézményben legalább nyolcvan százalékának szakképzettnek kell lennie. Ezért a rendelet melléklete pontosan meghatározta az egyes szakmai létszámnormákat, melyek *„a szolgáltatások biztosítása érdekében - a szociális intézményben kötelezően alkalmazandó létszámot jelentik.”* Ugyanakkor a gazdasági, pénzügyi feladatok ellátására létszám csak **ajánló** jellegű volt.

A melléklet nagyjából megfelelt a korábbiaknak, azonban kimondták, a gondozási csoportok akár 1 fővel történő átlépése (51 fő pl.) esetében egy új alkalmazást kell létesíteni. A szakmai képesítési előírások szintén komoly kihívást jelentettek az intézményeknek, több szak-beosztásban kívánta meg ugyanis a jogszabály a felsőfokú végzettséget, természetesen az ennek megfelelő munkabérért. Az otthonok elkezdtek „játszani” az alkalmazásokkal, pl. megbízási szerződéssel stb. alkalmazták az úgymond „számlaképes” szakembert, ennek azonban a 2007-es munkaügyi kampány – a bújtatott munkaszerződések elleni kampány – mindörökre véget vetett.

A rendelet egyik újítása – az általános szakmai feltételek részeként -- a gondozási tervek készítésének kötelezettsége lett. Máig folyik a vita arról, mi volt ennek a nem éppen életszerű lépésnek az oka. Valószínű inkább a bürokratikus kontroll elősegítése, semmint az ésszerű és megfelelő gondozási szükséglet kialakítása. Az intézménynek a *személyes gondoskodást nyújtó tartós bentlakásos intézményi ellátásban részesülő személyre gondozási tervet kell készítenie*- így a jogszabály.

A gondozási terv egyénre szabottan határozza meg az ellátásban részesülő állapotának megfelelő gondozási, ápolási, fejlesztési feladatokat és azok

megvalósításának módszereit. A gondozási tervet az ellátás igénybevételét követően egy hónapon belül kell elkészíteni – mondták ki. Meghatározták a gondozási terv típusait (*egyéni gondozási terv, az egyéni rehabilitációs program, az egyéni fejlesztési terv*) és előírták, az egyéni gondozási tervnek az ápolást-gondozást nyújtó intézményben elhelyezett személy ellátásához kapcsolódó, az Sz.Cs.M. rendeletben meghatározott gondozási feladatokat kell rögzítenie.

A gondozási terv elkészítését és az abban meghatározott feladatok teljesítését az intézmény vezetőjének kötelezettségévé tették. Ezen belül előírták, *hogy a gondozási tervet, annak módosítását az ellátást igénybe vevő személlyel, illetve törvényes képviselőjével közösen kell elkészíteni. A gondozási terv eredményességének feltétele az ellátást igénybe vevő aktív közreműködése.* El lehet képzelni idősek otthonában ezen előírások alkalmazását.<sup>32</sup>

Az egyéni gondozási tervről szintén részletes előírásokat találunk a rendeletben. Így az *„egyéni gondozási terv tartalmazza az ellátott személy fizikai, mentális állapotának helyzetét, az állapotjavulás, illetve megőrzés érdekében szükséges, illetve javasolt feladatokat, azok időbeli ütemezését, az ellátott részére történő segítségnyújtás egyéb elemeit.”*<sup>33</sup>

A dolgok logikája szerint az ellátásra szoruló gondozottak néha – idősek otthonában szinte mindig – ápolásra szorulnak. Erre szintén felkészült a jogszabály, mivel ebben az esetben *az egyéni gondozási terv részeként ápolási tervet kell készíteni. Az ápolási terv az ápoló-gondozó otthonban elhelyezett személy részére nyújtott -- az SzCsM rendeletben meghatározott -- ápolási feladatok dokumentációja, amely az ápolásra szoruló személy állapotának javítására vonatkozó feladatokat, illetve az alkalmazható technikákat tartalmazza.*<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> A gondozási terv kidolgozását munkacsoport végzi, amelyben az ellátásban részesülő személlyel közvetlenül foglalkozó szakember, valamint az intézményvezető által kijelölt szakemberek vesznek részt (pl. orvos, gyógypedagógus, foglalkoztatás vezető, mentálhigiénés szakember).

A gondozási terv orvosi-szakmai kérdéseiről az intézmény orvosa pontos és részletes tájékoztatást nyújt az ellátást igénybe vevő részére. – fogalmazott a jogszabály.

<sup>33</sup> Az ellátásban részesülő személlyel közvetlenül foglalkozó szakember folyamatosan figyelemmel kíséri és elősegíti az egyéni gondozási tervben meghatározottak érvényesülését. Az egyéni gondozási tervet kidolgozó munkacsoport évente - jelentős állapotromlás esetén annak bekövetkeztekor - átfogóan értékeli az elért eredményeket, és ennek figyelembevételével módosítja az egyéni gondozási tervet.

<sup>34</sup> Az ápolási terv tartalmazza

a) az ellátást igénybe vevő egészségi állapotának leírását,  
b) az ápolási tevékenység részletes tartalmát,

Mindezen tervek és dokumentumok mellett egyéni fejlesztési tervet is kell készíteni, ha az ellátást igénybe vevő állapotának változása várható. Ez az eset a rehabilitációs otthonokban gyakori, de előfordulhat idősök otthonában is. Integrált ellátás esetében pedig e szabály minden körülmények között alkalmazandó az idősök otthonára. Az egyéni fejlesztési terv tartalmazza a gondozást igénybe vevő *állapotának leírását és az abban bekövetkezett változást, az egyéni fejlődést, az egyénileg szükséges külön szolgáltatásokat, pedagógiai, mentális, egyéb segítségnyújtási feladatokat, azok időbeli ütemezését, a foglalkoztatásban való részvételt, szükség szerint az új szolgáltatás vagy az új ellátási forma igénybevételére való felkészítést. Tartalmazza a hiányzó, vagy korlátozottan meglévő személyes funkciók helyreállítása, pótlása érdekében teendő intézkedéseket, a konfliktushelyzetek kezelésének, megoldásának módjait.*

A tervet munkacsoport dolgozza ki, amely félévente értékeli az elért eredményeket, és szükség esetén módosítja az egyéni fejlesztési tervet.

A törvény jelentős részt szentelt a módszertani intézményekre. A miniszteri rendelet ezeket a szabályokat „kiteljesíti”, konkretizálja, és a törvény szövegének pontosítását kihasználja, bővíti feladataikat.

A jogszabály szerint a megyei módszertani intézmény feladatait csak az az intézmény láthatja el, amely „*a) megfelelő módon reprezentálja területének a szociális ellátórendszerét, b) a külön jogszabály szerinti működési engedéllyel rendelkezik, c) legalább öt éve működik, d) minimum nyolcvan férőhellyel rendelkezik, e) az intézmény vezetője legalább ötéves szakmai gyakorlattal és legalább hároméves vezetői gyakorlattal rendelkezik, f) kapcsolatai a megye területén lévő egészségügyi, szociális alap- és szakosított ellátást nyújtó intézményekkel kiépültek, g) rendelkezik a módszertani munkára vonatkozó szakmai programmal.*” Tehát speciális, és ugyanakkor egyedi a kijelölés feltételrendszere, ráadásul nem is egy értelmű. Nem igen lehet pontosan meghatározni pl. az a,) pont alatt írt „megfelelő módú reprezentálást”, vagy a kiépült kapcsolatokat.

---

*c) az ellátást igénybe vevő önellátó képességének visszanyeréséhez szükséges segítő tevékenységet,  
d) az ápolás várható időtartamát,  
e) szükség szerint más formában biztosítandó ellátás kezdeményezését (ápolóotthoni elhelyezését, fekvőbeteg-gyógyintézeti elhelyezést stb.).*

A módszertani intézeten belül módszertani osztályt kell kialakítani – rendelte el a jogszabály, aki a módszertani feladatokat ellátja. Ebben az intézmény más munkakörben dolgozó alkalmazottjai is közreműködnek – engedi meg, bár azért megkérdezzük, ekkor mi az értelme a módszertani osztálynak? A módszertani osztály nemcsak a saját intézeten belül, hanem a speciális módszertani feladatok ellátásába, *egyed-új módszerek modellkísérletének elvégzésébe állandó vagy eseti jelleggel a szociális tevékenységet alapfeladatként ellátó jogi személyt, illetve a megye ellátási területéhez tartozó más szociális intézményt (családsegítő szolgálat, gondozási központ) is bevonhat.* Azonban, ha a munkakapcsolat ezekkel az intézményekkel állandó jellegű, akkor a megyei módszertani intézmény fenntartójának hozzájárulását be kell szerezniük.

A megyei módszertani intézmény feladatait több részre bontotta a rendelet. Ne feledjük azonban, hogy a törvényi feladatok mellett a rendelet felruházta őket külön hatásköri funkciókkal, azaz a miniszteri rendelet ebben messze túlment a törvényi szándékon. Alapfeladatként a megyei módszertani intézmény *a) segítséget nyújt új ellátások megszervezésében, új módszerek bevezetésében, b) információt gyűjt az adott megye szociális ellátórendszerének sajátosságairól, problémáiról, a megye területén alkalmazott módszerek, gondozási tevékenységek ellátásáról, c) szakértőként közreműködik a szociális intézmények szakmai ellenőrzésében.* Egy pillanatra megállítva a felsorolást azt látjuk tehát, hogy az ellenőrzési feladata nem szubszidiárius, nem a más szervek által elvégzendő ellenőrzésben működik közre, hanem **önálló szakértőként, önálló feladatokat kapott.** Mivel az intézmények között nem kis konkurencia tapasztalható ebben az időben, számos súrlódás fakadt a jogszabály előírásából. A rendelet a fentiek mellett a módszertani intézménynek előírta, hogy *d) segítséget nyújt a fenntartó részére új szervezeti formák kialakításában, e) segíti a kijelölt feladatok tekintetében a megye területén levő szociális intézmények szakmai munkáját, tanácsot ad szakmai kérdésekben, gondozási módszerekben, f) javaslatot dolgoz ki a hiányzó ellátások megszervezésére, a szociális ellátórendszer fejlesztésére, g) elvégzi az előgondozást az országos ellátási területtel működő állami, egyházi fenntartású intézmény megkeresésére, h) évente tájékoztatja a Szociális és Családügyi Minisztériumot a szociális intézmények működése szakmai ellenőrzésének tapasztalatairól.* Hogy pontosan értsük a jogszabályt: a szakmai konkurens, aki lényegében egy (volt) a

többi közül, a jogszabály által felhatalmazott, és bizonytalan feltételek szerint a megyei önkormányzatok által (többnyire a Közigazgatási Hivatal) kinevezett módszertani intézmény, ellenőrzésének eredményeiről jelentést ad annak a minisztériumnak, aki egyébként a normatíva elosztása felett diszponál.

A rendelet szerint az egyházi módszertani intézményre az e rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell – kivéve az előgondozási feladatokat – mivel azt amúgy is elvégzik az állami módszertani intézmények.

Mielőtt továbbmennék a jogszabályok bemutatásában, néhány szót szólnunk kell az előgondozásról. Láttuk, szerepe egyre jelentősebb, hiszen a jogszabályok egyre masszívabb normákkal rendezik e tevékenységet.

Az előgondozás szakmailag az intézmény és a gondozott – pl. az idősek otthonában felvételre váró – kontaktusa az intézményi jogviszony létrehozása előtt. A gondozott a saját otthonában él, így lehetőség van felmérni szellemi és fizikai állapotát, elvégezni a vagyoni és személyi monitoringot. Mivel a várólistások közül kell kiválasztani az előgondozott személyt -- élve a szabad otthonválasztás jogával – eldőlhet az is, akarnak-e a felek tartós jogviszonyba lépni vagy nem. Szakmailag egy jól kivitelezett előgondozás számos későbbi buktatót kiiktathat, így pl. az eltitkolt – vagy eltitkolni akart – betegségekre fény derülhet, esetleg a közösségellenes megnyilvánulások felszínre kerülhetnek.

A jogszabályok az ötletet felvetve azonban sosem rendezték megnyugtatóan a kérdést. Intézményi jogviszony hiányában ugyanis a felek között semmilyen jogi kötelelem nem jöhet létre, bár volt olyan otthon, ahol előszerződést kötöttek. Így az előgondozás költségeinek viselése, a felek gondozás alatti kötelezettsége sosem volt világos. Azon otthon, amely élt e lehetőséggel, sokat nyerhetett általa, mivel esetleges későbbi jogviták költségeit takarította meg magának. A jogszabállyal azonban az állami és az egyházi otthonok kezéből kikerült az előgondozás, jöllehet a jogszabály meghagyta annak a lehetőségét, miszerint az (országos ellátási területtel működő) állami és egyházi intézmények felkérjék erre a kijelölt módszertani intézményt. Számukra az előgondozás nem volt kötelező. Kérdéses, vajon a nem-állami, nem-egyházi intézmények esetében hogyan ment végbe az előgondozás, mivel helyettük (szerencsájukra?) nem végezte el az előgondozást a módszertani intézet.

A miniszteri rendelet lehetővé tett egy országos, illetve regionális hatáskörű módszertani intézmény kijelölését. Erre a feladatra pályázni lehetett, és csak azt a szociális intézményt lehetett a pályázat alapján kijelölni (sic! - Gy.T.), *amely a külön jogszabályban meghatározott működési engedéllyel rendelkezik, b) amely legalább öt éve működik, c) amelynek vezetője legalább öt éves szakmai és vezetői gyakorlattal rendelkezik, d) amely rendelkezik a módszertani munkára vonatkozó szakmai programmal.* A jogszabályban a megyei intézményekkel szemben támasztott egyéb feltételeket elhagyták, így viszonylag egyértelműen meg lehetett határozni a feladat ellátására alkalmas intézményeket.

Az országos, illetve regionális hatáskörű módszertani intézmény a jogszabály szerint a családsegítés, a falugondnoki feladatok, a fogyatékos személyek, a pszichiátriai betegek, a szenvedélybetegek, a hajléktalan személyek ellátásával kapcsolatosan jelölhető ki. Valamint akkor, ha az új innovatív szolgáltatások (pl. szociális földprogram koordinációja<sup>35</sup>), fejlesztések modellezése, lebonyolítása ezt megköveteli. Az országos, illetve regionális hatáskörrel rendelkező módszertani intézmény alapfeladatai során szakértőként közreműködik a szociális intézmények szakmai ellenőrzésében és segítséget nyújt a fenntartó részére új szervezeti formák kialakításában. Ezen túlmenően információt gyűjt a kijelölt feladatok tekintetében a szociális ellátórendszer sajátosságairól, problémáiról, az alkalmazott módszerek, a gondozási tevékenység ellátásáról, segíti a kijelölt feladatok tekintetében a szociális intézmények szakmai munkáját, tanácsot ad szakmai kérdésekben, gondozási módszerekben.

A módszertani intézmények jelentőségét fokozta, hogy a rendelet megengedte számukra – az előírta nem jó kifejezés, mert nem tőlük függött a feladatok ellátásának sikere --, hogy részt vegyenek a minőségfejlesztési stratégia és minőségi standardok kidolgozásában, ajánlásokat készítsenek a személyes gondoskodás feltételeinek fejlesztésére, a hatékonyabb gondozási módszerek alkalmazására, figyelemmel kísérik a szociális ellátásokat érintő tudományos kutatómunka eredményeit, elősegítve azok elterjesztését és gyakorlati alkalmazását, a szociálpolitikai szakterületen dolgozók tapasztalatszerését és továbbkésztését kezdeményezték.

---

<sup>35</sup> Ez a meghatározás az akkor kormányzat egyik – mára elfeledett – akciója volt. Jellemző, azonnal megjelentették a szociális jog területén.

A módszertani intézmények részt vehettek a Szociális és Családügyi Minisztérium által szervezett szakmai programok lebonyolításában, megszervezésében, szükség esetén szakértői feladatokat láttak el a szakmai programok értékelése során. A módszertani intézménynek évente egy alkalommal munkatervet és módszertani feladatai ellátásáról szakmai beszámolót kellett készítenie a fenntartó valamint a Szociális és Családügyi Minisztérium részére.

A rendelet az egyik legnagyobb hatású változást a szakosított intézmények ellátási kötelezettségének területén váltotta ki. Meghatározta a szolgáltatási standardokat – amint erről a felsejében írtunk, mindezt a 2000-es év egyik legnagyobb változásának tekintjük --, ám e mellett részletesen előírta az ellátás módját, nemegyszer eszközét (gyógyszerek esetében). Mindezzel messze túlment az állami keretjogszabály logikáján és felhatalmazásán, bár ezt senki nem tette szóvá. A nagy kérdés az volt, a jogszabály hatályba lépése után a jogszabályi feladatokhoz adnak-e pénzt, anyagi erőforrást, avagy mindez csak jogszabályi szinten megfogalmazott elvárás. Előre látható volt – az utóbbi stratégia valósult meg.

A rendelet szerint a szakosított ellátást nyújtó intézményben a gondozási egységeket és gondozási csoportokat úgy kell kialakítani, hogy húsz-ötven fős gondozási egység jöjjenek létre. (Emlékezzünk, a szakmai létszám alapja a gondozási egység). Amennyiben egy intézmény keretében több szakosított ellátási forma működött, ellátási formánként külön-külön kellett biztosítani az ellátás jellegének megfelelő személyi, tárgyi és szakmai feltételeket. Azaz sem a létszámok, sem a tárgyi feltételek területén nem volt lehetőség azok egységes kezelésére.

A jogszabály biztosította a bentlakásos intézménynek azt a jogot, hogy az alapfeladatát meghaladó egyéb szolgáltatásokat nyújthasson, és ezeket az intézményi jogviszonyban nem álló személyek szintén igénybe vehették. Ekkor a szolgáltatásért fizetendő térítés mértékét „a külön jogszabályban foglaltak” figyelembevételével – tehát **nem** szabadon, nem a piaci kereslet és kínálat figyelembe vételével -- kellett meghatározni. Nagy kár, mert jelentős bevételi forrástól estek el az otthonok.

Az intézmények tárgyi feltételeit úgy kell kialakítani, hogy biztosítva legyen a napi huszonnégy órás szolgálat, a folyamatos működés – írta elő a jogszabály. A meglehetősen elvont követelményeket akként konkretizálták, hogy a bentlakásos intézményben ki kell alakítani azokat a helyiségeket, amelyek

- az éjszakai és nappali tartózkodásra (lakhatás),
- a személyi tisztálkodásra,
- az étkezésre,
- az intézmény jellege szerinti közösségi együttlétre, tevékenységre (pl. társalgó, könyvtár, foglalkoztató, kápolna, imaterem),
- mentális gondozásra,
- egészségügyi ellátás céljaira (pl. orvosi szoba, betegszoba) megfelelnek.

Az intézetnek gondozási egységenként rendelkezniük kellett legalább húsz négyzetméter alapterületű közösségi együttlétre alkalmas térrel, a látogatók fogadására szolgáló helyiségekkel.

A bentlakásos intézménynek ezen felül egy lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterületet kell biztosítani, tíz ellátottra legalább egy fürdőkádnak vagy zuhanyzónak kell jutnia, valamint nemenkénti illemhelyet kell a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás mellett működtetni.

Amennyiben a jogszabály nem tiltja, a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben lehet elhelyezni, azonban ilyen esetben garantálni kell a fentebb ismertetett jogszabályi feltételeket. Házaspárok (élettársak) elhelyezésére külön lakószobát kell biztosítani.

Ezen működési feltételek egy része korábbról már ismert volt. A jogszabály módosítással azonban nemcsak bővültek a működés feltételei, hanem – sajnos – meghatározhatatlan fogalmakat vittek be a meglehetősen egzaktan mérhető feltétek rendszerébe. Pl. -- maradvány az utolsó feltételnél --, mit jelent a *kivételesen indokolt eset* a négy főnél több elhelyezés esetében? Kinek az oldalán kell felmerülni a kivételes körülménynek? A jogszabály némileg újradefiniálta az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülmények fogalmát, ahol – emlékezzünk rá – még mindig megengedte az egyszeri belépési díj beszedését. *Az átlagot jóval meghaladó elhelyezési körülménynek minősül az olyan önálló, egy- vagy kétszemélyes lakrész, amely lakószobát, konyhát és fürdőszobát, esetleg egyéb helyiséget foglal magába; és egy ellátottra legalább tíz négyzetméter nagyságú lakóterület jut, vagy az olyan egy- vagy kétszemélyes lakószoba, amelyhez önálló*

*fürdőszoba tartozik és épülete korszerűen kialakított és berendezése teljes mértékben felszerelt (tv, hűtőszekrény, mosógép stb).* Megint kérdéses, az és kötőszóval bevezetett feltétel mindkét esetre vonatkozik vagy csak az utolsóra?

Az intézmények – akárhogy nézzük – a piacon álltak és álltak. Egyre dráguló energiaköltségek, emelkedő infláció mellett nyújtottak és nyújtanak szolgáltatást. Ezért nem mindegy, mire kötelezte / kötelezi őket a jogszabály, hiszen a szolgáltatásukhoz szükséges javakat piaci feltételek között szerezték be.

A bentlakásos intézménynek az Sztv. 67. § (1) bekezdésében meghatározott teljes körű ellátást biztosítania kell --, mondta ki a rendelet. A jogalkotót az nem zavarta, miszerint a rendelkezés nem egyértelmű, és már csak ezért is betarthatatlan.<sup>36</sup> Pontos definíciót ad a rendelet arról, mit kell a gondozás vagy éppen az ápolás fogalma alatt érteni. A jogszabályi meghatározások alapja egy új – később bemutatandó – rendelet volt, a 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet (1. számú melléklete „B” fejezetének 3. pontja), amely megpróbálta – mintegy megelőlegezve a 2008-as változásokat – az ellátási igények egészségügyi (szociális) hátterét szabályozni, Nem igen érthető a koncepció, mivel ekkor még a szabad piaci ellátás intézményei uralták a mezőnyt, amelynek lényege éppen a szolgáltatás vásárlása és nem a rászorultság elve volt. Nem tisztázott, egy piaci logika alapján működő intézmény milyen feltételek és elképzelések alapján szelektálhat nem-piaci szempontok szerint a jelentkezők között?

Nézzük a szolgáltatások csoportjait, és a jogszabályi feltételeket rendezzük el e szerint:

a. **étkeztetés.** A bentlakásos intézmény – így a jogszabály – (a lakóotthon kivételével) az étkezést a bentlakók életkori sajátosságainak, valamint az egészséges táplálkozás követelményeinek megfelelően nyújtja, a szociális étkeztetésre vonatkozó szabályok figyelembevételével. Az ellátottak étkeztetése keretében legalább napi háromszori étkezést - ebből legalább egy alkalommal meleg ételt - kell biztosítani. A kiskorúak a főétkezéseken kívül naponta legalább kétszer kiegészítő étkeztetésben részesülnek. Ha az ellátást igénybe vevő egészségi állapota indokolja, részére - orvosi javaslatra - az orvos előírásainak megfelelő étkezési lehetőséget (pl.

---

<sup>36</sup> Vö. 30. lábjegyzet.

diéta, gyakoribb étkezés) kell biztosítani. Az ápoló-gondozó otthonokban a fekvőbetegek ellátása során gondoskodni kell a rendszeres folyadékbevitelről.

b., **ruházat.** Az ellátást igénybe vevő a bentlakásos intézményben saját ruházatát és textíliáját használja. Ha az ellátást igénybe vevő megfelelő mennyiségű és minőségű saját ruházattal nem rendelkezik, a teljes körű ellátás részeként nyújtott ruházat legalább három váltás fehérneműt és hálóruhát, valamint az évszaknak megfelelő legalább két váltás felső ruházatot és utcai cipőt - szükség szerint más lábbelit - tartalmaz. Az ellátást igénybe vevő az intézmény által nyújtott ruházatot nem köteles használni, azonban saját ruházatának elhasználódása esetén is csak ezt a ruházati ellátást igényelheti. A ruházat tisztításáról és javításáról az intézmény a házirendben meghatározott módon gondoskodik. Az intézmény vezetője az ellátást igénybe vevő szükségletei, valamint a ruházat elhasználódásának figyelembevételével gondoskodik a ruházat beszerzéséről, illetve cseréjéről. A személyes használatra kiadott ruházat az intézmény tulajdonát képezi és azt egyéni nyilvántartó lapon kell az ellátást igénybe vevő részére kiadni. A cselekvőképtelen, valamint a korlátozottan cselekvőképes személyek részére kiadott ruházatról a gondozási egység vezetője leltárt vezet.

c. **textília.** A bentlakásos intézmény a textíliával való ellátás keretében, valamint a személyi higiéne biztosítása érdekében ellátottanként

a) három váltás ágyneműt,

b) a tisztálkodást segítő három váltás textíliát, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokat, eszközöket,

c) a gyermekek és incontinens betegek ellátásához szükséges anyagokat, eszközöket

szükség szerint biztosítja.

#### d. **Egészségügyi ellátás**

A bentlakásos intézmény - a lakóotthon kivételével - biztosítja az ellátást igénybe vevők egészségügyi ellátását. Az egészségügyi ellátás keretében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény köteles gondoskodni az igénybe vevő

a) *egészségmegőrzését szolgáló felvilágosításáról,*

- b) rendszeres orvosi felügyeletéről,
- c) szükség szerinti ápolásáról,
- d) szakorvosi ellátásához való hozzájárulásáról,
- e) kórházi kezeléséhez való hozzájárulásáról,
- f) e rendeletben meghatározott gyógyszerellátásáról,
- g) gyógyászati segédeszközök biztosításáról.

A bentlakásos szociális intézmény a rendszeres orvosi felügyelet keretében biztosítja az ellátást igénybe vevő egészségi állapotának folyamatos ellenőrzését, az egészségügyi tanácsadást, a szűrést, az orvos által elrendelt vizsgálat elvégzését - ha az intézmény keretei között megoldható -, gyógykezelését.

A bentlakásos intézményben műszakonként az ellátottak egészségi állapotát érintő változásokról, illetve a velük kapcsolatos jelentősebb eseményekről sorszámozott eseménynaplót (átadó füzetet) kell vezetni.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> **52. § (1)** Az intézménynek az alábbi gyógyszercsoportokból rendelkeznie kell megfelelő mennyiségű készlettel:

- a) hányáscsillapítók (ATC-A04A),
- b) bélmozgást csökkentő szerek (ATC-A07D),
- c) fájdalomcsillapítók (ATC-N02B),
- d) lázcsökkentők (ATC-N02B),
- e) szintetikus görcsoldók (ATC-A03A),
- f) emésztívumok (ATC-A09A),
- g) szívbetegségben használt értágítók (ATC-C01D),
- h) heveny vérnyomás-emelkedés csökkentésére használható szerek (ATC-C08C).

(2) Az intézmény által térítésmentesen biztosított, az (1) bekezdésben meghatározott gyógyszercsoportok alapján összeállított alapgyógyszerek köréről részletes és pontos tájékoztatást kell adni az intézményi ellátást igénybe vevő részére.

(3) Az (1)-(2) bekezdés alá nem tartozó egyéni gyógyszereszközök költségét az ellátásban részesülő viseli.

(4) Az intézmény viseli - a (3) bekezdésben foglaltaktól eltérően - az ellátást igénybe vevő gyógyszereszközökének az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege tíz százalékát

a) meghaladó költségét, ha

aa) az ellátást igénybe vevőnek a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme a havi gyógyszerköltségét teljes mértékben nem fedezi, vagy

ab) részére az intézmény költségmentesen biztosít,

b) kitevő költségét, ha az ellátást igénybe vevő havi jövedelme fedezi ugyan a havi gyógyszerköltséget, de a fennmaradó összeg kevesebb, mint az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének tíz százaléka.

(5) A gyógyászati segédeszköz ellátása körében az intézmény feladata a mindennapi élettevékenység kivitelezése, biztonságossá tétele, egyes funkciókárosodások kompenzálása érdekében szakorvosi javaslatra elrendelt testközeli vagy testtávoli eszközök beszerzése.

(6) Az állapotjavuláshoz szükséges testtávoli segédeszköz biztosítása az intézmény feladata, a segédeszköz azonban az intézmény tulajdonát képezi. A testközeli segédeszközök költségének viselése az ellátást igénybe vevőt terheli, kivéve, ha - a (4) bekezdésben meghatározottak szerint - erre nem képes.

Mindezt -- tegyük hozzá -- szűkülő források, és jelentős áremelkedések közepette kellett a gondozottaknak biztosítani. Természetesen más előírások is szerepeltek a jogszabályban (vagyon megőrzés<sup>38</sup>, eltemettetés), ám ezek ismertetésétől megkíméljük az olvasót. Annyit megjegyeznénk, nem az a baj, hogy az alapszolgáltatások körét előírták, hanem az előírással mindez kógens rendelkezéssé vált, olyanná, amely alól nem volt kibúvó, de – jogszabályi megengedés hiányában – nem volt az intézménynek esetleges alternatívák kidolgozására sem lehetőségük.

A jogszabályi környezet kiépítése, komplexé válása követhető nyomon a már említett 9/1999 (XI. 24.) SzCsM rendeletből. Jóllehet a jogszabály az idősök otthonát alapjaiban nem érintette, mégis számos újdonsága vonatkozott ezekre az intézményekre is. A jogszabályi újdonságok egyfelől ellentmondtak a kialakult tradícióknak, másfelől tovább bonyolították az intézetek adminisztratív kötelezettségét.

A rendeletet alkalmazni kellett gyakorlatilag minden szociális intézményre.<sup>39</sup> A rendelet hatálya ezen túlmenően nemcsak az intézményekre, hanem az intézmények

---

<sup>38</sup> Emlékeztetőül, a házirendben és a pénzügyi szabályzatban is szabályozni kellett az érték- és vagyonmegőrzés rendszerét. Nem zavarta ez a jogalkotót, a miniszteri rendeletben szintén részletes előírásokat alkotott.

60. § (1) Az érték- és vagyonmegőrzésre átvett tárgyról az intézmény vezetője tételes felsorolás alapján átvételi elismervényt készít, és annak egy példányát átadja az ellátást igénybe vevőnek, illetve törvényes képviselőjének. Az értéktárgyak átadását és átvételét két tanú jelenlétében kell elvégezni. Az értéktárgyak biztonságos megőrzéséről az intézmény vezetője gondoskodik.

(2) Az ellátást igénybe vevőtől átvett készpénzt elsősorban az ellátást igénybe vevő, illetve törvényes képviselőjének meghatalmazása szerint az intézményben vagy pénzintézetben kell megőrizni. A házirend tartalmazza, hogy milyen esetekben szükséges a készpénzt - pénzintézetben - betét formájában megőrizni. A készpénz betétben való elhelyezéséről a pénz átvételétől számított négy munkanapon belül az intézmény vezetője gondoskodik. A készpénz betétben történő elhelyezéséig annak megőrzését a pénzkezelési szabályzatban foglaltak szerint kell biztosítani.

61. § (1) A bentlakásos intézményben az ellátott személy készpénzének kezelése saját vagy törvényes képviselőjének írásbeli nyilatkozata szerint személyes nyilvántartású letét formájában is történhet. A letétben elhelyezett készpénz elsősorban a személyes szükségletek kielégítését szolgálja.

(2) A személyes szükséglet körébe tartozik különösen az intézményi ellátást meghaladó mennyiségű vagy minőségű ételmeztetés, ruházat, valamint textília. A felsoroltakon kívül személyes szükségletek kielégítését szolgálja még a személyes használati tárgy (pl. televízió, magnetofon, rádió, hűtőszekrény) és szolgáltatás (pl. fodrász, kirándulás, kulturális program) is.

(3) A készpénz kezeléséről, a kezelésre jogosult személyekről, valamint a pénz felhasználásának és elszámolásának módjáról a pénzkezelési szabályzatban kell rendelkezni.

<sup>39</sup> a) az államigazgatási szerv, a helyi önkormányzat és az egyéb állami szerv (a továbbiakban együtt: állami fenntartó),

b) az egyházi jogi személy és az egyéb egyházi szervezet (a továbbiakban együtt: egyházi fenntartó),

által nyújtott valamennyi szolgáltatásra kiterjedt. Tehát, ha pl. az idősök otthona nem került bele a rendelet egyes szakaszainak hatósugarába – pl. nem kellett szakvéleményt (ekkor még) beszereznie a gondozásra váróról – érintetté vált, ha a rendeletben szabályozott szolgáltatásokat végzett. Nem volt tehát se így, se úgy kiút a rendelet alkalmazása alól.

**A rendelet előírta**, a lakóhely szerint illetékes települési önkormányzat, a szociális intézmény fenntartó, valamint a megyei, fővárosi, egyházi módszertani intézmény az ellátást igénylőt (vagy igénybe vevőt) a szociális ellátás igénybevételének feltételeiről, az ellátáshoz vezető eljárásról tájékoztatni köteles. Megjegyezzük ez korábban is kötelező volt, de a jogszabály hatályba lépése után a fenntartóhoz delegálták a tájékoztatás e kötelezettséget. Miért nem a szolgáltatást végző intézményhez, ez a mai napig rejtély.

A szociális ellátás igénybevétele önkéntes, és **kérelemre történik**. Az állami fenntartó által nyújtott szociális ellátást - a családsegítés, a nappali melegedő, a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása iránti igény kivételével – a jogszabályban meghatározott formanyomtatványon lehet kérelmezni. Ha az intézményi jogviszony keletkezését beutaló határozat alapozza meg, a kérelmet két példányban kell benyújtani. Az egyházi fenntartó, valamint a nem állami fenntartó által nyújtott szociális ellátás igénybevétele iránti kérelemnek a jogszabályi mellékletben közzétett kérelem bizonyos adatait tartalmaznia kell.

---

*c)* a természetes személyek, jogi személyek - ide nem értve az *a)*-*b)* pontokban megjelölt szervet -, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei (a továbbiakban együtt: nem állami fenntartó) által nyújtott szociális ellátás igénybevétele során.

(2) E rendelet alkalmazásában szociális ellátáson

*a)* az alapellátás keretében

*aa)* az étkeztetés (Szt. 62. §),

*ab)* a házi segítségnyújtás (Szt. 63. §),

*ac)* a családsegítés (Szt. 64-65. §);

*b)* a szakosított ellátás keretében

*ba)* a nappali ellátást nyújtó intézmény (Szt. 75-79/A. §),

*bb)* az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény (Szt. 80-85. §),

*bc)* a rehabilitációs intézmény (Szt. 72-74/A. §),

*bd)* a lakóotthon (Szt. 85/A. §),

*be)* az ápolást-gondozást nyújtó intézmény (Szt. 67-71/B. §),

*bf)* az egyéb speciális szociális intézmény

formájában biztosított személyes gondoskodást kell érteni.

(3) E rendeletet a falugondnoki szolgáltatás igénybevétele esetén akkor kell alkalmazni, ha a falugondnok alapellátás körébe tartozó szolgáltatást nyújt.

Úgy gondoljuk, a jogszabály alkotói valamit nem tudtak, vagy nagyon nem akartak figyelembe venni. A kérelem az olyan eljárásokhoz kapcsolt eljárási nyilatkozat, amelyben a kérelmező igényli a másik fél szolgáltatását és amelynek háttérében a felek alá – fölé rendeltsége áll. A szerződéses jogviszony, amely az intézményi jogviszony alapja nem alá-fölé, hanem mellérendeltségi jogviszonyon nyugszik, ezt nem kérelmezni kell, hanem szerződéskötési ajánlattal kell élni. A kérelem paternalista, mélyen tradicionális jognyilatkozat, szemben a szerződéskötési ajánlattal. Kérdéses továbbá az is, miért kell kérelmezni azt, amire az intézmények nagy része magalakult: a szociális szolgáltatást. Nem az intézmények monopóliuma a szolgáltatás, a kérelem továbbá a kérelmezőt megakadályozza abban, hogy többféle ajánlatot megvizsgáljon. Kétséggkívül ***az otthonok pozícióját erősítette a kérelemre indult eljárás, ám felmenti őket egy nyílt piaci kínálat meghirdetésétől.***

A jogszabály hosszan taglalta az előgondozás intézményét. Az előgondozást említve korábban szoltunk arról, akár pozitívak is lehettek – volna – eredményei. A miniszteri rendelet kaotikussá tette az előgondozást, voltaképpen olyan intézménnyé, amelytől az intézetek nagy többsége csak szabadulni akart.

Pontatlanul és a valósághoz nem igazodva határozták meg az előgondozást végző személyek körét.<sup>40</sup> Nem tisztázták miből áll az előgondozás, tájékozódásból, vagy – miként a nevében benne van – olyan intézményes kötelezettséget jelent, amely tényleges szolgáltatást nyújt. Meghatározatlan maradt az elvégzendő feladatok tartalma, mert mit kell az alatt értenünk, hogy tájékozódik, továbbá az előzetes monitoring kötelező jellege miatt – vö. szociális törvény térítési díj fizetésének kötelezettsége – összemosódott a tájékozódás és az anyagi helyzet előzetes felmérése.

Az előgondozás alól azonban nem volt kibúvó. *„Előgondozást kell végezni - az e rendeletben meghatározott kivételtől eltekintve - valamennyi ápolást-gondozást nyújtó, rehabilitációs, lakóotthoni, továbbá egyéb speciális szociális intézményi*

---

<sup>40</sup> Az előgondozás keretében a szociális intézményi elhelyezést megelőzően az állami fenntartású intézménynél az intézményvezető vagy az általa megbízott személy, egyházi és nem állami fenntartású intézménynél a megállapodás megkötésére feljogosított személy vagy az intézményfenntartó által megbízott más személy (a továbbiakban: előgondozást végző személy) tájékozódik az intézményi ellátást igénybe vevő életkörülményeiről, egészségi állapotáról, szociális helyzetéről a megfelelő, személyre szabott szolgáltatás biztosítása érdekében, továbbá felkészíti az ellátást igénybe vevőt az intézményi elhelyezésre.

*elhelyezés előtt.*” – írta elő a jogszabály. Bizonyos esetekben un. egyszerűsített előgondozást kell végezni, pl. a nappali ellátást megelőzően, kivéve a nappali melegedőben történő ellátást. (Ez az utóbbi nagyon fura lett volna – enyhén szólva.) Láttuk, az országos ellátási területtel működő állami, egyházi fenntartású intézmény (vezetője) az előgondozást indokolt esetben a megyei, fővárosi, egyházi módszertani intézmény bevonásával végezheti, de ennek feltételeit a rendelet beszűkítette. Ezek az intézmények ugyanis csak akkor vonhatták be a megyei, fővárosi, egyházi módszertani intézményt, ha az ellátást igénybe vevő lakóhelye és az intézmény székhelye, telephelye közötti távolság a száz kilométert meghaladta, valamint ha az ellátást igénybe vevő sürgős elhelyezésre szorult. Magyarul 100 km-en belül magának az intézménynek kellett elvégeznie ezt a feladatot, ami az ország közepén tevékenykedő (országos ellátási feladattal rendelkező) intézményeknek gyakorlatilag semmilyen könnyebbséget nem jelentett.

Külön rendelkezéseket hoztak az állami és az egyházi vagy nem állami fenntartású intézményi elhelyezés esetére. Így a nem állami intézményeknél az előgondozás végrehajtására, szakaszolására, lebonyolítására – szemben az állami intézményekkel – más szabályok vonatkoztak.

Az előgondozás során az előgondozást végző személy „szükség esetén” felveszi a kapcsolatot az igénybe vevő szociális ellátását biztosító intézménnyel, a szolgáltatást biztosító személlyel, az igénybe vevő lakóhelye szerint illetékes szociális hatáskört gyakorló szervvel a segélyezésre, a közgyógyellátásra, a gyógyszer támogatásra vonatkozó adatok beszerzése végett, az igénybe vevő házi orvosával, kezelő orvosával az egészségi állapotra, illetve a korábbi gyógykezelésre vonatkozó adatok megismerése céljából. Ugyancsak érintkezésbe kell lépnie a lakóhely szerint illetékes gyámhivatallal a cselekvőképességre vonatkozó adatok megismerése végett, az ellátást igénybe vevő törvényes képviselőjével, illetve legközelebbi hozzátartozóival.

Konkrétan tehát – miközben nyilatkozni kellett az egészségügyi adatokról, a cselekvőképességről stb. – az előgondozás részben kis nyomozás a gondozást igénylő után. Egy kérdésről nem szólt a jogszabály, ki fedezi mindezt? Korábban bemutattuk, hogy az intézményeket gyakorlatilag az önreprodukciós szintre állították be. E téren nem volt változás az általunk vizsgált időpontban sem, ám ahhoz hogy az

olvasót igazunkról meggyőzzük, bemutatjuk majd a 2008-as változások előtti helyzetet.

Nem kell azon csodálkoznunk, hogy az intézményi jogviszonyt keletkeztető megállapodás előtti eljárás – a megállapodást ebben az időben még mindig nem kell írásba foglalni – a bürokratikus, adminisztratív szabályokon alapul. Így az *intézményvezető, illetőleg a megállapodás megkötésére feljogosított személy az ellátásra vonatkozó igényt a kézhezvétel napján nyilvántartásba veszi. (A nyilvántartásnak a rendelet 5. számú melléklete szerinti adatokat kellett tartalmaznia) A nyilvántartás sorszámozott, folyamatosan vezetett, amely az ellátásra vonatkozó igényeket és a megtett intézkedéseket időbeli sorrendben tartalmazza.* – írták elő.

Ne vitassuk az eljárás technikai részének helyességét, vagy tartalmát, inkább kifogásoljuk azt, hogy a személyes adatkezelés szabályainak és alkotmányos garanciáinak megalkotása elmaradt. Erre később sem tettek kísérletet.

*Ha az ellátásra vonatkozó igény a beutaló határozat megküldését követően férőhely hiányában nem teljesíthető, az intézményvezető erről - a nyilvántartásba vétel közlésével - írásban értesíti a jogosultat, és a beérkezés sorrendjében gondoskodik a jogosultak elhelyezéséről. **A jogszabály hatósági elhelyezés mintájára szabályozta a piaci rendszerben működő szolgáltatás igénybevételét.*** A piaci logika alapján ugyanis miért kellene oda „jelentkeznie” a szolgáltatást igénybe vevőnek, ahol nincs hely? És akkor miért kell értesítenie arról, hogy nincs hely? E helyzet csak akkor állhat elő, ha a központi állami elosztásban az igénylőnek megszabják, hova forduljon. A rendszert azonban ehhez területileg „le kell kötni”, és meg kell szüntetni a szabad igénybevételt – amihez a jogszabály deklaratív módon még ragaszkodott. Ezért sem csodálkoznak azon, hogy a 2008-as változásokat megelőzően az állami szabályozás megtette ezt a „logikus” lépést.

Mielőtt a 2008-as helyzetet bemutatnánk, röviden ki kell térnünk az intézményeket engedélyező kormányrendeletre, valamint a finanszírozás kérdéseire. A jogszabály száma megváltozott, 2000. Január 01.-től a 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet rendelkezett a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények engedélyezéséről

A jogszabály finomított az engedélyező szervek „megosztásának” korábbi rendszerén. Amíg pl. az alapellátást és nappali ellátást nyújtó szociális intézményt az

intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes - kijelölt - városi vagy fővárosi kerületi önkormányzat jegyzője engedélyezi, addig a bentlakásos szociális intézmény esetén az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes megyei, fővárosi közigazgatási hivatal (a továbbiakban: Hivatal) vezetője adta ki a működési engedélyt.

Változatlan maradt az a szabály, amennyiben a fenntartó a szociális intézmény székhelyén kívül a telephelyén is személyes gondoskodást nyújtó intézményi tevékenységet kíván folytatni, akkor a telephely működéséhez a külön működési engedélyt kell kérnie.

Az engedélyezési eljárást azonban a korábbiaktól eltérően határozta meg a kormányrendelet. A szociális intézmény működésének engedélyezése a jogszabály hatályba lépése után két szakaszban történt. Az első szakaszban az elvi működési engedély kiadására került sor, majd -- az elvi működési engedély jogerőre emelkedésétől számított négy hónapon belül – kellett előterjeszteni az intézmény működési engedélyére vonatkozó kérelmet. A működés engedélyezése az engedélyezés második szakasza volt.

Ennek megfelelően mind két szakaszban mást és mást vizsgáltak az engedélyező szervek. Jóllehet az elvi működési engedély alapján az intézmény szolgáltatást nem nyújthatott, mégis be kellett nyújtania a szakmai programját, az intézmény fenntartójának adószámát, állami fenntartású intézmény esetén az intézmény Sztv. szerinti besorolását, feladatait, nevét és típusát tartalmazó alapító okiratát, egyházi fenntartású intézmény esetén az arra jogosult egyházi szerv, személy nyilatkozatát az intézmény fenntartásának tényéről – holott az még nem is működött.

A nem állami fenntartású intézmény esetén az adóhatóságnak nyilatkoznia kellett arra vonatkozóan - egy hónapnál nem régebbi igazolás kiadásával – miszerint az intézményfenntartónak köztartozása nincs. Csatolni kellett a nem állami fenntartású intézmény fenntartójának (alapítvány vagy közalapítvány, egyesület esetében) a nyilvántartásba vételéről szóló jogerős bírósági határozatot. A gazdasági társaság, közhasznú társaság, az egy hónapnál nem régebbi cégkivonat, természetes személy, a szociális vállalkozói engedélyt.

*A nem állami fenntartású tartós bentlakásos intézmény esetén a fenntartónak arra az épületre, épületrészre, amelyben az intézmény működni fog – igazolnia kellett kizárólagos tulajdonjogát - egy hónapnál nem régebbi - tulajdoni lap másolatával.*

Az engedélyező hatóság az elvi működési engedély kiadásánál beszerzi az ÁNTSZ illetékes intézetének az intézményre vonatkozó közegészségügyi követelmények, az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes tűzoltó-parancsnokságnak az intézményre vonatkozó tűzvédelmi előírások, az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes építésügyi hatóságnak az intézményre vonatkozó építéshatósági követelmények teljesítését igazoló szakhatósági előzetes hozzájárulását.

Tehát az intézmény létesítőjének már akkor ki kell alakítania a szakhatósági előírásoknak megfelelő épületet, amikor még nem biztos hogy működni fog (és nem is működhet) mivel lehetséges az, hogy nem kapja meg az engedélyt. Róka fogta csuka, csuka fogta róka. A fenntartónak jelentős összegeket kell beruháznia, de ennek eredménye nem biztos. Emlékeztetve az olvasót az idősek otthonának speciális tárgyi felszerelésére talán megkockáztathatjuk, egy nemleges engedélyezés esetén elveszett a speciális kialakításra fordított összeg. Az épületet ugyanis más célra hasznosítani nem igen lehet.

Amire fel kell hívnunk a figyelmet, azok a tulajdonjogi rendelkezések. A kormányrendelet szerint a szociális szolgáltatást nyújtó intézmény fenntartójának az ingatlan tulajdonjogára vonatkozó tulajdoni lap másolatát be kell mutatnia, tehát elő nem fordulhat az, hogy más tulajdonában lévő ingatlanon működtet ilyen intézményt. Korábban ezt nem követelte meg a jogszabály, *így pusztán e rendelkezéssel kihúzták a talajt az üzleti szféra alól.* Gyakori volt ugyanis, hogy más működtette, más volt a fenntartó és más volt az engedély címzettje. Így bérleti díjként, vagy más szolgáltatás-nyújtás ellenében nyereségessé lehetett tenni e vállalkozást. Mivel ez a lehetőség megszűnt, az üzleti élet érdeklődése rohamosan csökkent az idősek otthonai iránt.

A kérelmező a szociális intézmény elvi működési engedélyét akkor kapta meg, ha a fenntartó az erre irányuló kérelemhez csatolta a jogszabályi mellékleteket, és az intézmény szakmai programja megfelel a jogszabály mellékletében foglalt követelményeknek. Továbbá a kérelmező igazolta a külön jogszabályban meghatározott tárgyi feltételek meglétét (ez az Sztv.) valamint a szakhatóságok

hozzájárultak a működtetéshez. Miért nem működhetett ekkor, ha gyakorlatilag készen állt a beruházása?

*Egyrészt azért, mert az elvi működési engedélyéből tudta meg, hogy intézményi ellátási területe alá milyen települések tartoznak, másrészt még nem igazolta a személyi feltételek meglétét. Ennek vizsgálatára ugyanis a végleges működési engedély kiadása iránti eljárásban került sor. Többlet feltételt írt elő a jogszabály a nem állami szociális intézményekre nézve, nekik a végleges engedélyezési eljáráshoz csatolniuk kellett az intézmény fenntartója által kötött, a szakmai szolgáltatás körében okozott kár megtérítésére vonatkozó felelősségbiztosítási szerződés másolatát.*

Az új szabályok – elvileg – csak az új intézmények engedélyezésére vonatkoztak. Fellélegezhetünk, ám ne tegyük. A működési engedély módosítására ugyanis a rendelet 8. § (1) bek. szerint kérelmet kell beadni akkor, ha az intézmény férőhelyének száma öt százalékot nem meghaladó mértékben emelkedik, ám ha az intézményi férőhelyek száma öt százalékot meghaladó mértékben emelkedik, akkor az intézmény működésének engedélyezését ismételten kérelmezni kell. Tehát ezekben az esetekben a már működő intézményeket újra alávették az új szabályoknak megfelelő engedélyezésnek.<sup>41</sup>

A normatív állami hozzájárulásban részesülő nem állami, egyházi fenntartású szociális intézményt a működést engedélyező szerv évente legalább egy alkalommal ellenőrizni köteles – erősítette meg a korábbi rendelkezést a rendelet. Többek között vizsgálnia kell, hogy a fenntartó a szociális intézményt a működési engedélyben, és a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően működteti-e. Különösen vizsgálnia kell – erre külön kitért a jogszabály – hogy az egyszeri hozzájárulás összegének a szociális

---

<sup>41</sup> Némileg ellentmondanak véleményünknek a jogszabályt hatályba léptető rendelkezések. A hatályba léptető normák szerint a működés engedélyezésére vonatkozó rendelkezéseket csak az e rendelet hatálybalépését követően létesített új intézmények engedélyezése esetében kell alkalmazni. Ez azonban az új intézményekre vonatkozott.

Mást írt elő a rendelet arra az esetre, ha a szociális intézmény a felülvizsgálat időpontjában a működési engedély kiadásához szükséges feltételeknek nem felelt meg. Ekkor lehetőség volt a működési engedély további három évre szóló meghosszabbítására, de csak akkor, ha az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes jegyző - bentlakásos intézmény esetén a megyei önkormányzat főjegyzője – úgy nyilatkozott, hogy az ellátási érdekből indokolt. Az ideiglenes működési engedély éves bontásban tartalmazta azokat a feltételeket, amelyeket a fenntartónak teljesítenie kell.

Mindettől eltérően a fogyatékosok otthonainál a működést engedélyező szerv a jogszabály hatályba lépését követő egy éven belül köteles volt megvizsgálni valamennyi otthont annak ellenőrzése céljából, hogy megfelelnek-e a jogszabályokban foglalt szakmai követelményeknek.

törvényben meghatározottak szerinti elkülönítése megtörtént-e, az egyszeri hozzájárulás felhasználására, valamint a térítési díjakra vonatkozó kötelezettségét teljesítette-e az intézmény. Ki kell térnie a vizsgálatnak arra, hogy a belső szabályzatokat szakszerűen elkészítették-e, a szolgáltatás szakmai követelményei érvényesülnek-e, a szakmai szolgáltatás körében okozott kár megtérítésére vonatkozó felelősségbiztosítási szerződést fenntartja-e, a bentlakásos intézmények esetében a tartós elhelyezést megelőző előgondozási feladatoknak eleget tettek-e.

Az állami normatívában nem részesülő nem-állami, valamint állami szociális intézmények esetében a működést engedélyező szerv - a módszertani intézménynek mint szakértőnek a bevonásával - legalább kétévenként ellenőrzi a fentieket.

Ellenőrzés lehetséges az engedélyező szervhez érkezett bejelentés nyomán is. Külön eljárás vonatkozott arra, hogy az ellenőrzések során feltárt hiányosságok kijavítása, számon kérése miként történjék. Az eljárás szankciói nem különböztek a korábbiakétól, és változatlanul maradtak a szociális intézmények működésének megszűnésére vonatkozó szabályok is.

A kormányrendelet kitért a nem állami szociális intézmény működésének normatív támogatására. E körben – annak megállapítása mellett, hogy újabb határidő előírása történt – azt kell kiemelnünk, miszerint a már működő intézményeknél a normatíva megigénylésére nyitva álló határidő elmulasztását egy havi normatív támogatás megvonásával büntették. Arra nem találtunk előírást, mi történik ez alatt az idő alatt a gondozottakkal, továbbá a minden eljárásjogban ismert, a mulasztás igazolására szolgáló kimentésnek sem leltük nyomát.

Rendkívül nehézkes és áttekinthetetlen szabályokat hoztak a normatíva folyósításának területén. Merevvé tették a rendszert, és ezzel komoly veszélybe sodorták a gondozottak ellátását. Így például azzal a szabállyal, miszerint a támogatási igény esetleges változását a negyedévi igénybejelentés alkalmával kell érvényesíteni. Ezen előírás ugyanis – amennyiben a létszámváltozás a negyedév első hónapjára esik – bizonyos mértékben utófinanszírozássá változtatta az intézmények finanszírozását. A normatívát a Belügyminisztérium a Közigazgatási Hivatalon keresztül az intézmény fenntartójával a tárgyév január 31. napjáig kötött szerződés

alapján folyósította. Megjegyezzük, egy hónap legálisan maradt ki a finanszírozásból.<sup>42</sup>

A normatíva felhasználásáról évközben és év végén elszámolásokat kellett készíteni. A Hivatal az intézményektől érkezett évközi és év végi elszámolások összesítőjét az elszámolást követő hónap tizedik napjáig megküldte a Belügyminisztériumnak. A normatív állami hozzájárulás felhasználásának jogszerűségét a Hivatal évi egy alkalommal ellenőrizte. Az ellenőrzésnek az év végi elszámolással egyidejűleg, de legkésőbb a tárgyévet követő március 31-éig meg kell történnie írta elő a jogszabály. Nem tévedünk, de gyakran Júniusban, vagy Szeptemberben történtek meg az ellenőrzések.

A jogszabály a nem állami szociális intézményre külön számviteli kötelezettséget rótt. Elírta ugyanis, hogy a nem állami szociális intézmény a normatív állami hozzájárulás és a térítési díj felhasználását számviteli rendjében - feladatonkénti bontásban - elkülönítetten köteles kezelni. A gyakorlatban ez néha megoldhatatlan feladatot jelentett, mivel az intézménynek minden külön számláját a jogszabályi előírásnak megfelelő számviteli csoportba kellett besorolnia.

Kemény szankciókat tartalmazott a kormányrendelet azokra az esetekre nézve, amikor a nem állami szociális intézmény fenntartója a normatív állami hozzájárulást az őt ténylegesen megilletőnél öt százalékkal vagy azt meghaladó mértékben vette igénybe. A háromszázezer forintot meg nem haladó eltérés esetén a költségvetési évben érvényes éves átlagos jegybanki alapkamatot, egyébként pedig annak kétszeres összegét köteles megfizetni. – írták elő. Amennyiben a nem állami szociális intézmény fenntartója az elszámolás napjáig visszafizetési és kamatfizetési kötelezettségének nem tesz eleget, a túllépés összegét, valamint a késedelmi kamatot az esedékes hozzájárulásból le kell vonni. A Hivatal - indokolt esetben a fenntartó kérelmére - a tartozást több, legfeljebb hat részletben is levonhatja. Ugyancsak szankcionálták a nem állami szociális intézmény fenntartóját, ha a normatív állami hozzájárulás teljes összegét vagy annak egy részét nem alapfeladatának ellátására

---

<sup>42</sup> Nem áll ellentétben e szabályokkal, hogy a költségvetési törvény előírta, miszerint a *tartós bentlakást nyújtó, szociális közfeladatot ellátó nem állami intézmények fenntartói részére megállapított normatív állami hozzájárulást és támogatást havi ütemezésben, a tárgyév utolsó napjáig kell folyósítani.* 2002. évi LXII. Törvény a Magyar Köztársaság költségvetéséről. 28.§. § 9. bek.

fordította. Ekkor köteles volt a másra fordított összeget az elszámolás napjáig az éves átlagos jegybanki alapkamat kétszeresével növelve visszafizetni.

Vessünk egy pillantást a normatívák 2003 – 2007 közötti alakulására. 2003-ban az egy gondozottra jutó évi állami támogatás 725.e HUF, 2004-ben 737.e HUF, 2005-ben 769. 200 HUF. Ez az a normatíva, amit az időskorúak intézményei közvetlenül megkaptak – tekintet nélkül a fenntartó státuszára. Az önkormányzatok e mellett a lakosság számának megfelelő költségvetési támogatást kaptak, az egyházi intézmények pedig a külön törvényben szabályozott egyházi kiegészítő normatívát.<sup>43</sup> A normatív támogatás kizárólag a nem-állami és nem egyházi intézményeknek jelentette az állami támogatás maximális mértékét. A költségvetési törvény alapján azonban ezek az intézmények az egészségügyi, szociális és családgügyi miniszterrel (helyesebb –minisztériummal) kötött egyedi megállapodás alapján ún. kiegészítő támogatást igényelhettek.

2006-tól differenciált a normatív ellátás, ami megfelelően tükrözte a szociális ellátórendszerre vonatkozó állami politika változását. A 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről – mintegy a kormányrendeletben megfogalmazott követelmények kiegészítéseként -- részletes előírásokat tartalmazott a normatíva kiszámítására. A szereplők bővültek, mivel az államháztartás ügyeit ekkor egy külön hivatal -- a területi államháztartási hivatal – intézte. A *„normatív hozzájárulás a személyes gondoskodást nyújtó (szociális közfeladatokat ellátó) intézmények esetében a tárgyévi tervezett átlaglétszám, de legfeljebb a működési engedélyben szereplő férőhelyszám erejéig.. a fővárosi és megyei területi államháztartási hivatallal szerződésben vállalt kötelezettség mellett vehető igénybe. Az intézmény beszámolója és dokumentációja alapján a fenntartó a tárgyév július 31-éig az első félévről, illetve a tárgyévet követő január 31-éig a teljes évről a tényleges feladatmutatók alapján számol el a fővárosi, megyei területi államháztartási hivatalnak az igénybe vett hozzájárulással. Az elszámolás során az igénybevételre és a folyósításra egységesen alkalmazni kell az államháztartás rendszerében*

---

<sup>43</sup> A szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó egyházi intézmények fenntartói a normatív hozzájáruláson túl az egyházak támogatásáról szóló törvény feltételei szerint kiegészítő támogatásra jogosultak. Ennek mértéke a 3. számú melléklet 12. a), b), c), 13-16. és 17/a) pontjában megállapított normatíva 47,7%-a. 2002. évi LXII. Törvény. Gyakorlatilag ez a normatív támogatás 50%-a volt 2003.-ban.

*szabályozott kamatfizetési kötelezettséget...* „ A költségvetési törvény egyértelművé tette, hogy a normatív hozzájárulásban részesülő nem állami intézménynek kötelező a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény IV-V. fejezetében, az 55-80. §-ban megállapított, a munkaidőre, pihenőidőre, előmeneteli és illetményrendszerre vonatkozó feltételeket biztosítani. E feltételek biztosításának elmaradása esetében a normatív támogatásra nem tarthatnak igényt.

Az idősök otthonainak törvényben biztosított normatív támogatását – függetlenül a sokat emlegetett többszörös csoportba sorolástól – világosan el lehetett különíteni a szociális ellátások más formáitól. A 2003-ra vonatkozó államháztartási törvény azonban egyértelművé tette, a bentlakásos személyes gondoskodást nyújtó intézmények bizonyos ellátási formáit kiemelten kezelik, így ezekre külön normatívákat állapítottak meg. Így a fogyatékos személyek pszichiátriai és szenvedélybetegek ellátásának évi normatíváját 770.000 HUF.-ban határozták meg. Ezen ellátásoknál nem zárták ki a kumulatív támogatást, például a *16-35 év közötti drog- és szenvedélybeteg személyeket ellátó intézmények esetében a támogatás az OEP finanszírozással együtt is* igénybe lehetett venni.

2006-ban a differenciálódás több mutató és ellátási forma mentén bekövetkezett.<sup>44</sup> Így a költségvetési törvény szerint a demens betegek, fogyatékos személyek, pszichiátriai és szenvedélybetegek bentlakásos intézményi ellátásának évi normatív támogatása 815 000 forint/fő lett.

A hozzájárulást az idősök otthonában ellátott demens betegek létszáma után is igénybe lehetett venni, azonban ennek feltétele volt az otthon átalakítása, működési engedélyének módosítása. Számos helyen az idősök otthonai éltek e lehetőséggel, különösen azért, mert az idősök ápolására fordítandó normatív támogatás nemcsak általában véve kevesebb lett, hanem az emelt szintű ellátást nyújtó otthonok esetében radiálisan csökkent. Így az átlagos szintű ápolást, gondozást nyújtó ellátás bentlakásos szociális intézményekben az évi normatívát 730 000 forint/főben állapította meg a jogszabály, az emelt színvonalú bentlakásos ellátás esetében pedig 640 000 forint/fő-ben.

A normatíva módosulásával egyidejűleg a költségvetési törvényben újraszabályozták az emelt szintű ellátás fogalmát. Az újradefiniált ellátási forma

---

<sup>44</sup> 2005. évi CLX törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről

mellett az állami normatíva folyósítását az intézményi bevételhez igazították. A költségvetési törvény szerint a normatív *„hozzájárulás az időskorúak ápolást, gondozást nyújtó otthonaiban a szociális törvény... alapján emelt színvonalú körülményeket és szolgáltatásokat biztosító, a működési engedélyben meghatározott férőhelyen gondozott .... súlyos demens betegek nem minősülő - ellátottak után illeti meg az intézményt. Ha a működési engedélyben nem szerepel az emelt színvonalú megjelölés, akkor emelt színvonalú ellátásban részesültnek minősül az az ellátott, aki a bentlakásra megkötött megállapodás alapján egyszeri hozzájárulás vagy térítésidej-pótlék megfizetésére kötelezett.* Függetlenül tehát a szociális törvény – és annak végrehajtási rendeleteiben meghatározott tárgyi – infrastrukturális feltételeitől.

Ezekben az intézetekben – tehát ahol nincs apartman szerű ellátás, vagy fürdőszoba külön a szobához -- a hozzájárulás fajlagos összege a törvény alapján az igénybevételi feltételek mértéke szerint differenciálódott. Egy a törvényben közzétett táblázat segítségével meghatározták, hogy csak azok az intézmények jutnak hozzá az alapellátást jelentő 730 e HUF / gondozott normatívához, ahol az *emelt színvonalú férőhelyekre megállapított személyi térítési díjak éves összegének átlaga ... nem haladja meg a 400 000 forintot.* A negatív progresszív táblázat alapján ahol ez az összeg 700 000 forint felett van, ott a normatív hozzájárulás - a térítési díj minden 1000 forintnyi emelkedése után - az alap-hozzájárulás 640 forinttal csökkentett összege, de legalább **448 000** forint. Ez összeg viszont jóval alatta marad az emelt szintű bentlakásos intézményeknek biztosított 640.000 HUF-nak.

**A ki nem mondott cél egyértelmű: a piaci logika alapján működő ellátási formák -- főleg ha azok csak egy szolgáltatást nyújtanak -- felszámolása.**

2007-ben a költségvetési törvény már egyértelműen tükrözi az állami célokat.<sup>45</sup> A törvény a fokozott ápolást, gondozást igénylő ellátásra, ezen belül a fogyatékos személyek, pszichiátriai és szenvedélybetegek bentlakásos intézményi ellátására 800.000 HUF/ gondozott normatív támogatási összeget írt elő. A demens betegek bentlakásos intézményi ellátására ugyanennyit szánt, ám az idősek bentlakásos intézményében és az emelt színvonalú férőhelyen ellátott demens betegek után ennyi hozzájárulás volt igénybe vehető. Az átlagos ápolást, gondozást igénylő ellátásra bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben 700.000 HUF /

---

<sup>45</sup> 2006.évi CXXVII. Törvény a Magyar Köztársaság 2007.évi költségvetéséről.

fő volt igényelhető 2007.-ben, az emelt színvonalú bentlakásos ellátásra azonban csak 560.000 HUF / fő. Az igénylési előfeltételek megegyeztek a korábbi évre vonatkozó törvényi előírással, azzal a különbséggel, miszerint az összeghatárok – a negatív támogatási táblázat besorolásai – radikálisan nőttek.

Az intézmények bevételeinek beszűkítését nemcsak a költségvetési normatívák csökkentése célozta. A 2005. évi CLXX. törvény 47. § (amelyből a Sztv. 119/A. §-a lett) 2006. január elsejétől kimondta, miszerint az *„ellátottól, törvényes képviselőjétől, hozzátartozójától... az ellátott tartására jogszabály, szerződés vagy bírósági határozat alapján köteles személytől, valamint a térítési díjat vagy az egyszeri hozzájárulást megfizető személytől a **térítési díjon és az egyszeri hozzájáruláson kívül** más jogcímen a szociális szolgáltatásért, illetve az intézményben történő elhelyezésért a szolgáltató, az intézmény, a fenntartó vagy egy harmadik személy számára pénzbefizetés vagy más vagyoni előny nyújtása nem kérhető.* Nem volt törvényes lehetőség tehát, hogy a kieső finanszírozást az intézmények pótolják.

E rendelkezés főleg az átlagot meghaladó ellátási színvonalat nyújtó intézményeket érintették, hiszen egyszeri hozzájárulást csak ők kérhettek. Számukra volt még esély többletforráshoz jutni, de a jogszabályi változások a többi intézményt a csőd közeli állapotba juttatták. Pedig a 2008-as változások előkészítése nemcsak a finanszírozás oldaláról történt meg.

## **II.3. Új utakon: jogszabályváltozások 2008.-ban.**

### **II.3.1 Előkészületek**

A 2008. Január elsején felálló új rendszer nem volt előzmény nélküli. Nemcsak a bemutatott normatíva elvonás rengette meg az idősök egyébként nyugodt otthonainak falait, hanem a különböző szervezeti, és jogi rendelkezések jelezték: valami történni fog.

A változások kézzelfogható jele a 2005. évi CLXX. Törvény volt, amely az 1993. évi III. törvény módosításáról rendelkezett. A törvény leszűkítette a jogszabály hatáskörét mivel leszögezte, a szociális törvény hatálya nem terjed ki azokra a lakhatást biztosító szolgáltatásokra, amelyek esetében a szolgáltatást igénybe vevőnek (vagy hozzátartozójának) a szolgáltatás nyújtására szolgáló ingatlanon tulajdonjoga, hasznélvezeti joga, lakáshasználati joga vagy bérleti joga áll fent.

Pontosította a **vagyon** fogalmát, kiterjesztve azt a vagyoni értékű jogokra, de csak akkor, ha azok forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a húszszorosát, vagy több jogosultság esetén azok együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a hetvenszeresét meghaladja. Az egyébként is sajátos *közeli hozzátartozó fogalmat kibővítette* az élettárs, illetve a fiatal korosztály meghatározott csoportjaival.<sup>46</sup> E fogalombővítésnek egyfelől a szociális helyzet értelmezésében, másrészt a szolgáltatási díj megfizetésének kötelezettségekor lesz jelentősége.

A fenntartó fogalma kibővült a helyi önkormányzatok társulásával (többcélú kistérségi társulással) és megerősítette, miszerint eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában az egyházi fenntartóra a nem állami fenntartóra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

A törvény a szociális helyzet mérésére bevezette a **fogyasztási egység** fogalmát, azonban a családtagokra egy speciális arányszámot dolgozott ki. Így az első nagykorú családtag arányszáma 1,0 (azzal, hogy a gyermekét egyedülállónként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik) a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9, az első és második gyermek arányszáma gyermekeként 0,8, minden további gyermek arányszáma gyermekeként 0,7. Stb. A család tagjait tehát bizonyos ellátási formáknál – lásd gáz energia árának támogatása – nem egyenlő mértékben kellett figyelembe venni.

Bizonyos új, a bírói jogorvoslatot pontosító illetve meggyorsító rendelkezéseket is alkottak. A szociális hatáskört gyakorló szerv határozatának bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárás során ideiglenes intézkedésnek van helye. A bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhetett a szociális szolgáltatóval, intézménnyel, illetve ezek fenntartójával fennálló szociális szolgáltatási, intézményi jogviszony fenntartásáról, illetve kimondták, az Sztv 102. § (4) bekezdése, a 115. § (5) bekezdése és a 119/B. § (4) bekezdése alapján indított perben a bíróság soron kívül jár el. A törvény ezen eljárásokra illetékmentességet

---

<sup>46</sup> -a húszévesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező; a huszonhárom évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytató; a huszonöt évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató vér szerinti, örökbe fogadott, illetve nevelt gyermek, -korhatárra való tekintet nélkül a tartósan beteg, illetve a testi, érzékszervi, értelmi, beszéd- vagy más fogyatékos vér szerinti, örökbe fogadott, illetve nevelt gyermek (a továbbiakban: fogyatékos gyermek), dd) a 18. életévét be nem töltött gyermek vonatkozásában a vér szerinti és az örökbe fogadó szülő, illetve a szülő házastársa vagy élettársa;”

engedélyezett.<sup>47</sup> A jogszabály a gondozási szerződés felmondásának eseteit részben kivette a polgári jogviszonyok köréből, mivel a felmondásból keletkező jogvitákra egy speciális eljárási utat rendelt.

Megerősítették a jelentkezés és a kérelem benyújtásának szabályait, sőt az intézmény vezetőjének nyilvántartásba kellett vennie azokat a kérelmeket is, amelyeket nem tudott teljesíteni. Ezzel összefüggésben a szociális ágazat irányításáért felelős minisztérium országos jelentési és férőhelyfigyelő rendszert működtetésére kapott felhatalmazást. Az intézmény fenntartója az országos jelentési és férőhelyfigyelő rendszer számára köteles bejelenteni a külön jogszabályban meghatározott - személyes adatnak nem minősülő – adatokat –írták elő.

Szigorodtak a bentlakásos intézményekben ellátottak létszámának alakulására vonatkozó szabályok.<sup>48</sup> A lényegi változások azonban a működést engedélyező szerv jogosítványainak kibővítése hozta. A törvény szerint „*a működést engedélyező szerv... megismerheti és kezelheti az ellátott, törvényes képviselője, az ellátott tartására jogszabály, szerződés vagy bírósági határozat alapján köteles személy, a térítési díjat, az egyszeri hozzájárulást megfizető személy, továbbá a szolgáltató, intézmény alkalmazottjának a személyes adatait. Betekinthet a szolgáltató, intézmény létrehozásával, működésével és megszűnésével, illetve az intézményi jogviszony keletkezésével, fennállásával és megszűnésével összefüggő iratokba, kérheti azok bemutatását, azokról másolatot készíthet, illetve azokat a Ket. rendelkezései szerint lefoglalhatja.*” Rendkívül széles jogosítványok ezek, ne feledjük, az intézmények fenntartói egyházi, alapítványi nem-állami szervezetek.

Az ellátottak jogvédelmét – a fenntartóval és az intézménnyel szemben – a jogaiban megerősített *ellátott-jogi képviselőre bízta a törvény. Feladata lett, hogy az ellátottnak, vagy törvényes képviselőjének segítsen a panasa megfogalmazásában, kezdeményezheti az intézmény vezetőjénél és a fenntartónál a panasz kivizsgálását, segítséget nyújt a hatóságokhoz benyújtandó kérelmek, beadványok*

---

<sup>47</sup>Egyházi és nem-állami fenntartású intézmények esetében, amennyiben a gondozási jogviszony létrehozására irányuló *megállapodás felmondásának jogszerűségét az ellátott, a törvényes képviselője, a térítési díjat vagy az egyszeri hozzájárulást megfizető személy, illetőleg a fenntartó vitatja, kérheti a bíróságtól a megállapodás jogellenes felmondásának megállapítását. Az ellátást változatlan feltételek mellett mindaddig biztosítani kell, amíg a bíróság jogerős határozatot nem hoz.* Sztv.102.§ (4) bek.

<sup>48</sup> A gondozottak száma egyetlen napon sem haladhatta meg a működési engedélyben meghatározott férőhelyszám százöt százalékát, éves átlagban pedig a férőhelyszám száz százalékát. Ha az intézményben egymást követő hatvan napot meghaladóan a működési engedélyben meghatározott férőhelyszámnál több személyt látnak el, a fenntartó köteles kérelmezni a működési engedély módosítását.

megfogalmazásában. Beadványaira a beadványok címzettjének rövid határidőn belül válaszolni kell. Az ellátottjogi képviselő jogosult a *„vonatkozó iratokba betekinteni, azokról másolatot készíteni, az intézmény működésére vonatkozó dokumentumokat megismerni, a szolgáltatást nyújtó személyekhez és az ellátottakhoz kérdést intézni, velük megbeszélést, egyeztetést kezdeményezni és folytatni.”*

A törvény egy új fejezettel, az ellátottak szociális intézményen belüli foglalkoztatását szabályozó fejezettel bővült. Korábban említettük, a követelmények egy idősek otthonának esetében életidegen előírások, ám ez a tény a jogalkotót nem zavarta. *Továbbra is ragaszkodott a foglalkoztatáshoz, sőt külön szervezetet hozott létre a foglalkoztatás megszervezésére. Az idősek otthonait mindez akkor érintette, ha azok több célú otthonként működtek, és rehabilitációs tevékenységet folytattak (Emlékeztetőül 1993.-tól a nem öregkorú gondozott is helyet kaphatott az idős otthonokban)*

*A törvény módosítása kihatott az egyházi és nem állami fenntartású szolgáltató intézményekre, mivel számukra az intézményi jogviszony megszűnésének újabb speciális szabályait határozta meg. Beszűkítették az otthonok felmondási jogát, a megállapodást csak akkor mondhatták fel, ha az ellátott a házirendet súlyosan megsértette. Az egyházi és a nem-állami fenntartó esetében bővítették az *ellátási szerződések tartalmát, így ennek tartalmaznia kellett az egyházi, nem állami fenntartó nyilatkozatát a szerződésben meghatározott szociális szolgáltatásra vonatkozó külön jogszabályok és szakmai követelmények, nyilvántartási kötelezettségek betartására, illetve a szolgáltatóval, intézménnyel történő betartatására, a személyi térítési díj csökkentésének, illetve elengedésének eseteit és módjait.**

Itt kell megjegyeznünk, hogy a szociális törvény módosításával 2007. Január 01.-től hatályba lépett az a rendelkezés, ami szerint a szolgáltatási önköltséget – láttuk ez az intézményi és a személyes szolgáltatási díj számításának alapja -- a szolgáltatások kapcsán felmerült ráfordítások (a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 78-80. §-ai szerinti költségek) egy szolgáltatási egységre (ételadag, szolgáltatási óra, nap) számított értéke alapján, az előző év adataiból kiindulva kell megállapítani. A szolgáltatási önköltség év közben egy alkalommal korrigálható volt, de csak akkor, ha azt a tárgyidőszaki folyamatok indokolták.

2007. Január 11.-től – 14 év után – a 9/1999. (XI.24.)SzCsM rendelet 14.§. (2) bekezdése előírta, hogy az intézményi jogviszonyt megalapozó gondozási szerződést csak írásban lehet megkötni. Mivel a megállapodás – akárhogy nevezték – alapjaiban véve szerződés, e lépés nagy horderejű volt. Így pl. a gondozási megállapodás szerződő feleinek képviselőjére nem elég 2007. Január 11. után a szóbeli meghatalmazás, hanem a Pp. szabályai szerint teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt meghatalmazás szükséges. Avagy a szerződés módosításának, megszüntetésének szabályai alapvetően megváltoztak. Félő, hogy az intézmények – nem lévén jogi specialisták – nem vonták le a szabálymódosítás minden következményét.

A változásokat a fentiekén kívül számos új – az otthonok működésében kulcsfontosságú -- szabály jelezte. Így például azon előírás – amely az Sztv.-t módosító jogszabály hatálybaléptetési rendelkezései között található --, miszerint *az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézményre vonatkozó szabályok hatályon kívül helyezése miatt 2008. január 1-jétől új emelt szintű intézményre, illetve férőhelybővítés esetén új emelt szintű férőhelyre nem lehet működési engedélyt kiadni*. Ezen időpontot követően az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézményekre, illetve az emelt szintű férőhelyekre a 2007. december 31-én hatályos szabályokat kell alkalmazni.

Meg kell jegyeznünk, az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményekre vonatkozó szabályokat 2008. Január 01.-től tervezték hatályon kívül helyezni, de ennek ellenére / vagy éppen ezért 2007. Január 01.-től az intézmények még a régi szabályok szerint működtek. A jogszabály az időbeli asszinkronitástól függetlenül egyértelműen jelezte: az átlagos színvonalat meghaladó intézményre, amely ráadásul a piaci logika szerit (bár alaposan beszűkítve, de mégis) működik, nincs szüksége a (majdani új) ellátórendszernek.

2007. Január 01.-től átvezették a szociális törvénybe, és a szociális jog terület jogszabályaiba az átalakított közigazgatási rendszer új szociális igazgatási szerveit. Így a megyei Közigazgatási Hivatalok helyébe beléptek a Regionális Közigazgatási Hivatalok, az államháztartás rendszerének működtetését és felügyeletét átvette a MÁK, a Magyar Államkincstár. A közigazgatási rendszer átalakítása az otthonok

adminisztrációs kötelezettségében, a napi munkakapcsolatokban jelentős változásokkal járt. Így a MÁK adminisztrációs rendjéhez történő csatlakozás például új szoftverek beszerzését jelentette, illetve ahol még nem voltak meg a számítógépes hálózatok ott komoly beruházási költségek jelentkeztek.

A 2007.-es év lényeges és kiemelendő változásaként említendő a területi ellátási kötelezettség és területi ellátási rendszer bevezetése. Amennyiben korábban az intézményeket vertikálisan kötötték egy adott szervezeti rendbe – vö. közigazgatási hivatal szerepe --, addig a területi ellátási rendszer bevezetésével horizontálisan is megkötötték őket.

2007. Január 01.-től a 239/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet a szociális (gyermekjóléti és gyermekvédelmi) szolgáltatásokban un. irányított területi kiegyenlítési rendszert vezetett be. A változások célja a szociális szolgáltatási kínálatnak a területi (regionális) igényeknek megfelelően kialakítása. Ezért a rendelet tárgyi hatálya az új szolgáltatások, illetve férőhelyeknek (állami) befogadására (engedélyezésére) terjedt ki, ami egyébként a nem állami fenntartók 2007. évi normatív állami hozzájárulásra való jogosultsága megállapításának alapját jelentette.

Új férőhelyet létrehozni, új szolgáltatást bevezetni 2007. Január 01. után – a rendelet szerint – csak az irányított területi kiegyenlítési rendszerbe történő beillesztés után lehetett. Az új szolgáltatások, illetve férőhelyek meghatározása során a feltételeket szolgáltatóként, intézményenként, illetve telephelyenként kellett megvizsgálni. *Nagyon bonyolult jogszabályi értelmezés után e rendszer nem terjedt ki az egyházi fenntartású intézményekre.*(Ekkor)

Nem minősült új férőhelynek, ha az átlagos szintű ápolást, gondozást nyújtó ellátás, a demens betegek bentlakásos intézményi ellátása és az emelt színvonalú bentlakásos ellátás után járó normatív állami hozzájárulások közül ugyanazon férőhelyre az egyik normatív állami hozzájárulás helyett a másikat igénylik. Tehát ha az otthonok a demens betegekkel – akiknek a normatívája magasabb volt – cserélték fel a demenciában nem érintett gondozottaikat, nem kerültek bele a területi ellátási rendszerbe.

A jogszabály bizonyos intézményeket és bizonyos eseteket kivett a befogadás alól. Így pl. nem kellett megkérni az új férőhely befogadását, ha a szolgáltató (intézmény, telephely) 2006. december 31-én engedélyezett férőhelyszáma nem

haladja meg a tizenöt főt, vagy ha a fenntartó a szolgáltató (intézmény, telephely) által nyújtott szolgáltatás után 2006 decemberében normatív állami hozzájárulásban részesült. Az új szolgáltatások és férőhelyek bejelentése jogvesztő határidőhöz kapcsolódott, a nem állami fenntartónak 2007. január 20.-ig, szolgáltatóként (intézményeként, telephelyként) és szolgáltatásonként külön formanyomtatványon kellett kérelmeznie a Szociális és Munkaügyi Minisztériumtól.

A területi ellátási rendbe a Minisztérium illesztette be az igényeket. Ennek szabályait a rendelet külön meghatározta.

A kérelmekről a miniszternek 2007. március 10.-ig határozattal kellett döntenie. Az új szolgáltatást, illetve férőhelyet a miniszter befogadta, ha az megfelelt a normatív állami támogatás igénybevételéhez a költségvetési törvényben meghatározott feltételeknek, és a fenntartó a kérelmét a jogszabályi előírásoknak megfelelően nyújtotta be. De meg kellett vizsgálni – a döntést egy külön bizottság készítette elő -- a szakmai programot, a pénzügyi helyzetet, és az intézmény egyéb dokumentációit.

Csak a miniszter befogadó határozata után nyílt meg a lehetőség a normatív állami hozzájárulás folyósítására. Mindezt az igazgatási szerveknek hivatalból kellett elindítani – 2007. Március 10. után. A gondozott felvételére ezután nyílt lehetősége.

Mindent összegezve látható, a 2008-as változások „a levegőben lógtak”. A jogszabályváltozások mellett a szakmai és a tágabb nyilvánosság szaporodó vitái jelezték: az ellátó rendszer nem csekély horderejű reformok előtt áll.

### **II.3.2. Konceptióváltás**

2007.-ben már látni és érezni lehetett: valami készül. Az írott sajtóban, rádióban szaporodtak a minisztériumi vezetőkkel készített interjúk, programok és elképzelések keringtek a nyilvános és nem-nyilvános közvéleményben. Ugyanakkor nőtt a civilek, fenntartók és szakmai szervezetek által rendezett konferenciák száma. Utólag elemezve a történeteket úgy látjuk, két markánsan megkülönböztethető véleménycsokorról beszélhetünk: az egyik a kormányzaté, a másik a szakmáé.

A kormányzat a szociális ellátórendszer egészének reformjáról beszélt. A szolgáltatási rendszer átalakításának indoklásában több célt emeltek ki, ezeket a működő (és a kormányzat által finanszírozott) rendszer kritikájából vezették le. Kritikaként fogalmazódott meg, hogy az ellátó rendszer nem tesz különbséget „az

önellátási képesség hiányát pótló és a szegénység leküzdését szolgáló” szolgáltatások között. Az önkormányzatok bírálataként megjegyezték, hogy a „forráshiánnyal küzdő önkormányzatok nem érdekeltek” a rászoruló felkutatásában. Törvényi hiányosságának tudták be, miszerint ezen érdektelenség nem jár valós szankciókkal.

A negatív jellemzők élére kínálkozik az a megállapítás, miszerint az alapellátások finanszírozási rendszere torz, így a szakosított ellátás normatív támogatása magasabb, az alapellátásoké alacsonyabb. A szakmai szabályozás „bemeneti”, hiányoznak a „kimeneti” szabályok. Bizonyos alapellátási feladatok pedig a rendszerből egyszerűen hiányoznak.<sup>49</sup>

Az argumentációk jelezték a „reformgondolkodás” irányát. Világosan kivehető volt, a szociális ellátások egyes formáinak reformját alárendelik majd az egész rendszer átalakításának, ergo az egyes szolgáltatások specifikus jellemzőire nem nagyon lesznek tekintettel. A minisztérium képviselője már a 2007 januárjában életbe lépő változásokat is e célkitűzésekkel magyarázta.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium akkori vezetője (Dr. Lampert Mónika) 2007 közepén beosztottjánál világosabban, és egyértelműen beszélt a változásokról.<sup>50</sup> Meg kell újítani a szociális szolgáltató rendszert – mondta – ennek iránya pedig a *szükséglet alapú szolgáltatásfejlesztés, és a források felhasználásának fokozottabb ellenőrzése*. Ki kell alakítani a szociális és foglalkoztatási rendszerek ésszerű integrációját, a határterületekhez történő szerves kapcsolódást, az új kapacitások befogadásának korszerűsítését.

„Ahhoz, hogy átláthatóvá, ellenőrizhetővé, a valós és elismert szükségletek alapján fejleszthetővé váljon a szociális szolgáltatások rendszere, **paradigmaváltozásra van szükség.**” – mondta. A paradigmaváltással együtt jár a szociális tárca nagyobb felelőssége (és hatásköre – tesszük hozzá), a *tárca részvállalása* a tervezésben, a működtetésben, a finanszírozásban, egészen a szolgáltatások felhasználó-központú ellenőrzéséig. „Az egy gazda szemlélet -- véleményem szerint – a jelenleginél sokkal hatékonyabbá tudja tenni a rendszert.” – nyilatkozta.

---

<sup>49</sup> Interjú Cziráki Andrea SZMM Főosztályvezető helyettesével. Szociális Menedzser, 2007/1. sz. 2 – 9. old.

<sup>50</sup> Beszélgetés a Szociális és Munkaügyi Miniszterrel. Szociális Menedzser, 2007 / 5. sz. 2 – 5. old.

Nem kommentáljuk a kijelentéseket, mivel megteszik mindezt a szakma képviselői. ***Csak emlékezetbe idézzük, a gazda nem tulajdonos, nem ruházott be az elmúlt évtizedek alatt jószérével semmit,*** továbbá ha mindez célkitűzés, megvalósítandó feladat, akkor a valóság nyilván ennek ellenkezője. Azaz nem-átlátható, nem ellenőrizhető, nem a valós szükségletek alapján fejlődik.

Ezek után a kormány tagja utalt a Konvergencia Programra (az elvonások programjára) azzal, miszerint szükséges átcsoportosításokat elvégezni az ágazat egészén belül, ezzel célzottabb, igazságosabb és jobb minőségű ellátás valósul meg. Szerinte a források hatékonyabb felhasználása szintén csak ezekkel az eszközökkel biztosítható.

A miniszter külön hangsúlyozta az ellenőrzések fontosságát, a korábbi ellenőrzések tapasztalatait. Eredménynek tartja, miszerint elődje azoknál az idősök otthonainál, ahol az emelt szintű elhelyezést átlagossá minősítették vissza, külön céll ellenőrzést rendelt el.

*A teljes és komplex reform jegyében komplex jogszabályi változásokra van szükség* - vélte. A változások első lépcsőjeként az intézményi önköltségszámítás visszavezették a számviteli törvényre, így a térítési díjak valóságos alapokon nyugszanak.

A SZIME Konferenciáján 2007. Augusztus 22.-24.-én a SZMM szakállamtitkára továbbment miniszterénél. Az általa „jóléti reformnak” nevezett változásokat pontokba szedte, és különböző – a korábbiakban fel sem merült – új feladatokat definiált. Szerinte „pontosan meg kell határozni az állam szolgáltatási felelősségét”, a „szolgáltatásokhoz való hozzáférés kritériumrendszerét”, az „egyenlő esélyek” biztosítását, az igénybe vevők hatékony jogvédelmét. Ki kell építeni az ágazat állami felügyeleti rendszerét, ki kell dolgozni a hatósági ellenőrzések szolgáltatás típusonkénti egységes eljárásrendjét.

Konkrétan: az idősotthonok esetében a gondozási szükséglet, a jövedelem és a vagyon alapján kell eldönteni, ki kerülhet be az intézménybe, és ki nem. A gondozási szükséglet az otthonba kerülés feltétele, e nélkül nem lehet bekerülni az otthonban. A gondozási szükséglet az „önellátási képességre” vezethető vissza, azaz csak az kerülhet otthonba, aki önmagát ellátni nem tudja. Az intézkedéseket ismertette

felvázolja azt a jogszabályi rendszert, amely aztán 2008 Januárjában hatályba lépett.<sup>51</sup>

A kormányzat koncepciójának előterjesztését kritikus felhangok kísérték. A kritikák megfogalmazói a szakmai érdekképviseletek, és szakmai konferenciák résztvevői voltak.

2007 elején a szakmai reprezentásai világossá tették, nem támogatják a reformelképzeléseket. Így a már idézett Szociális Menedzser 2007. évi első számának szerkesztőségi véleményében jelezték: úgy látják, hogy a reformok célja a szociális vállalkozások kiiktatása. A cikke írója úgy fogalmazott, hogy: *„a szociális törvények legprogresszívabb és legnagyobb hatású rendelkezése volt: megmutatta, hogy a szociális ellátás és a gazdaságosság egymással nem ellentétes fogalmak; értelmes szabályok alapján a közös érdekelttség a „tőke” és a „szolidaritás” között megteremthető.”* Igaz sok a hiba a korábbi (2007 előtti) rendszerben, de legalább az működött. A cikkíró végül így fejezi be: *„Nem vagyok biztos abban, hogy volt-e joga a minisztérium menedzsmentjének ... úgy dönteni, hogy nekünk nem kell a pénzetek, sőt, amit eddig csináltok azt is szétromboljuk.”*

A cikkíró éppen kutatási koncepciónk alapjaira kérdezett rá, úgymint a piac és állami reguláció viszonyára, illetve a magánbefektetések rejtett – a működés mindennapjaiban megvalósuló – államosításra.

A kritika folytatódott. Még ebben a lapszámban egy név nélküli, szerkesztőségi tanulmány részleteiben opponálta a minisztériumi főosztályvezető-helyettes koncepcióját. A névtelenségbe burkolódzó szerző a 2007 előtti szociális ellátó rendszer szemére hányta, hogy az túlbürokratizált, improvizatív irányítást takar, egy agresszív ágazati politikát, amely nem képviseli az ellátottak érdekét. Szemére hányta a minisztériumnak, hogy a 350 emelt szintű intézményben lévő 14.000 ellátottat „kipörgeti” az ellátási rendszerből, miközben sem tudatos cselekvési program, sem racionális stratégia nem került kidolgozásra.<sup>52</sup>

Rendszerezve a kritikát, az első helyen a **túlszabályozás** problémája állt. „Mindent mindig szabályoznak” – így a kritika. Ha pedig már szabályoznak, azt ellenőrzik is, *„és az öngerjesztő folyamat nem áll meg.”* Valóban – tesszük hozzá --,

---

<sup>51</sup> Szociális Menedzser, uo. 6.- 14. old.

<sup>52</sup> Szociális ellátás a szürke (fekete) gazdaságban? Szociális Menedzser, 2007. 1. sz. 10. old.

a felelős tárca vezetője – aki a reformok részeként újabb és újabb ellenőrzést ígért –, nem nagyon lehetett tisztába az otthonok mindennapjaival.

Az improvizatív, gyakran változó szabályozási környezet állt a harmadik helyen, s ebben a szituációban a „szociális intézmények vesszőfutása” zajlik.

A legsúlyosabb kritika a finanszírozás területét érte. A minisztériumi irányítás szemére vetették, hogy a normatív finanszírozás nemcsak a létszámadatokkal való játékra ösztönöz, hanem az intézményeket túlélési stratégiák kidolgozására kényszeríti. A differenciálás mögött politikai szándékok húzódnak – pl. a kistérségi társulások támogatása –, ami az ellátottak megengedhetetlen *diszkriminációját* jelenti. A kritika hiányolta a támogatás mögött a támogatásra szoruló ember értékének és érdekének elismerését. Maradva a finanszírozási rendszernél, a bíráló kimutatta, hogy az új (2007-től induló) szabályozás nemcsak bevételi hiányt produkál, hanem kiterjeszti a térítési díj fizetési kötelezettségét a hozzátartozókra. Az intézményi önköltség és a havi normatíva közötti különbség ugyanis lehet olyan mértékű, hogy a kis jövedelmű gondozottak a különbözetet nem tudják kifizetni – avagy a nyugdíjuk 80%-a ehhez nem elegendő. Ebben a helyzetben a hozzájárulási díj beszedésének tilalma az intézmények csődjéhez vezet.

A Szociális Menedzser 2007/ 3-4 számában jelent meg a SZIOSZ<sup>53</sup> állásfoglalása, mely a bemutatott kritikát érdekképviseleti álláspontként manifesztálta. Az állásfoglalás szerint a tervezett átalakítások folyamán „*átláthatatlanná válik az érvényesíthető szociális és létbiztonság*”, amelynek alapjait az Alkotmány 17. §-a garantálja. Társadalmi közmegegyezés kell a reformokhoz, a szociális gondoskodás tartalmi megújítását csak így lehet elérni. Csak a konszenzuális elv biztosíthatja az igazságosságot és közteherviselést.

Az állásfoglalás elismerte, a „*társadalom által megismert, és a gyakorlatban hosszú ideje alkalmazott szociális gondoskodás rendszere több ponton használhatatlanná vált.*” **Ennek okát azonban – ellentétben a minisztériummal – a dereguláció elmaradásában, a szakmai terület túlszabályozásában látják.** A Szociális Törvény többszöri módosításai egyre hatástalanná tették magát a jogszabályt, a tervezett (2008-as) módosítás pedig „veszélybe sodorja a szociális alapszolgáltatások amúgy is gyenge lábon álló rendszerét.” A kormányzati reformok

---

<sup>53</sup> Szociális Intézmények Országos Szövetsége.

álreformok, mert szűkítik a szociális ellátásokat, ez pedig nem lehet társadalmi cél. Mindezekből kiindulva szükséges egy „Szociális Kamara” létrehozása.

A miniszteri interjút, és az azt követő szakállamtitkári megnyilatkozást lábjegyzetelve kommentálta a szerkesztőség. Arra a miniszteriális ötletre például – ami 2008 Január 01. től valóság lett --, hogy az önkormányzatok csak 20.000 lakos fölött kaphatnak normatívát, és csak akkor, ha az idősek, fogyatékosok, pszichiátriai betegek, és szenvedélybetegek együttesen kerülnek ellátásra, a megjegyzés: ijesztő gondolkodásmód, ijesztő perspektíva, ijesztő színvonal.

A miniszteri véleménnyel szemben felhívták a figyelmet a divatos bemeneti és kimeneteli indikátorok mérhetetlenségére, ürességére. A helyett – írták – hogy meghatároznák a szociális ellátás kulcsfolyamatait, sehol sem alkalmazható és módszertanilag kétséges indikátorrendszert vezetnek be. *A miniszter jogvédelmi felhívására válaszuk: az intézmények vezetői, és maguk az intézmények szorultak és szorulnak jogvédelemre – az állami arroganciával szemben.* Felhívták a figyelmet az új ellátó rendszer jogszabály ellenességére, ugyanis a *rászorultsági elv bevezetésével az intézmények egészségügyi és ápolási feladatokat kapnak, ám ilyen feladatokat csak az egészségügyi tevékenységre működési engedélyt kapott intézmények végezhetnek.* Szakmailag tehát – fűzzük tovább a gondolatot – nincs alapja az új rendszernek.

Különösen éles a kritika az államtitkár azon felvetésére, hogy a szociális szolgáltatások működtetésére szánt költségvetési normatíva összegének meghatározott hányadát a szolgáltatások, intézmények ellenőrzését végző hatóságok személyi állományának megerősítésére kell fordítani. **„Gátlástalanság és Törvénytelenység”** jött a válasz, ugyanis a normatív hozzájárulás az intézmények működési kiadásaihoz kell, ezt át kell adni az intézménynek, még a fenntartó sem tarthatja meg.

A kritika folytatódott, a májusi számban a kormányzat un. Zöld Könyvét szedik ízekre. Az érvek a fentebb bemutatott érvekkel megegyeznek, talán annyit tesznek hozzá, a konvergencia program elbocsátási hullámaiban új hivatalokat létrehozni életveszélyes vállalkozás. *„A reform fogalma újraformálást, megújulást, átalakítást – pozitív tartalmánál fogva jobbítást jelent. Ezzel szemben a szociális*

*jogszabályok módosítása úgyszólván nem szól másról, mint a pénzről, kapkodásról, stratégiai gondolkodás hiányáról.*<sup>54</sup>

Úgy véljük, itt nem jól látták a kérdést a szerkesztők. A reformok az újraállamosításról szóltak, az állami felségjogok visszaállításáról.

A vita modellálta, két különböző logika, két különböző érdekelttség konfliktusában zajlik a szociális szolgáltatások jövőjét meghatározó jogalkotás. A magántulajdon, a piac, a hatékonyság és tőke logika az egyik oldalon, az állami adminisztráció központosított elosztást, bürokratikus ellenőrzést, a hierarchikus szervezőerőt képviselt a másikon. 2008-tól úgy tűnik nem a piaci logika korszaka köszöntött, be ám mindez csak látszólagos. Évek kellenek majd, míg kiderül a szolgáltatások színvonalának emelésére az állami onnipotenciát képviselő szolgáltatási rendszer nem képes. Túl késő lesz? Lehet. Mindenesetre a lecke adott.

### **II.3.3. Az új rendszer.**

A koncepcióváltásnak megfelelően 2007 őszén sor került a jogszabályok módosítására. A 2007. évi CXXI. Törvény alapjaiban változtatta meg a szociális szolgáltatási terület alapjogszabályát, az 1993. évi III. törvényt. Kutatási beszámolónkban az idősök otthonait érintő módosításokra térünk ki.

A törvény az ellátások igénybe vételéhez szükséges vagyoni helyzet vizsgálatához elengedhetetlen adó-, és pénzügyi fogalmakat egyértelműen az ellátást igénylők számára **hátrányosan** határozta meg. Így a *jövedelembé* lényegében minden bevételt be kell számítani (a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint meghatározott, belföldről vagy külföldről származó - megszerzett - vagyoni érték (bevétel), ideértve a jövedelemként figyelembe nem vett bevételt és az adómentes jövedelmet is) továbbá az a bevételt, amely után az egyszerűsített vállalkozói adóról, illetve az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló törvény szerint adót, illetve hozzájárulást kell fizetni. Ezen utóbbi kategória jövedelemként történő számításba vétele eleve problematikus, mivel nem sem az EVA sem EKH nem költség elszámolási rendszerben működik. Az adók és járulékok után ugyanis a vállalkozónak még különböző, a működésével járó kiadásai vannak, ezért az EVA EKH befizetése utáni bevétel nem tiszta jövedelem. A törvény csak a személyi

---

<sup>54</sup> Méltóságteljes, biztonságos öregkort? Szerkesztői vélemény. Szociális Menedzser, 2007/5. sz. 17. old.

jövedelemadóról szóló törvényben elismert költség, fizetett tartásdíj levonását engedélyezi, vagy 40%-os átalány levonását.

A rendelkezés nyilvánvaló célja, hogy a jövedelmeket magasan határozza meg, így az ellátásból minél több igénylő zárható ki.

Mivel az igény-jogosultság megállapításánál az igénylő vagyoni helyzetét szintén vizsgálni kell, a törvény átalakította a *vagyon* fogalmát. Vagyon tehát a hasznosítható ingatlan, jármű, továbbá vagyoni értékű jog, amelynek külön-külön számított forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a harmincszorosát, vagy együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a nyolcvanszorosát meghaladja.

A szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások jogosultsági feltételeinek vizsgálatánál nem minősül vagyonnak az az ingatlan, amelyben az érintett személy életvitelszerűen lakik, az a vagyoni értékű jog, amely az általa lakott ingatlanon áll fenn, továbbá a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjármű.

E rendelkezés a jogalkotó társadalomismeretének teljes hiányáról tanúsít. Az idős emberek ingatlana például nagyon sokszor hasznosíthatatlan, *holt tőke* vagy – legtöbb esetben – a család fiatalabb tagjainak lakásigényét szolgálja.

Mivel az igényjogosultság másik síkja az egészségügyi helyzet, a törvény újra definiálta a *tartósan beteg* kategóriát. *Korhatárra való tekintet nélkül a tartósan beteg, az autista, illetve a testi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos vér szerinti, örökbe fogadott, illetve nevelt gyermek, amennyiben ez az állapot a gyermek 25. életévének betöltését megelőzően is fennállt (a továbbiakban: fogyatékos gyermek).*

A rendelkezés célja megint egyértelmű, kizárja a tartósan beteg ellátási igényjogosultságból azokat, akik később betegedtek meg, és így utánuk az Otthonok kedvezményeket kaptak. 2007-ben előzetesen ellenőrizték azon otthonokat, melyek tartós betegek ápolása miatt normatívan felüli juttatást kaptak, s később megvonták azt.

*Az egyházi fenntartók köréből kivették az egyházak által alapított, de külön jogi személlyé nyilvánított szervezeteket.* Ezzel az egyházi intézmények kedvezményezetteinek szűkítését érték el, mivel ez egyúttal a külön normatíva iránti jogosultság megvonását is jelentette. Azaz, ha mondjuk az egyház egy alapítványt

létesített idősgondozásra, és az alapítvány otthont működtetett, 2008. Január 1.-től nem igényjogosult a külön egyházi normatívára.<sup>55</sup>

Az igényjogosultak jövedelmi viszonyait nem a családban, hanem ún. fogyasztási egységekben kell vizsgálni. Már a gáz ár-támogatásról szóló törvénnyel bevezették a családtagok különböző pont értékét, most a szociális törvény tovább „finomította” a fogyasztási egység fogalmát. Igaz, a korábbiaktól eltérően a fogyatékos gyermek részére 1,0-as szorzószámot állapítottak meg.

Más finomítások – pl. a megszűnt vállalkozás, illetve a bevétel-mentes hónapok kizárása a jövedelem kiszámításában --, tükrözték a jogalkotó realitásérzékét.

A jegyző – a jogszabályok alapján – 2008. Január 1.-től a szociális igényjogosultság megállapításának elsődleges fóruma. A jegyző szerepkörének átalakításával nemcsak az önkormányzati szerkezetet sikerült a centralizált központi ellátási rendszer részévé tenni, hanem olyan jogkörökkel ruházták fel a jegyzőket, amelyek az önkormányzati rendszer logikájából **nem** következnek. Szociális ellátásokban játszott szerepe a korábbiakban is jelentős volt, most azonban ez kibővült olyan intézményes ellátások engedélyezésével, amelyek nem az illetékességi területén működnek.

Hatáskörének bővülésére utal pl. az érintettek személyi adatainak megismerése, ezek hatósági megszerzése.<sup>56</sup> Lényegében korlátlanul beszerezheti a földhivatalok, adóhatóságok által nyilvántartott adatokat. A jogosultság megállapításával összefüggésben a törvény előírja számukra a jövedelmi és vagyoni helyzet változásainak vizsgálatát.

---

<sup>55</sup> *A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ltv.) szerinti, magyarországi székhelyű egyház, az egyházaknak az Ltv. 14. §-a szerinti magyarországi székhelyű szövetsége, illetve az Ltv. 13. §-ának (2)-(3) bekezdése szerinti magyarországi székhelyű egyházi jogi személy (a továbbiakban: egyházi fenntartó); nem minősül egyházi fenntartónak az a jogi személy, amely más típusú szervezetként jogalanyisággal rendelkezik, így különösen a társadalmi szervezet, annak alapszabályban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, az alapítvány, annak alapító okiratban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, a gazdasági társaság és a közhasznú társaság*

<sup>56</sup> *A szociális igazgatási eljárás során a szociális hatáskört gyakorló szerv adatot kérhet a polgárok személyi adatait és lakcímét nyilvántartó szervtől, valamint az ingatlanügyi hatóságtól a szociális ellátásra való jogosultság megállapítása céljából.*

Az idősek otthonában ellátandó személyek köre 2008. Január 1.-től a következő:

1. Az idősek otthonában a törvényben meghatározott gondozási szükséglettel rendelkező, de rendszeres fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igénylő, a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személy látható el.

2. Az idősek otthonában a 18. életévét betöltött, betegsége vagy fogyatékossága miatt önmagáról gondoskodni nem képes, a törvény által meghatározott gondozási szükséglettel rendelkező személy szintén ellátható, ha ellátása más típusú, ápolást-gondozást nyújtó intézményben nem biztosítható.

3. Idősek otthonába a törvényes gondozási szükségletet igénylő személlyel az ellátás igénylésekor legalább egy éve együtt élő házastársa, élettársa, testvére és fogyatékos közeli hozzátartozója gondozási szükséglet hiányában is felvehető.

A kulcsfogalom tehát a **gondozási szükséglet**. Láttuk korábban az **igényjogosultság** volt az a kategória, amely alapján az Otthonoknak szelektálniuk kellett, e fogalmat a 2007.év vitái vezettek be a szociális köztudatba.

A gondozási szükségletet a felvételt megelőző eljárásban állapítják meg. A törvény szerinti eljárási rendben<sup>57</sup> az *idősothoni ellátás iránti kérelem alapján az intézményvezető kezdeményezi az ellátást igénylő gondozási szükségletének vizsgálatát a szociális szakértői szervnél. Beutaló határozat esetében a vizsgálatot a beutaló szerv kezdeményezi a határozat hozatalát megelőzően, ebben az esetben az intézményvezető ... feladatait a beutaló szerv látja el.*

A szociális szakértői szerv a gondozási szükségletet egy külön jogszabályban meghatározottak szerint – bemutatjuk ezt a jogszabályt is -- megvizsgálja és kötelező erejű szakvéleményt ad a napi gondozási szükséglet mértékéről, illetve a (külön jogszabály szerinti) körülményekről.

***Idősothoni ellátás napi 4 órát meghaladó, illetve a külön jogszabályban meghatározott egyéb körülményeken alapuló gondozási szükségletet igazoló szakvélemény alapján nyújtható.*** – mondta ki a törvény. Ebben a szabályban nemcsak a 4 órás (illetve azt meghaladó) gondozási szükséglet a problematikus, hanem az a bizonyos – külön jogszabályban – kitétel is. Utaltunk arra, a jogszabály

---

<sup>57</sup> Módosított Sztv. 68. §.

kifejezés a jog területén kormányrendeletet, miniszteri rendeletet, utasítást takar. Így egy, egyébként a törvényben szabályozott, alapvető szociális jogokat érintő garanciális feltétel rendszert alacsonyabb jogszabály határozza meg. A kérelmeket szintén ezen alacsonyabb szintű jogszabály alapján utasítják el. A törvény ugyanakkor megnyitja az utat – elutasítás esetében – a házi segítségnyújtás felé. A házi segítségnyújtás ellátási formája a szociális kormányzat „rögeszméje”, a törvényben az idősek otthoni elhelyezés mögé lépett be – mintegy kiegészítve azt.<sup>58</sup>

*Amennyiben az idősothoni ellátást igénylő személy gondozási szükséglete a szakvélemény szerint fennáll, de nem haladja meg a napi 4 órát, és az idősothoni elhelyezést a (külön jogszabályban meghatározott egyéb) körülmények sem indokolják, az intézményvezető tájékoztatja a házi segítségnyújtás igénybevételének lehetőségéről és a szakvéleményt részére átadja, valamint másolatát megküldi az ellátást igénylő lakóhelye, illetve tartózkodási helye szerinti települési önkormányzatnak. Ebben az esetben a házi segítségnyújtás igénylése során a szociális szakértői szerv szakvéleménye igazolja a gondozási szükségletet.*

A jogszabály változás lehetővé tette a fenntartóval, intézményvezetővel, vagy „más jogsértő személlyel szemben” az un. *szociális igazgatási bírság kiszabását.* Ezt a *működést engedélyező szerv* szabhatja ki – azaz a Regionális Közigazgatási Hivatal -- az ellátottak jogainak megsértése és más, külön jogszabályban meghatározott jogsértések esetén. Összege legfeljebb 200 000 forint lehet, de a szociális igazgatási bírság több jogsértés esetén halmozottan is kiszabható. A jogerősen kiszabott és meg nem fizetett bírság köztartozásnak minősül, és adók módjára kell behajtani.<sup>59</sup>

E bizonytalan tényállású szankció alkotmányosságáról jobb, ha nem ejtünk szót, mert minden jogszabályi garancián és jogállami renden túlmegy. Valószínű, az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezendő eljárás eredményeképpen meg fogják semmisíteni a törvény ezen rendelkezését.

A jogszabály pontosította és rendezte a gondozási szerződés megkötését. Törvényi szintre emelte a korábban alacsonyabb jogszabályokban található előírásokat. Ezek szerint az egyházi, illetve nem állami fenntartású intézmény esetén

<sup>58</sup> Az ellátási forma számos kritikája fogalmazódott meg a szakemberekben. Így

<sup>59</sup> A törvényt hatályba léptető rendelkezések szerint: *Szociális igazgatási bírságot kiszabni csak az e törvény hatálybalépését követően elkövetett jogsértések esetén lehet. Amennyiben a jogsértés valamely állapot fenntartásával valósul meg, a szociális igazgatási bírságot akkor lehet kiszabni, ha a jogsértő állapot e törvény hatálybalépése után is fennáll.*

a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás igénybevételéről (bizonyos törvényes kivételekkel) az intézményfenntartó vagy az általa megbízott személy és az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője írásbeli megállapodást köt.

Megjegyezzük, jogilag a törvény szövege kifogásolható. Ugyanis törvényes képviselője a gondozottnak csak akkor van, ha az cselekvőképtelen. Hozzá tartozója viszont cselekvőképessége esetén is van, ráadásul a hozzá tartozó a személyi térítési díj megfizetésénél – a jogszabály szerint – un. kézfizető kezesi pozícióba került. Mivel a törvény nem írja elő a vele való szerződéskötést – megfontolandó persze, hogy a törvény szövegéből következően ez szükséges-e – nem lesz alanya a szerződéses jogviszonynak. Mivel az Otthonok ellen a legtöbb polgári peres eljárás éppen a hozzá tartozók indítják, és viszont a kérdés rendezése a jogszabályra várt volna.

A törvény a gondozási jogviszony számos elemét felülírta. Így például, ha az otthonok között a gondozottat áthelyezik, és az áthelyezés idősök otthonába történik, a törvény gondozási szükségletre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Az ellátottak gondozási igényét felül kell vizsgálni, különösen azon otthonokban, ahol pszichiátriai betegek ellátása miatt un. integrációs otthont működtet a fenntartó. Az integrált otthonokra vonatkozik az a másik módosítás, amelynek értelmében *ha az ellátásra a mindenkori költségvetési törvény differenciált összegű normatív állami hozzájárulást határoz meg, az intézményi térítési díjat valamennyi normatíva kategóriára külön meg kell határozni. Az intézményi térítési díjat integrált intézmény esetében is szolgáltatásonként kell meghatározni, a közös költségelemek szolgáltatásonkénti közvetlen költségeinek arányában történő megosztásával. Emelt színvonalú bentlakásos ellátás esetében az intézményi térítési díjat az előző évben ténylegesen igénybe vett normatív állami hozzájárulással kell számítani.*

Pontosította a jogszabály a gondozottak által fizetendő díjakat meghatározását és újrendezte az annak alapjának számított intézményi önköltség megállapításának szabályait. Az előzetes eljárás miatt változott a díjközlés módja és ideje. Így a *kötelezett által fizetendő térítési díj összegét (...személyi térítési díj) az intézményvezető konkrét összegben állapítja meg és arról az ellátást igénylőt az ellátás igénybevételét megelőzően írásban tájékoztatja.* Változatlanul az egyszerű reprodukcióra állítja be az otthonokat az a szabály, amely szerint a *személyi térítési*

*díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét, kivéve, ha az intézményi térítési díj számítása nem eredményez pozitív számot.*

*Az intézményi térítési díj megállapításánál „szolgáltatási önköltség a szolgáltatás kapcsán felmerült ráfordítások (a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény előírásai szerinti költségek, önkormányzati intézményeknél az éves költségvetési beszámoló meghatározott soraiban feltüntetett költségek) egy szolgáltatási egységre (ételadag, szolgáltatási óra, nap) számított értéke, amelyet az előző év adatai alapján, a tárgyév március 1-jéig kell megállapítani. A szolgáltatási önköltség év közben egy alkalommal korrigálható, ha azt a tárgyidőszaki folyamatok indokolják. Ha a szolgáltatás az előző évben nem működött, az önköltség számításának alapjául a tárgyévre tervezett költségeket kell figyelembe venni.*

*Az ily módon kiszámított díjtól a fenntartó lefelé térhet el, azaz az intézményi térítési díjat a jogszabály által meghatározottak alapján kiszámított és ... dokumentált térítési díjnál alacsonyabb összegben is meghatározhatja. Magyarul, megengedett, hogy az ellátás veszteségeit viselje.*

*A személyi térítési díj nemcsak az intézményi térítési díjhoz, hanem az ellátott jövedelméhez is kapcsolódik. Az intézményi ellátásért fizetendő személyi térítési díj a jövőben sem haladhatja meg az ellátott havi, jövedelemigazolásban meghatározott jövedelmének 80%-át. A szabály újdonsága, hogy az ellátás igénybevételekor a jogszabály fogalmai szerint meghatározott jövedelemmel számol. Meghagyja az Otthonnak a lehetőséget, miszerint a meg nem fizetett személyi térítési díj összegét (vagy ha a költőpénzt az intézmény biztosítja, annak összegét) az Otthon az ellátott (törvényben meghatározott) vagyonán jelzálogjoggal biztosítsa.*

*A korábbi jogszabályok ismertetésénél nem foglalkoztunk külön a jelzálog jog problémával, csak utaltunk ennek lehetőségére. Most is csupán jelezzük, a jelzálog jog érvényesítése nem ingyenes, még akkor sem, ha bizonyos Otthonok és bizonyos fenntartók az Itv. 5.§ alapján illetékmentességgel rendelkeznek. Sajnos a szociális törvény ennél többet nem mond. A jogalkotó pedig teljes zűrzavart teremtett azzal, hogy a törvénymódosítással egy szociális hatóságot vont be a jelzálog jog iránti eljárásokba. A törvény szöveg szerint a jelzálog jogot a külön jogszabály szerint nyilvántartott folyó évi hátralék erejéig lehet bejegyezni. A jelzálog bejegyzésének kezdeményezéséről a szociális hatóság a jogszabályi feltételek*

*fennállása esetén - a fenntartó kérelme alapján - határozatot hoz. A határozat egy példányát az ingatlanügyi hatósághoz meg kell küldeni.*

A törvény – talán az egész szociális ellátó rendszert megreformáló – egyik leglényegesebb és legfontosabb módosítása a személyes gondoskodás esetén történő jövedelemvizsgálati eljárás. A szabályokat külön fejezettel iktatták be a törvény szövegébe.

Idősotthoni ellátás esetében - a jövedelemvizsgálat keretében - a jegyző megvizsgálja az ellátást igénylő vagyoni helyzetét, azaz – a törvény előírásai (vö. értelmező rendelkezések) szerint – a család tagjainak egy főre eső jövedelmét és külön az időskori otthoni ellátást igénylő havi jövedelmét. A családtagjaként a Ptk. 685. §, b.) pontja szerinti hozzátartozó jöhet számításba.<sup>60</sup> Vagyonként kell figyelembe venni az *ellátás igénylésének időpontjában az ellátást igénylő tulajdonában álló ingatlant, valamint az őt illető hasznosítható, ingatlanon fennálló vagyoni értékű jogot, illetve az ellátás igénylését megelőző 18 hónapban ingyenesen átruházott ingatlant, ha azok együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a harmincszorosát meghaladja. Osztatlan közös tulajdon esetén a tulajdoni hányadot kell figyelembe venni.*

E vagyon együttes értékének az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a negyvenszeresét **meghaladó** részét kell jövedelemként figyelembe venni. A havi jövedelem számításakor a törvényben meghatározott összeget 96 hónapra elosztva kell meghatározni és az ellátást igénylő havi jövedelméhez hozzáadni.

A szabályok nem fedik, vagy csak részben a törvény értelmező rendelkezéseit.

2008. Január 1.-től továbbra is lehetőséget ad a jogszabály un. szerződéses ellátási forma működtetésére, és nem zárta el az utat, a korábbi jogszabályok által biztosított un. szerződéses szolgáltatások előtt sem.

A nagy vitákat és indulatokat kiváltó emelt szintű idősotthoni ellátást – a várakozásokkal ellentétben -- nem szüntette meg a jogszabály. Ugyanakkor előírták,

---

<sup>60</sup>Azaz közeli hozzátartozók: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő, valamint a testvér; hozzátartozó továbbá: az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a jegyes, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa.

hogy a törvény hatálybalépésekor emelt szintű *idősotthoni ellátásban részesülő személyek.. törvényben meghatározott, gondozási szükséglet megállapítására irányuló vizsgálatát a fenntartó 2008. év során kezdeményezheti a szociális szakértői szervnél. A ... napi 4 órát meghaladó gondozási szükséglet megállapítása esetén az ellátott után 2009. évtől a nem emelt szintű idősotthoni ellátáshoz kapcsolódó normatív hozzájárulás vehető igénybe. Ebben az esetben 2008. év során az ellátott a gondozott törvényben .. meghatározott ... jövedelemvizsgálatát is el kell végezni. ... Az ellátottnak továbbra is a megállapodás szerinti elhelyezést és ellátást kell nyújtani.*

Látni fogjuk, az emelt szintű ellátás normatív támogatásának összegét jelentősen csökkentették. Némi garanciát jelent az a rendelkezés, hogy az .. *idősotthoni ellátásban részesülők után 2008. évben járó normatív hozzájárulás összege nem lehet kevesebb a 2007. évi összegnél, idősotthoni ellátás esetében 2009. évtől pedig a 2007. évi összegnek a differenciált normatíva emelkedésének átlagával emelt összegénél. ... Idősotthoni ellátás esetében a törvény hatálybalépésekor (2008. Január 1.) ellátásban részesülő személyre vonatkozóan 2008. év során a fenntartó kezdeményezheti a törvény szerinti jövedelemvizsgálat elvégzését, ebben az esetben 2009. évtől a költségvetési törvényben a jövedelemvizsgálat eredményétől függően meghatározott normatív állami hozzájárulás vehető igénybe.*

E két – hasonló tartalmú rendelkezés azt jelenti --, hogy mind az emelt szintű ellátásban részesülő gondozottnak mind a jövedelemvizsgálat, mind a gondozási szükséglet szerint meg kell felelnie az ellátási feltételeknek. Miképpen rendezik az Otthonok a más megkötött szerződéseket, az egyszeri hozzájárulási díjak visszafizetését, mindez az Otthonok belső problémája maradt.

A jogszabályi háttér igazából – láttuk -- készen állt, ezért 2008. Januárjától csak két lényeges intézményről kellett újólá gondoskodni. Az egyik a szakértői intézmény – amely a jogosultság megállapításához szükséges -- a másik intézmény (rendszer) maga a szociális rászorultság vizsgálata és igazolása.

Ezen utóbbit a 36/2007. (XII. 22.) SZMM rendelet (a gondozási szükséglet, valamint az egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság vizsgálatának és igazolásának részletes szabályairól) szabályozza.

Három fontos alkalmazási területet emelt ki a jogalkotó, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetében vizsgálandó szociális rászorultság, a házi segítségnyújtás, valamint az idősotthoni ellátás esetében vizsgálandó gondozási szükséglet megállapításának területét.

A gondozási szükséglet vizsgálatát a jogszabály *melléklete* szerint kell kezdeményezni, és a kérelemhez mellékelni kell az igénylő gondozási szükségletének megítélését szolgáló, rendelkezésre álló leletek és szakvélemények másolatát.

A vizsgálat eredményét a szintén a jogszabályban meghatározott *melléklet* szerint kiállított szakvélemény igazolja. Az idősotthoni ellátásra kiállított szakvélemény, illetve másolata valamennyi további idősotthoni ellátást vagy házi segítségnyújtást biztosító intézménynél, szolgáltatónál felhasználható a gondozási szükséglet újabb vizsgálata nélkül.

A gondozási szükségletet megalapozó egyéb körülmények a következők: a demencia kórkép legalább középsúlyos fokozata,<sup>61</sup> az ellátást igénylő egyedül él, és nyolcvanadik életévét betöltötte és a települési önkormányzat gondozási szükséglete ellenére részére házi segítségnyújtást nem biztosít, vagy hetvenedik életévét betöltötte és lakóhelye közműves vízellátás vagy közműves villamosenergia-ellátás nélküli ingatlan. Ezenkívül ha hallási fogyatékosként fogyatékosági támogatásban vagy vakok személyi járadékában részesül, amit az ellátást megállapító jogerős határozat vagy az ellátás folyósítását igazoló irat másolatával igazoltak, illetve ezen kívül fogyatékosági támogatásban részesül és az ORSZI, illetve jogelődje szakértői bizottságának szakvéleménye az önkiszolgálási képességének hiányát állapította meg, amit az érvényes szakvélemény másolatával igazoltak.

Gondozási szükséglet fennáll az I. rokkantsági csoportba tartozó rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, illetve rokkantsági járadékban részesülő személynél, amit a nyugdíját, járadékot megállapító jogerős határozat, vagy a kérelem benyújtását megelőző havi nyugdíj-folyósítási, járadékfolyósítási csekkszelvény vagy bankszámlakivonat másolatával igazolt,

---

<sup>61</sup> amelyet az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (a továbbiakban: ORSZI) vagy a Pszichiátriai, illetve Neurológiai Szakkollégium által befogadott demencia centrum szakvéleményével igazoltak;

Megállapítható a gondozási szükséglet a munkaképességét 100%-ban elvesztett személynél, illetve annál, aki legalább 80%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett és az ORSZI, illetve jogelődje szakértői bizottságának szakvéleménye az önkiszolgálási képességének hiányát állapította meg, amit az érvényes szakvélemény másolatával igazolt.

Az életkort személyazonosításra alkalmas igazolvány másolatával kell igazolni. A házi segítségnyújtás hiányát, és a közművesítés hiányát a települési önkormányzat jegyzője igazolja.

Az igazolásokat a kérelemhez mellékelni kell, és a kérelemben fel kell tüntetni, hogy a gondozási szükséglet megállapítását milyen körülményekre tekintettel kérik. Az igazolások beszerzésében az előgondozást végző személy segítséget nyújt az ellátást igénylőnek.

Előfordulhat, hogy a gondozási szükséglet vizsgálatáról készült szakvéleményt az érintett nem fogadja el. Ekkor annak felülvizsgálata kérhető. Arról, hogy ki hova és mikor fordulhat felülvizsgálatért, egy másik jogszabály rendelkezik. A gondozási szükségletet az egészségi állapot alapján pontrendszerben állapítják meg.<sup>62</sup>

A 340/2007. (XII. 15.) Korm. rendelet (a személyes gondoskodás igénybevitelével kapcsolatos eljárásokban közreműködő szakértőkre, szakértői szervekre vonatkozó részletes szabályokról) szól. A rendelet alapján működő szakértői szervek részt vesznek a gondozási szükséglet megállapításában, az igazolás, illetve szakvélemény felülvizsgálatában.

Az idősotthoni ellátás iránti kérelem alapján az intézményvezető az ellátást igénylő gondozási szükségletének vizsgálatát az ORSZI az ellátást igénylő lakóhelye, illetve tartózkodási helye szerint illetékes kirendeltségénél kezdeményezi. Amennyiben az ellátást igénylő személy kérelmét több intézményhez is beadta, a gondozási szükséglet vizsgálatát az elsőként beadott kérelem szerinti intézmény vezetője kezdeményezi.

---

<sup>62</sup> 0-5 pont: nincs, 6-20 pont: 1 óra, 21-30 pont: 2 óra, 31-35 pont: 3 óra, 36-40 pont: 4 óra, 40 pont felett: 4 órát meghaladó gondozási szükséglet.

A gondozási szükséglet vizsgálatát az ORSZI (külön jogszabály szerinti) elsőfokú szakértői bizottsága végzi, amelynek legalább egy tagja szociális szakértő. Az ORSZI szakértői bizottságaira - amennyiben a rendelet eltérően nem rendelkezik - az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézetről, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló kormányrendelet szabályait kell alkalmazni.

Az ORSZI elsőfokú szakértői bizottsága a szakvéleményét a kérelem beérkezésétől számított 30 nap alatt, soron kívüli elhelyezés esetén 15 nap alatt készíti el. Hiányosan kitöltött kérelem esetén az ORSZI szakértői bizottságának elnöke az intézményvezetőt - megfelelő határidő tűzésével - hiánypótlásra szólítja fel. A hiánypótlás teljesítésének időtartama a szakvélemény elkészítésének határidejébe nem számít be. Ha a határidőn belül a hiányt nem pótolják, a bizottság a szakvélemény kiadását mellőzi, és erről a működtető az intézményvezetőt és az ellátást igénylőt írásban tájékoztatja.

A szakvéleményt a működtető postai úton küldi meg az ellátást igénylő személynek és az intézményvezetőnek, illetve ennek hiányában az ellátást igénylő személy lakóhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjének. Az ellátást igénylő személynek a kitöltött értékelő adatlap másolatát is meg kell küldeni.

A bizottság a gondozási szükséglet vizsgálata céljából lefolytatja a szolgáltatást igénylő lakóhelyen történő vizsgálatát. A lakóhelyen történő vizsgálat mellőzhető, ha a gondozási szükséglet mértékét külön jogszabály szerinti egyéb körülmények fennállása miatt nem kell vizsgálni, és azok fennállását külön jogszabály szerint megfelelően igazolták.

A lakóhelyen történő vizsgálatot az ellátást igénylő kérelme alapján, a magánszféra tiszteletben tartásával, kizárólag a külön jogszabály szerinti szempontok vizsgálatára kiterjedően kell lefolytatni.

A bizottság a szakvélemény kiadásától számított egy évig az ugyanazon személlyel kapcsolatban előterjesztett újabb vizsgálati kérelem alapján a gondozási szükségletet csak akkor bírálja el, ha a kérelemből, illetve mellékleteiből megállapítható, hogy az igénylő gondozási szükségletében, vagy a külön jogszabály szerinti egyéb körülményeiben lényeges változás következett be. Ellenkező esetben a bizottság a szakvélemény kiadását mellőzi és erről a működtető az intézményvezetőt és az ellátást igénylőt írásban tájékoztatja.

Ha az igénylő a jogkövetkezményekről való tájékoztatást követően a lakóhelyen történő vizsgálat lefolytatását nem teszi lehetővé, a bizottság a szakvélemény kiadását mellőzi, és erről a működtető az intézményvezetőt és az ellátást igénylőt írásban tájékoztatja.

Az idősothoni ellátás igénybeviteléhez szükséges szakvélemény felülvizsgálatát a szolgáltatást igénylő személy, illetve törvényes képviselője - a kiegészítő szakértői díj megfizetésével egyidejűleg - kezdeményezheti az ORSZI lakóhelye, illetve tartózkodási helye szerinti regionális igazgatóságánál. A szakvéleményt az ORSZI külön jogszabály szerinti másodfokú bizottsága vizsgálja felül, amelynek legalább egy tagja szociális szakértő.

A betegségen, illetve egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság külön jogszabály szerinti vizsgálata keretében kiállított háziorvosi igazolás, illetve szakorvosi szakvélemény felülvizsgálatát a szolgáltatást igénylő személy, illetve törvényes képviselője - a kiegészítő szakértői díj megfizetésével egyidejűleg - kérheti az ORSZI ellátást igénylő lakóhelye, illetve tartózkodási helye szerint illetékes kirendeltségénél. A felülvizsgálatot az első fokú szakértői bizottság folytatja le, amelynek legalább egy tagja szociális szakértő. A szakértői véleményezés költségeit a központi költségvetés biztosítja.

Az új rendszer e jogszabályokkal, valamint a 2006 – 2007-ben kibocsátott rendelkezésekkel készen állt. A még hatályban maradó jogszabályokba átvezették a változásokat, így 2008. január 01.-től az újraállamosított szociális szféra megkezdhette működését.

A 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről) rendelet szerint az integrált otthonok mindegyik ellátási formájában változatlanul érvényesíteni kell a szakmai előírásokat és képzettségi követelményeket. Az intézménynek – a jogszabályban meghatározott gondozotti létszámokra vetítve továbbra is gondoskodniuk kell a megfelelő szakszemélyzetről. Idősek otthona esetében az új rendelkezések a vezető szakmai követelményrendszerét szűkebbre szabták, elsősorban felsőfokú szociális alapvégzettséget követelve meg. Magasabb kvalifikációs szintet írtak elő a részlegvezetők esetében. Az intézményvezető ápolótól megkövetelik a diplomás ápolói, vagy okleveles ápolói képzettségek valamelyikét, de a képzettségi szint a többi szakmai foglalkozás esetében is

emelkedett. Mindezzel pusztán az a probléma, hogy a jogszabályi előírások nem fedik az egyetemeken, vagy főiskolákon megszerezhető képzettségek és képesítések elnevezését.

Mivel a szociális jogszabályok a szociális rászorultságról rendelkeztek, a jogszabály a másik pillér, a jövedelem vizsgálat szabályait tartalmazza. A jövedelem vizsgálatot – láttuk -- a jegyző végzi, akihez az intézményvezetőnek el kell juttatnia a hozzá beérkezett kérelmet. A kérelmező felvétele csak akkor lehet jogszerű, ha – az egészségügyi rászorultság mellett -- megfelel az Sztv. követelményeinek.

Az intézményeket 2007. június 1.-től országos nyilvántartási rendszerbe vették (erről a 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról rendelkezett), megkönnyítve annak az előírásnak az érvényesítését, miszerint 2008. január 1-től csak az országos nyilvántartás alapján, a területi kiegyenlítési rendszer előírásai szerint vehető fel az intézménybe igényjogosult.

A terület egyik legrégebbi jogszabálya, a 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet (a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról) csak pontosította – avagy az új rendszerhez igazította – a térítési díjak meghatározását. E mellett szigorú nyilvántartási és bejelentési kötelezettséget írt elő az intézmények számára. Módosította a hozzátartozók helytállási kötelezettségét, ezután a tartására köteles hozzátartozó által fizetendő kötelezettséget csak akkor lehet megállapítani, ha a család havi összjövedelméből levonva a havi személyi térítési díjat, az meghaladja az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két és félszeresét.

Mg jobban összekuszálta a jogszabály a zálogjogi bejegyzést, lényegesen lecsökkentve ezzel az otthonok védelmét. Előírta, hogy a díjhátralékról az intézmény vezetője negyedévenként tájékoztatja a fenntartót, aki intézkedik a térítési díj hátraléknak a behajtásáról, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, illetve az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény szabályainak alkalmazásával. E rendelkezések nem igazából világosak, mivel a fenntartónak a KET alkalmazására – nem lévén közigazgatási szerv – nincs jogszabályi lehetősége. Mindegy, a jogszabály végre pótolta egy joghézagot, amikor előírta, hogy a bejegyzett jelzálog hagyatéki teherként érvényesíthető. Megjegyezzük, a Ptk. szerint eddig is ez volt, a polgári jogot pusztán csak a Közigazgatási Hivatalok jogértelmezése kérdőjelezte meg.

A Költségvetési Törvény ezen új helyzetnek megfelelően állapította meg a normatívákat. Hozzá kell azonban tennünk, akkor, amikor a vonatkozó jogszabályok még hiányoztak. A személyes gondoskodást nyújtó szociális és közfeladatot ellátó intézmény nem állami fenntartóját normatív hozzájárulás és támogatás illeti meg, írja elő a törvény. Jogosult erre a támogatásra a személyes gondoskodást nyújtó, szociális közfeladatot ellátó intézményt fenntartó gazdasági társaság is - ide nem értve a nonprofit gazdasági társaságot -, és az egyéni vállalkozó, de ők csak a normatíva 30%-ának megfelelő hozzájárulásra tarthatnak igényt.

A nem állami intézmény fenntartójának a normatív hozzájárulás és támogatás teljes összegét át kell adnia annak az intézménynek, amelyre tekintettel a támogatás megállapítására sor került. Amennyiben a szociális és közfeladatot ellátó intézmény fenntartója egyházi jogi személy, akkor a normatív hozzájáruláson túl az egyházak támogatásáról szóló törvény feltételei szerint kiegészítő támogatásra is jogosult. Ennek mértéke az alap normatíva 53,8%-a. A jogszabály csak a normatíva nagyságában, nem annak elvi alapjaiban hozott változást.

A normatív hozzájárulás, valamint a kiegészítő támogatás feltételei megállapításának, folyósításának és felhasználásának ellenőrzésére a Szociális és Munkaügyi Minisztérium megfelelő fejezete előirányzatának terhére a Kormány által meghatározott összeg használható fel.

A költségvetési fejezetből az intézményeknek az alábbi támogatások folyósíthatóak:

a. A fogyatékos személyek, pszichiátriai és szenvedélybetegek bentlakásos intézményi ellátása évente 800. 000 HUF / Fő /Év. Ugyanennyi a demens betegek normatívája. Ezt vehetik igénybe azok a bentlakásos idős-otthonok, ahol emelt színvonalú férőhelyen az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet, vagy a Pszichiátriai/Neurológiai Szakkollégium által befogadott demencia centrum demencia kórkép súlyos fokozatát igazoló szakvéleményével rendelkező demens betegeket ápolnak. (Természetesen a demens betegek után)

Az átlagos ápolást, gondozást igénylő ellátás bentlakásos szociális intézményeiben az időskorúak ápoló-gondozó otthoni ellátását az állam 700.000 HUF/ Fő/ Év normatívával támogatja. A hozzájárulást azok az otthonok vehetik igénybe, amelyek a Sztv.-ben szabályozott módon tartanak fent időskorúak ápoló-

gondozó otthonát. A normatíva 785.000 HUF /Fő/ Év akkor, ha olyan ellátottakat gondoznak, akikre tekintettel 2007. decemberében normatív hozzájárulásban az otthon nem részesült, és akiknek a Sztv. alapján megállapított jövedelme a nyugdíjminimum 150%-át nem haladja meg.

700.000 HUF /Fő /Év az állami hozzájárulás akkor, olyan, az Sztv.-ben meghatározott gondozási szükséglettel rendelkező ellátottak után, akikre tekintettel 2007. decemberében normatív hozzájárulásban nem részesült az otthon, és akiknek az Sztv. alapján megállapított jövedelme a nyugdíjminimum 150%-át meghaladja.

Az emelt színvonalú bentlakásos ellátás éves normatívája 560.000 HUF / Fő / Év. Azok az időotthonok vehetik igénybe, ahol az Sztv. alapján emelt színvonalú körülményeket és szolgáltatásokat biztosítanak. Csak a 2007. december 31-én a működési engedélyben meghatározott férőhelyek után folyósítják, akkor, ha a gondozott súlyos demens betegnek nem minősül. (Utánuk magasabb normatíva jár.)

A hozzájárulás fajlagos összege az igénybevételi feltételek mértéke szerint differenciálódik. Amennyiben az intézményben az emelt színvonalú férőhelyekre megállapított személyi térítési díjak éves összegének átlaga 520 000 és 600 000 forint között van, akkor 560 000 forint alap-hozzájárulás illeti meg a fenntartót, ha nem éri el az 520 000 forintot, akkor a térítési díj minden 1000 forintnyi csökkenése után az alap-hozzájárulás 800 forinttal nő, de legfeljebb 700 000 forint, ha pedig 600 000 forint felett van, akkor a térítési díj minden 1000 forintnyi emelkedése után az alap-hozzájárulás 700 forinttal csökken.

Azon intézmények esetében, amelyek 2007. október 31-én működési engedéllyel rendelkeznek, a 2007. október 31-én hatályos éves személyi térítési díj alapján kell a hozzájárulás összegét megállapítani. Azon intézmények esetében, amelyek 2007. november 1-je és 2007. december 31-e között szerzik meg a működési engedélyt, a működés megkezdésének hónapja utolsó napjáig felvett létszámra számított éves szintű személyi térítési díjak alapján kell a hozzájárulás összegét megállapítani.

Az ellátottak számának meghatározása: tervezéskor az intézményben ellátottak éves becsült gondozási napjainak száma osztva 366-tal, elszámolásnál az ellátottak gondozási napokra vonatkozó nyilvántartása szerint összesített éves gondozási napok száma osztva 366-tal.

A gondozási nap: egy gondozott egy napi intézményi gondozása (különbéféle ápoló-, gondozó otthonokban, átmeneti és nappali szociális intézményekben, valamint az otthont nyújtó ellátásban), amely az intézménybe történő felvétellel kezdődik és annak végleges elhagyásával fejeződik be. Az ideiglenes távollévők - kórházi ápolás, szabadság - is beszámítanak a gondozási napokba. Az intézményi jogviszony - a kórházi és az otthont nyújtó ellátást kivéve - egy évi folyamatos távollét esetén megszűnik. Megjegyezzük a szociális törvény gondozási nap fogalma nincs összhangban a költségvetési törvénnyel.

## **II.4. Jogesetek**

A jogi normák és előírások ismertetése után nézzük meg azok alkalmazását. A jog működése mindig izgalmas, különösen akkor, ha egy konfliktusokkal, társadalmi feszültségekkel terhes jogterületről van szó. A jog érvényesülés bemutatása jogeseteken keresztül lehetséges, ami többszörösen nehéz feladat. Egyfelől a jogeset általánosíthatósága módszertanilag is összetett feladat, másfelől a tipikus eset kiválasztása sem nélkülöz bizonyos önkényességet. Reméljük a következő eseteinkben mind a kiválasztás szempontjai, mind az általánosíthatóság lehetősége optimális, így jól reprezentálják a jogterület mindennapjait.

### **1. számú jogeset: A CSALÓ**

#### **A. A rövid tényállás**

Az idősek otthona a kilencvenes évek elején alakult, alapítványi formában. A kuratórium elnöke és egyik tagja a saját lakóotthonukat építette át idősek otthona céljára, egy kikötésük volt, mint idős, és gondozásra szorult emberek – beleértve az otthonban való tartós bentlakást – részesülhessenek az idős, gondozásra szorult embereket a törvény szerint megillető juttatásokból és támogatásokból.

Az Otthon a felvételnél jelentős egyszeri belépési díjat kért, amit a belépők kivétel nélkül megfizettek. A szobákhoz ebben az időben sem külön fürdőszoba, sem önálló vizesblokk nem tartozott.

Hamar kinőtte az Otthon a rendelkezésére álló kereteket. Felmerült a bővítés szükségessége és gondolata, s az erre vonatkozó terveket az alapítvány kuratóriuma elfogadta. Egy oldalon jelentkezett szűk keresztmetszet: ez pedig a források hiánya volt. Úgy döntöttek, hogy hitelből és a később bejövők egyszeri hozzájárulásából,

valamint a bankszámlán még rendelkezésre álló pénzekből fogják finanszírozni az építkezést.

Elindult a beruházás. 1998 – 1999 fordulóján azonban a Közigazgatási Hivatal jelzett, egyszeri hozzájárulási díj nem kérhető, mert az otthon nem felel meg az emelt szintű ellátás feltételeinek. Ennek hiányában pedig egyszeri belépési díj sem szedhető. Kötelezte az Otthont, hogy fizesse vissza visszamenőleg a beszedett hozzájárulásokat.

Körülbelül két évig tartó huzavona kezdődött. Az Otthon egyfelől azzal érvelt, miszerint a jogszabálynak visszamenőleges hatálya nincs, így nem mindenkinek kell visszafizetnie, másfelől a bővítéssel a régi lakószobákhoz is kiépítésre kerül a fürdőszoba, így az otthon mindenben meg felel majd a jogszabályi kritériumoknak. Az ügyészségi vizsgálat megerősítette az Otthon álláspontját: nem történt jogszabálysértés.

A Közigazgatási Hivatal és az Otthon közötti huzavona végül oda vezetett, hogy az Otthon egy meglehetősen sajátos utat választott, visszafizette a pénzt papíron, de mindjárt be is szedte azt papíron. Tényleges pénzmozgás nem történt, de nem is történhetett, mert az összes pénzüket felemésztette a beruházás.

Mivel az Otthon meglehetősen öntudatosan védte az érdekeit, és minden eszközt igénybe vett – beleértve a nyilvánosságot – álláspontja védelme érdekében, a Közigazgatási Hivatal akkori illetékes vezetője – akit nem voltak hajlandók bevenni a kuratóriumba – büntető feljelentést tett. Az alapos gyanú az otthon gazdálkodására vonatkozó jogszabályok megsértésére terjedt ki. (hűtlen kezelés)

A büntetőeljárás megindult. Ennek során az idősek otthonában hallgatták ki az idős embereket, akik elmondták: igen ez így történt, de őket kár nem érte. Sőt időközben felépült az új épület, kiépültek a fürdőszobák. Egyébként is a pénzt azzal a szándékkal adták, hogy az Otthon céljait szolgálja. Mindegy, mit mondtak, az ügyészség vádat emelt csalás miatt. *(Btk. 318. § (1) Aki jogtalan haszonszerzés végett mást tévedésbe ejt, vagy tévedésben tart és ezzel kárt okoz, csalást követ el)*

## **B. A bírósági ítéletek**

A városi bíróság egyesbíróként tárgyalta az ügyet. A védelem álláspontja az volt, hogy egyfelől hiányzott a törvényes vád, mivel a rendőrségen a kuratórium elnökét teljesen más tényállásra gyanúsították be, mint ami miatt vádat emeltek. Így

a gyanúsítás alapját képező tényekre nem terjed ki a hatóságok nyomozása. A visszafizetés technikai megoldása, és a kérdéses problémák adott kezelése nem az Elnök magánakciója volt, hanem a kuratóriumé.

A védelem szerint 1997. Január 01. napjától lépett hatályba az 1993. évi III. törvény azon módosítása, amely az egyszerű használatbavételi díj beszedésének jogszerűségét csak azokra az esetekre tartotta fent, amikor az Otthon által nyújtott szolgáltatás un. az átlagot jóval meghaladó szintű szolgáltatás. 1997. Január 01. után valóban nem volt jogszabályi lehetőség fürdőszoba nélküli lakrész lakójától egyszeri használatbavételi díjat szedni. A törvény nem volt visszaható hatályú, ezért nem érinthette az 1997.01.01. előtt megkötött szerződéseket.

Ami felmerült – így a védelem -- az polgári jogi probléma, nem pedig büntetőjogi. A jogszabályváltozás után az Otthon kétségtelenül köteles a befizetett egyszeri hozzájárulást visszaadni, azonban ennek lebonyolításában két módszer között választhatott. Vagy visszafizeti az idős gondozottaknak a pénzt – és felemeli a személyi térítési díjat --, vagy nem fizeti vissza, de nem is emeli meg a személyi térítési díjat. Ezt választotta az otthon, így az idősek maradtak egyedül a szobáikban - - két – három ágyas elhelyezés helyett. A megoldáshoz polgári jogi értelemben hozzájárultak, végül a 2003.-ra rendeződött a helyzet, elkészültek a fürdőszobák.

A nyomozás, és a vád nem bizonyította a csalás törvényi tényállásának „kár” elemét. Nem derült ki milyen kár ért és miben keletkezett az. De a fiktív pénzmozgást sem bizonyították valamennyi sértett esetében, hiszen az idős magatehetetlen, sokszor memória problémákkal küzdő tanúk nem mindenre emlékeztek.

Hiányzó tényállási elemek, hiányzó bűnösség, végül hiányzó társadalomra veszélyesség. A megtévesztés sem volt igaz, a visszafizetési bizonylatokon a valóságos összegek szerepeltek, és egyértelmű volt az ellenszolgáltatás – azaz az új épületek által biztosítandó tárgyi ellátás. Ráadásul a kuratórium elnöke büntetlen előéletű, súlyos beteg volt.

Mindegy. A bíróság 12 rendbeli csalásban állapította meg az Elnök bűnösségét, ezért 2 év börtönre ítélte, a büntetést 3 évre felfüggesztette. Előzetes mentesítés nélkül szabta ki az ítéletet, tehát a felfüggesztés utolsó napjának 24. órájáig büntetett előéletűnek számított. Így az -- időközben közhasznú alapítvánnyá átalakított --

Alapítvány kuratóriumi tagságáról le kellett mondania. Fellebbezés után a megyei bíróság ezt az ítéletet jóváhagyta.

### **C. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja**

Büntető ügyekben nem könnyű felülvizsgálatot kezdeményezni. Igazából csak a büntető anyagi jog megsértése esetében lehetséges, eljárásjogi kérdésekben kivételesen. Esetünkben úgy láttuk, az ítéletek alapjaiban sértették a büntető anyagi jogot, hiszen a csalás törvényi tényállásának téves bírói értelmezése történt. A felülvizsgálati kérelem részletesen összefoglalta és kiegészítette a védelem érveit.

*„A védelem következetes álláspontja, hogy az ítélet bűnösségét megalapozó vádlotti magatartások alapvetően a polgári jog jogellenességének a körébe tartoznak, önmagában a polgári jogot sértő jogszerűtlen vádlotti magatartás nem alapozza meg a büntetőjogi felelősségre vonást. A büntetőjogi felelősségre vonáshoz szükséges ugyanis, hogy az „alanyi oldal”, -- ami vádlott (elítelt) célzatát, motívumát, szándékát tartalmazza -- az elítelt esetében bizonyítottan a tényállási elem megvalósításához szükséges mértéket elérje.*

*A bűnösség számos eleme a felülvizsgálati indítvánnyal támadott ítéletek esetében hiányzik, és az eljárás során nem nyert bizonyítást.”*

A Legfőbb Ügyészség az ítéletek hatályban tartását indítványozta, arra hivatkoztak, hogy az első- és másodfokú bíróság mindenben helyesen döntött.

A Legfelsőbb Bíróság hatályában fenntartotta a felülvizsgálattal támadott ítéleteket. Indokolásában kifejtette, hogy az elítelt magatartása különösen veszélyes a társadalomra, hiszen idős, beteg és magatehetetlen embereket tévesztett meg. A tanács elnöke a szóbeli indokolás során külön megfedte a védőt, hogy merészelte a sértett szót a beadványában idézőjelbe tenni. Az eljárás befejeződött.

### **D. Pár szavas értékelés**

Az eljárás kezdete 1999, a Legfelsőbb Bíróság ügyet lezáró jogerős döntésének időpontja 2003. Erre az időre esett a jogterület első nagy jogszabályi revíziója, az 1993.-ban kialakult modell csendes leváltása. A sajtó és a médiák megteltek az elesett idős emberek „átveréséről” szóló riportokkal, tudósításokkal. A bűnbank mindig az otthon, aki nem szégyellte az idősektől pénzt kérni. A társadalom – a család, a környezet – felelősségét senki nem firtatta, senki nem tette fel a kérdést,

milyen szociális gondozórendszer működik, vagy működtethető egyáltalán. A bírósági ítéletek ebbe a korhangulatba, az ellenséges és szándékosan felheccelt társadalmi környezetbe illeszthetők bele. Méltó módon tükrözték a társadalom jogértelmezésének határait.

## **2. számú jogeset: GONDOZÁSI SZERZŐDÉS – SZÓBAN**

### **A. A tényállás**

Mária néni az Alapítvány fenntartásában működő idősok otthonába nyert elhelyezést. Nagyon beteg volt, amikor felvételre került, sőt az állandó lakóhelyén a gyámhatóság megindította a gondnokság alá helyezési eljárást. Körülbelül egy hónapig volt az Otthon lakója, amikor kórházba kellett szállítani. A lakóhelye megváltozott, a közigazgatást átszervezték, így a kórházba vonulásáig nem zárult le a gondnokság alá helyezése, ideiglenes gondnok nem került kinevezésre.

Két hozzátartozója volt, az unokahúga és annak élettársa. Ők hozták be az intézménybe, velük tárgyalt az Otthon vezetése. Mária néni kórházba vonulása után egy héttel megjelentek a hozzátartozók, és közölték, találtak olcsóbb intézetet, átviszik a nénit. A felmondási nyilatkozatot az élettárs írta meg, és letette a vezető asztalára. Ezután távoztak.

A gondozási szerződést, amit az intézetbe való beköltözéskor írásban megkötöttek, 3 hónapos felmondási időt írt elő. A szerződés egyik pontja szerint amennyiben a gondozott halála szünteti meg a gondozási jogviszonyt, az egyszeri bevételt nem lehet visszakövetelni.

Mária néni a szerződés felmondását követő napon meghalt. Ugyanezen a napon az unokahúg élettársa a gyámhatóság előtt nyilatkozott, vállalná a gyám szerepét.

A temetés után a hozzátartozók felszólították az Otthont, hogy fizesse vissza az egyszeri hozzájárulás összegét. Nemleges válasz után fizetési meghagyást bocsátottak ki, majd az ellentmondás után perré alakult az eljárás.

### **B. A peres felek álláspontja**

A **felperesek** álláspontja szerint az egyszeri hozzájárulás – leszámítva az eltöltött időnek megfelelő időarányos összeget -- azért jár vissza, mert a szerződés a felek közös akaratával jogszerűen megszüntetésre került. A szerződés megszűnésének jogkövetkezménye, hogy a feleknek el kell számolniuk egymással,

és az eredeti állapotot helyre kell állítani. Az Otthon nem tarthatja meg a teljes egyszeri hozzájárulási díjat, mivel erre nincs jogcíme.

A szerződés nemcsak az unokahúg képviselő asztalra helyezett és így átvettnek minősülő – ami a közös akarat megjelenése – nyilatkozattal szűnt meg, hanem azért is, mert Mária nénit már a halálát megelőzően az egészségügyi intézetben véglegesen elhelyezték, ez pedig a szerződést megszüntette. Így a halál a megszűnést követően állt be.

A felperesi kör Mária néni örökösei az unokahúgon kívül még élő rokonai. Az élettárs, nem lévén örökös, nem volt peres fél, beavatkozni nem kívánt, az alperes perbe hívását elutasította, viszont tanúként végig részt vett a perben.

Az **alperesi** álláspont szerint Mária néni gyógyszereinek beállítása miatt távozott az alperesi intézményből. A gondozási szerződés (és a fennálló jogszabályok) szerint csak szakorvos utalhatta volna véglegesen egészségügyi intézetbe. Elhelyezéséről a szociális jogszabályok előírásait kielégítő szakorvosi döntés haláláig nem született.

A vonatkozó jogszabályok szerint (1993. évi III. tv.; 1 / 2000 (I. 7.) SzCsM rendelet; 188 / 1999 (XII. 16) Korm. rendelet) a szociális intézményben történő elhelyezést szigorú eljárási rendben kell lebonyolítani. Így – többek között – az elhelyezést meg kell előznie a gondozott szociális és egészségügyi helyzete felmérésének, gondozási lap kiállításának. Csak ezután lehet a gondozó intézmény részéről alakszerű határozatban az elhelyezést engedélyezni. Mindez Mária néni életében nem történt meg. Egyébként, ha megtörtént volna, a gondozási szerződés szerint a végleges beutalás rendes felmondásnak számít, ezért a szerződésben meghatározott 3 hónapos felmondási időt a feleknek ebben az esetben is kötelező lett volna betartani.

A szerződés megszűnésének másik okát tekintve az alperes több érvet hozott fel. Így utalt arra, miszerint a felek a gondozási szerződés írásban történő felmondását kötötték ki, ami azt jelenti, hogy a gondozott részéről eljáró személynek a Ptk. 223. §. (1) bek. alapján írásban -- ami a Pp. rendelkezései szerint közokiratot vagy teljesen bizonyító erejű magánokiratot jelent -- kellett volna meghatalmazását csatolnia. A felperesek álláspontjával szemben ugyanis a szociális ellátásra irányuló megállapodást írásban kell a feleknek megkötniük, ezért a felmondásra nemcsak az

írásbeli forma, hanem a képviseleti jogosultság írásba foglalása is kötelező. A szociális ellátásra szóló megállapodás írásbelisége következik a Sztv. 94 / D. §. –ból, a 188 / 1999 (XII.16.) Korm. rendeletből, valamint a 1/ 2000 (I.7.) SzCsM rendelet 5. §. (2) bek. ből. Ezek a jogszabályi hivatkozások ugyanis előírják a megállapodások tartalmi és alaki követelményei mellett a megállapodás-tervezet bemutatását az engedélyező hatóságnak, ami értelemszerűen írásbeli formát jelent. Az unokahúg élettársa tehát képviseleti jogának hiányában nem mondhatta volna fel azonnali hatállyal a szerződést.

A felperesek azon hivatkozása, hogy az unokahúg a gondozási szerződés korlátlan és a gondozottal azonos jogkörű alanya lett volna jogilag egyszerűen nem igaz. A gondozásra irányuló megállapodást néhai Mária néni és az alperes kötötték, a gondozási jogviszony e két fél között állt fent. A hozzátartozó a rá vonatkozó részek tudomásulvétele miatt (a teljesítményarányos szerződés lehetetlensége, a személyi térítési díj kiegészítése, stb.) írta alá a szerződést, és csak a rá vonatkozó rendelkezésekben lehet szó közte és az alperes között bármilyen szerződéses jogviszonyról.

Minden alap nélkül hivatkoztak a felperesek arra, hogy az alperes részéről eljáró Alapítvány Elnöke kezdeményezte a szerződés megszüntetését, és az ő nyilatkozata révén kifejezett akaratára a felek közösen szüntették meg a gondozási szerződést. Az unokahúg élettársa kezdeményezte a felmondást az Alapítvány képviselője nem tett kifejezetten a szerződés megszüntetésére irányuló nyilatkozatot.

A perbeli időben Mária néni gondnokság alá helyezése folyamatban volt, azonban ennek során egyik gyámhatóság sem rendelt ki ideiglenes gondnokot vagy eseti gondnokot, ezért jogilag a gondozott teljes cselekvőképesnek számított. Az unokahúg élettársának gyámhatóság előtti nyilatkozata a halál napján történt, de ideiglenes (eseti) kirendelés ekkor sem történt. Az élettárs tehát semmilyen jogcímen nem mondhatta fel a szerződést.

Abban az esetben, amennyiben a felperesek e körben kifejtett álláspontja igaz lenne, akkor is be kellett volna tartani a rendes felmondásra vonatkozó szabályokat. A felmondási idő ez esetben is 3 hónapos, ezt az időtartamot – mivel az azonnali felmondás lehetősége nem állt fent – figyelembe kell venni a szerződés megszűnésekor. A felmondási idő ebben az esetben sem járt le a gondozott halálakor,

így a halál időpontjában – eltekintve a felmondástól -- érvényes és hatályos szerződés vonatkozott a felek jogviszonyára.

### **C.A Bíróság álláspontja**

A bíróság a felperesek keretét – három éves jogvita után – elutasította. Ítéletében kifejtette, Mária néni halála a felmondási idő alatt következett be, tehát a szerződés rendelkezéseit kell alkalmazni.

Abban a kérdésben, hogy az unokahúg élettársának felmondása jogszerű volt-e a bíróság a következő álláspontot foglalta el:

Megkereste az illetékes közigazgatási hivatalt, aki úgy nyilatkozott, a gondozási szerződést nem kötelező írásbeli formában megkötni, ilyen előírást a jog nem tartalmaz. Az igaz, hogy az intézet alapításakor, az engedélyezési eljárásban a hivatalnak be kell mutatni a szerződést, ez azonban nem azonos az írásbeli formára vonatkozó – a felek között létrejövő konkrét szerződésre alkalmazandó – Ptk.-beli szabályokkal. Így a képviselet írásbeli elvárhatósága sem előírás.

A bíróság szerint az unokahúg élettársa nemcsak ezért járt el jogszerűen, hanem ezért is, mert mint „megbízás nélküli ügyvivő” felléphetett Mária néni érdekeiben. Az elsőfokú bíróság szerint a megbízás nélküli ügyvitel tipikus esetével állunk szemben. Egyébként a dolognak – tekintettel arra a megállapításra, hogy a szerződés haláleset miatti megszűnése a felmondási időre esett – amúgy sincs jelentősége.

### **D. Utótörténet**

Az alperes fellebbezésében arra hivatkozott, hogy a megbízás nélküli ügyvitel szabályainak alkalmazása rendkívül hátrányos a szociális szolgáltatásban dolgozó intézmények számára. Voltaképpen parttalanná teszi a gondozott képviseletét, olyan személyeknek enged ügydöntő beleszólást, akiknek az alapjogviszonyhoz semmilyen érintőleges kapcsolatuk nincsen. A Ptk. ennyire szélesen nem engedi meg az intézmény alkalmazását.

A fellebbezés elbírálására nem került sor. A másodfokú bíróság eljárási hibák miatt hatályon kívül helyezte az ítéletet, majd a megismételt eljárásban a felperesek újra peresztesek lettek. Ekkor a felek megegyeztek, hogy nem fellebbeznek, és az alperes nagyvonalúan kifizette a felperesek peres illetékét.

### **3. számú jogeset: AMI JÁR AZ JÁR – AZ ÁLLAMNAK**

**A. Tényállás:** Az Alapítványi otthon ingatlan csereszerződést kötött egy magánszeméllyel. A csereszerződésben az Otthon megszerezte azokat az ingatlan egységeket, amelyek a szolgáltatás kiterjesztéséhez szükségesek. Cserébe vagyon értékű jogokról mondott le a partner javára. A felek úgy állapodtak meg, hogy az elcserélt ingatlanok tulajdoni hányadának értéke azonos a vagyoni jogok értékével, és ez meg felelt a valóságnak. Mivel a csereszerződés ingatlanok tulajdonjogát érintette, a szerződést ügyvéd készítette, de a szerződésben kikötötte, eljárási jogosultsága a Földhivatali eljárásokra terjed ki.

A szerződés Földhivatali benyújtását követően az Otthont kapott egy határozatot az Illetékhivaltól, fizesse be az államnak a 11%-os vagyonszerzési illetéket. Az Otthon vezetője kérelmet nyújtott be, miszerint az Alapítványi Otthon a törvény szerint illetékmentes, így kéri az illeték törlését. A Hivatal a kérelmet elutasította, mondván későn lett beadva a nyilatkozat – azt a Földhivatali eljárás megkezdésekor be kellett volna adni – így csak igazolási kérelemmel együtt lehetett volna előterjeszteni. Az Otthon viszont ilyen kérelmet nem terjesztett elő, így az illetékmentesség nem jár. Megjegyzendő, a másik fél is kapott illeték kiszabási határozatot, aki betegségére hivatkozva méltányossági eljárás keretében kérte az eljárás felfüggesztését.

A határozatot megfellebbezte az Otthon, a másodfokon eljáró Közigazgatási Hivatal a fellebbezést elutasította, az első fokú határozatot helyben hagyta. Indokolása szerint az Otthon nem terjesztett elé ő igazolási kérelmet, így részére nem jár az illetékmentesség. Mivel a másodfokú határozat jogerős és végrehajtható, ellene csak bírói felülvizsgálat van, bíróság elé került az ügy.

#### **B. A felek perbeli álláspontja**

A közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben a felperes általában az ügyfél (vagy akire a határozat rendelkezést tartalmaz), az alperes pedig a jogerős határozatot hozó közigazgatási szerv, jelen esetben a Közigazgatási Hivatal.

A **felperes** kereseti kérelmében kérte, hogy a törvényi lehetőséggel élve a bíróság törölje az illetéket. Azzal érvelt, hogy az illetékhivatal nem a földhivatali eljárás során benyújtott szerződésbe foglalt jogügyletet, hanem egy soha meg nem történt adásvételt állapított meg az illeték kiszabásának jogcímeiként. A benyújtott

szerződésben nem adásvételről, hanem egyenértékű vagyoni jogok cseréjéről van szó, ahol a felek egyike sem szerzett többlettulajdont. Téves tehát az alaphatározaton azon megállapítása, miszerint az adásvételre vonatkozó illeték kiszabásának szabályait kell alkalmazni.

Az Illetékhivatal és a Közigazgatási Hivatal azzal utasították el a fellebbezést, miszerint az Otthon a törvény által megkövetelt igazolási kérelmet nem az eljárás megkezdésekor, hanem később nyújtotta be. A jogesetre az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt, valamint – külön rendelkezések hiányában – az 1957. évi IV. törvény szabályait kell alkalmazni. Az adózás rendjéről szóló törvény előírja, hogy „az adóhatóság (illetékhivatal) köteles méltányosan eljárni” és ha a törvényekben meghatározott feltételek fennállnak, az adó jellegű kötelezettséget a törvényes feltételeknek megfelelően kell megállapítani. A késedelmes beadás nem szünteti meg az illetékmentességet, de nem mentesíti az illetékhivatalt sem a kötelező méltányosság alól.

Az 1957. évi. IV. törvény a közigazgatási szervnek – illetékhivatalnak -- előírja a tényállás tisztázásának kötelezettségét. A 26. § (1) szerint „a közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni.” Ehhez a közigazgatási szerv az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására hívhatja fel. Jelen esetben a kérelmező maga pótolta hiányzó nyilatkozatát, amire törvény 40. §. értelmében törvényes joga volt. A vonatkozó törvényhely szerint, aki a határidőt elmulasztotta, az az eljáró szervnél igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni. Ha a mulasztás az ügyfélnek később jutott tudomására, vagy az akadály később szűnt meg, a határidő a tudomásra jutástól, illetőleg az akadály megszűnésétől kezdődik. Határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egy időben pótolni kell az elmulasztott cselekményt is. A kérelmező az illetéket megállapító határozat átvételét követően törvényes határidőn belül terjesztett elő igazolási kérelemként is értelmezhető nyilatkozatot (mivel a kérelmeket tartalmuk és nem elnevezésük szerint kell elintézni), ezért az illetékmentesség megadásához szükséges nyilatkozatot határidőben pótolta.

A felperes érvelt továbbá azzal, hogy az illetékhivatali eljárásban laikus félként járt el, hiszen az ügyvédi megbízás csak a Földhivatali eljárásra szólt. A laikus ügyfelet viszont a közigazgatási szervnek megfelelően fel kell világosítani jogairól és

kötelezettségeiről. Mivel ez nem történt meg, a közigazgatás törvénytől módon járt el.

Kérte a felperes a végrehajtás felfüggesztését is, mivel a jogszabályok szerint a perindítás ilyen ügyekben nem jár automatikusan a végrehajtási eljárás felfüggesztésével.

Az **alperes** kérte a kereset elutasítását mondván a közigazgatási szervek nem jártak el törvénytől módon, így nincs jogalap az illetékkiszabás mellőzésére.

### **C. Pertörténet**

A bíróság a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet elutasította. Fellebbezés után az Ítéletábla függesztette fel azt. A Tábla nem várt segítséget nyújtott a felperesnek – amelyre a tárgyalásvezető bíró a tárgyaláson úgy nyilatkozott, hogy ez hatáskör elvonás --, amikor megállapította, hogy nem tűnik ki az iratokból az, vajon a közigazgatási szerv felszólította-e érdemben az önhiba elhárítására az Otthont, illetőleg ennek hiányában érdemi vizsgálat nélkül elutasította az Otthon kérelmét. Az igazolási kérelem tehát tartalmilag elbírálatlan maradt, ezért ennek bírói elbírálásáig a végrehajtásnak nincs helye.

Az Ítéletábla megállapította továbbá, hogy az Otthon kiemelkedő közhasznú szervezetként állami feladatokat vállalt át. Különösen méltánylandó körülményként észlelte a Tábla azt, miszerint az Otthon csak normatívákból gazdálkodik, így az illetéket ebből tudja kifizetni. A normatívát az állam az otthonban lakók ellátására adja, így az otthon működését, ellátási kötelezettségének teljesítését súlyosan veszélyeztetné az illeték kifizetése.

Az első tárgyaláson a tárgyalást vezető bíró indítványozta, hogy a felek az eljárást közös kérelem alapján szüneteltessék, és ez alatt az idő alatt a felperes terjesszen elő méltányossági kérelmet. Szerinte az ügyet ugyanis így lehet rendezni, mivel az Otthon nem terjesztett elő igazolási kérelmet, ezért – prejudikálva döntését – a közigazgatási szervek nem sértettek törvényt. A jelen lévő – nem az Illetékhivatalt, hanem a Közigazgatási Hivatalt képviselő – jogtanácsos szóban hozzájárulását adta ahhoz, hogy esetleges negatív Illetékhivatali határozat esetében a fellebbezést pozitív módon bírálják el.

A per szünetelése 6 hónapig tarthat, utána megszűnik, tehát a közigazgatási szerv határozata marad változatlanul hatályban. 6 hónap alatt az Illetékhivatal a

méltányossági kérelemre nem reagált, így a pert folytatni kellett. Ekkor megint leszüneteltették a felek, majd a második 6 hónap vége felé megszületett a döntés, a méltányosság csak részben gyakorolható, 60%-át fizesse be az Otthon. Megint fellebbezésre került sor, ám közben a közigazgatás teljes szervezeti rendszere átalakult. Nemcsak a szervezeti rendszer, hanem a közigazgatási eljárásról szóló törvény is megváltozott, ami az alapeset elbírálását nem, de a folyó méltányossági eljárást érintette.

A most már APEH Hatósági Főosztály új eljárásra kötelezte az APEH-ot, mert időközben az Illetékhivatal is megszűnt. 10 hónap alatt nem született a méltányossági eljárásban döntés, így újra ki kellett venni a pert a szünetelésből. Mivel közben megváltozott a közigazgatási rendszer, perbe kellett hívni az új alperest. A bíróság először felfüggesztette az új pert – mivel a méltányossági döntést előkérdésnek tekintette, majd az APEH kérésére folytatta az eljárást. Jogilag egy meglehetősen kusza helyzetet hozott létre, hiszen jogerős bírói ítélet esetében a res iudicata miatt nem lehet majd folytatni a méltányossági eljárást.

Időközben a másik félnél vagyonosodási vizsgálatot tartottak, mivel az elcserélt vagyoni jogokat és az ingatlan értékét összeadták, ez pedig túllépte a kötelező vagyonosodási vizsgálat kezdő értékének (30 Millió Forint) határát.

Az újra elindított perben a felperes kibővítette érvelését. Újra felhívta a bíróság figyelmét arra, hogy a 2004.-ben kelt csereszerződést ellenjegyző ügyvéd csakis és kizárólag a szerződés ellenjegyzésére és Földhivatali képviselőre kapott meghatalmazást. Így az Otthon az illetékkiszabási eljárásban jogi képviselő nélkül eljáró un. laikus fél volt, akinek a hivataltól teljes körű tájékoztatást kellett volna kapnia.

Hivatkozott az otthon arra is, miszerint a peres aktában lévő előadói ív tanúsága szerint az Illetékhivatal előadója összekeverte eladót és vevőt, majd mindkét félre kirotta az illetéket. Ez az eljárás jogszabályba ütközik, mivel csak a vagyonszerző oldalán van helye az illeték kiszabásának. Egyenlő értékek esetében nincs helye illeték kiszabásnak.

A bíróság döntését a kézirat lezárásakor még nem ismerjük. A per jelenleg 3 és fél éve tart, de a felperesi perveszteség esetében valószínű a felülvizsgálati eljárás kezdeményezése a Legfelsőbb Bíróságon.

## D. Néhány megjegyzés

Jog eset ismertetési szokásainktól elrően mindenképpen kommentálni szeretnénk az ügyet. Olyan általános jogkérdésről van ugyanis szó, amely – álláspontunk szerint – súlyosan alkotmányértő, és leginkább a civil, nem állami szervezeteket sújtja.

Az Illetékekről alkotott 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) szerint *„teljes személyes illetékmentességben részesül.. d) a társadalmi szervezet, a köztestület és a közhasznú társaság, e) az egyház, egyházak szövetsége, egyházi intézmény, f) az alapítvány, ideértve a közalapítványt is...”. A törvényi előírás szerint tehát ezek a – és a jogszabályban felsorolt többi, de itt nem idézett -- szervezetek minden olyan eljárásban, amely illetékköteles, mentesülnek az illetékmegfizetésének kötelezettsége alól.*

A személyi illetékmentesség tehát alanyi jog. Igen ám, de a törvény 2. bekezdése szerint *„Az (1) bekezdés c)-g) pontokban (a fentiek mellett a c.) pontban a költségvetési szerv, valamint a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., és g) pont alatt a vízgazdálkodási társulat – Gy.T.) említett szervezetet az illetékmentesség csak abban az esetben illeti meg, ha a vagyonszerzést, illetőleg az eljárás megindítását megelőző naptári évben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelme után társasági adófizetési kötelezettsége, illetve - költségvetési szerv esetében - eredménye után a központi költségvetésbe befizetési kötelezettsége nem keletkezett.”*

A törvény szerint *„Az illetékmentességnek a (2) bekezdésben meghatározott feltétele meglétéről a szervezet (alapítvány) vagyonszerzése esetén annak illetékkiszabás végett bejelentésekor, államigazgatási vagy bírósági eljárás esetén az eljárás megindításakor írásban köteles nyilatkozni. A nyilatkozatnak tartalmaznia kell, hogy a szervezet (alapítvány) - a vagyonszerzést, illetőleg az eljárás megindítását megelőző naptári évben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelme után, vagy ilyen tevékenység hiányában - társasági adó fizetésére, illetve eredménye után költségvetési befizetésre nem volt kötelezett.*

*Ha a vagyonszerzési illetékkötelezettség keletkezésére és illetékkiszabásra bejelentésére, illetve eljárási illeték esetén az eljárás megindítására június 1-jét megelőzően kerül sor, a szervezetnek (alapítványnak) arról kell nyilatkoznia, hogy adófizetési kötelezettsége előreláthatóan nem keletkezik. Amennyiben a*

*nyilatkozatában vállaltak nem teljesültek, úgy az illetékkötelezettség keletkezése évének július 1. napjáig van lehetősége arra, hogy ezt a körülményt adóbírság terhe nélkül az eljáró hatóság felé jelezze, és az illetéket pótlólag megfizesse.*

Az utolsó bekezdés 2008. Január 1.-től hatályos. A törvény itt idézett többi rendelkezése viszont évek óta hatályban van. A rendelkezés szerint tehát az alanyi jogon járó – úgymond alkotmányos jogot – igazolni kell. Nos ez az, amit megengedhetetlennek tartunk. Nem kis gondot jelent mindez a joggyakorlatnak, hiszen az Otthonvezetők, Alapítványok kuratóriumi tagjai csak a jogszabály alanyi illetékmentességről szóló szövegét ismerik.

A másik probléma e rendelkezéssel – ezt a bemutatott jogeset kiválóan alátámasztja -- miszerint – minden látszat ellenére -- nem egyértelmű az alapítvány vagyonszerzése esetén annak illetékkiszabás végett bejelentése megfogalmazás. Az ingatlan tulajdonjogának megszerzése esetén ugyanis az Itv. 91. § (1) bekezdése kimondja, hogy az *„ingatlan tulajdonjogának, valamint az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jognak a megszerzését (megszüntetését) az **ingatlanügyi hatósághoz** (kiemelés tőlem – Gy.T.) kell bejelenteni illetékkiszabásra az azt tartalmazó szerződés (okirat) benyújtásával. Az illetékkiszabás célját szolgáló bejelentést az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre irányuló kérelemmel kell teljesíteni. Ha az illeték fizetésére kötelezett a kérelmet a külön jogszabályban meghatározott 30 napon túl nyújtja be, illetve bejelentési kötelezettségét elmulasztja, vagy hiányosan teljesíti, e törvény 82. §-ában említett mulasztási bírság megfizetésére kötelezhető.*

Mindent összefoglalva tehát: az egyik hatósági eljárás feltétele a másiknak. Még pontosabbá téve a képet, jogesetünkben nem arról van szó, miszerint a szerződést ellenjegyző ügyvéd a Földhivatali eljárásban nem terjesztett elő igazolási kérelmet – ez igaz, vele szemben kártérítési eljárás kezdeményezhető – hanem arról, hogy később, az önálló kiszabási – fellebbezési – eljárásban nem volt jogi képviselője az Otthonnak. Továbbá, lehetséges, hogy a csereérték számítására történő hivatkozás jogilag hibás – mivel nem lakásokról van szó, hanem más ingatlanról, illetőleg vagyon értékű jogról, amit eltérően kell az illetékkiszabásnál figyelembe venni --, ám az Otthon ebben az esetben is illetékmentes, továbbá a jogi probléma lényege nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi kérdés. Nevezetesen az ügyfél jogait biztosította-e a közigazgatás az eljárás során vagy nem. Végül: a költségvetési

hiány minden áron való pótlása áttöri-e a törvényességet? A kézirat lezárásakor nagyon úgy néz ki, hogy igen.

#### **4. számú jogeset: A HIÁNYZÓ KELLÉKEK**

##### **A. Tényállás**

Béla bácsi évek óta az idősek otthonának lakója volt. Megkedvelte a nővéreket, az otthon vezetését, ezért eldöntötte: nevén maradt telkét az otthonra hagyja. Végrendeletet készített, ebben rendelkezett a telek sorsáról.

##### **B. A jogi problémák**

Béla bácsi halála után a közjegyző hagyatéki eljárás keretében adta át a hagyatékot. A hagyatéki tárgyaláson azonban nem az otthonnak, hanem a Magyar Államnak adta át, mert a végrendelet kellékhianyos volt, hiányzott a készítésének helye az aláírás és a dátum mellől. Mivel élő hozzátartozója Béla bácsinak nem volt, így a Ptk. szerint az állam, mint kényszerörökös jogosult a hagyaték megszerzésére. A kellékhiany a végrendeletet olyan mértékben teszi érvénytelenné, hogy az joghatás kifejtésére ipso iure alkalmatlan.

Csak hogy Béla bácsinak volt egy másik telke, amit már korábban eladott, és a vételárat egy olyan ajándékozási szerződésben ajándékozta az Otthonra, amelyben a végrendeletileg rá hagyott telket is megemlítette. Sőt értékét meghatározva nyilatkozott arról, hogy a telek tulajdonjoga az otthont illeti. Mivel az ajándékozási szerződés nem volt alkalmas a tulajdonjognak az ingatlan nyilvántartásba való bejegyzésére, azért az igazából a fiókban maradt. Kérdés: egy ilyen egyértelmű ajándékozási szándék hatálytalaníthatja-e a végrendelet érvénytelenségét. Főleg akkor, ha a végrendeletben szintén az Otthont tüntette fel örökösként Béla bácsi. E kérdésekre csak per útján lehet választ kapni.

##### **C. A per**

A peres eljárás a végrendelet érvényességének megállapítása iránt indult. A felperes arra hivatkozott, hogy a végrendelet a keletkezési helyének hiánya mellett minden érvényes kellékkal rendelkezik, a végrendelet legfontosabb része az örökhagyó akarata egyértelmű és világos. Ebből – főleg ha a keletkezést tanúk igazolják – csak a helyes álláspont, miszerint a végrendelet kellékhánya csekély, nem hat ki annak jogi lényegére. Így az Otthon tulajdonjoga megállapítható.

A felperesnek hamar be kellett látnia, álláspontja nem tartható. A Ptk. és a bírói gyakorlat egyértelmű, a keletkezés helyének hiánya miatt a végrendelet jogi hatást nem fejthet ki. A felperes ezért módosította a kereseti jogcímét, és arra hivatkozott, hogy az ajándékozási szerződéssel ingatlan nyilvántartáson kívüli tulajdonossá vált, így jogi igénye nemcsak megelőzi az örökösét, hanem az ingatlanról végrendelkezni sem lehetett volna, mivel nem volt az örökhagyó tulajdonában. Természetesen nem képezi a hagyaték tárgyát sem.

Az Alperes Magyar Állam végig azt az álláspontot képviselte, hogy ő az egyetlen s jogszerű örökös, Béla bácsi vagyona az övé. Az ajándékozási szerződés az ingatlan tulajdonjogát nem érintette, mivel nem volt a Földhivatalba benyújtva, továbbá az ajándékozási szerződés számos eleme hiányzik belőle.

#### **D. A bíróság ítélete**

A bíróság elutasította a felperes keresetét. Megállapította, a végrendeleti örökös a magyar állam, őt illeti az ingatlan tulajdonjoga. Az ajándékozási szerződés nem tisztázta pontosan a jogosultságokat és kötelezettségeket, továbbá nem rendelkezett a tulajdonjogról, ami ingatlan ajándékozás esetében alapvető. Így az ingatlan a hagyaték tárgyát képezte, s mint ilyen az örökös tulajdona.

#### **E. Tanúságok**

Béla bácsi meglehetősen makacs és önfejű ember volt, ha ő úgy döntött, hogy a végrendeletre nem kell a keletkezési hely, akkor semmilyen módon nem lehetett rávenni arra, hogy beleírja. Azonban az Otthon nem adhatott ebben az esetben semmilyen támogatást, vagy tanácsot. Azzal az Otthon vezetői tisztában voltak, a végrendelet készítésében való örökösi közreműködés eleve érvénytelenné teszi a végrendeletet.

Az ajándékozási szerződést be lehetett volna a Földhivatalhoz nyújtani, de az Otthon nem akart tulajdonszerzési illetéket fizetni. Nem ismerték azt a rendelkezést, ami az Alapítványi Otthon számára személyi illetékmentességet biztosít, illetve bizonytalanok voltak miképpen kell azt kérelmezni (*Ezzel kapcsolatosan lásd 3. sz. jogesetünket*) Nem akartak semmilyen tisztázatlan játékba sem belemenni, így egyszerűen odaírták a keletkezés helyét a hagyatéki tárgyalás előtt.

6 millió forintot vett ki az Otthon zsebéből a tudatlanság. A Magyar Állam nem tud mit kezdeni azóta sem a megszerzett ingatlannal, holott le is mondhatott volna

róla az Otthon javára. Mivel az Otthonokban nem tisztázták a végrendelet készítés feltételei – néha szemérmesen hallgatnak az elmúlásról – továbbá az Otthonok maguk sem tudnak az idős embereknek segíteni -- esetleg nem akarnak közreműködni --, ezért fordulhat elő számos esetben, hogy vagyont vesztenek illetve jelentős kedvezményektől esnek el.

### **5. számú jogeset: KINEK, KINEK A MAGÁÉT.**

#### **A Tényállás:**

Mindkét intézet ugyanahhoz a Közigazgatási Hivatalhoz tartozott. Az egyik egyházi fenntartású, a másik Alapítványi Otthon.

#### *1. Az Alapítványi Otthon.*

Az Alapítványi Otthonba ismerősök közvetítésével sürgős megkeresés érkezett, vegyenek fel az otthonba egy olyan – 50 év alatti – férfit, aki pszichiátriai betegségben szenved, az orvosi konzílium skizofréniát állapított meg nála. Az otthon működési engedélye integrált tevékenységre szól, tehát a felvételnek nem volt semmi akadálya. A férfi gondozott azonban egy óvatlan pillanatban kilépett az erkélyről. Kórházba került, körülbelül 5 hét múlva meghalt. A hozzátartozók a halál után különböző beadványokat írtak az otthonnak, ezek lényege egy dolog volt, a befizetett egyszeri hozzájárulási díjat fizessék vissza. A szerződést – amely az ő sürgetésükre köttetett meg – semmisnek mondták, mivel azt a gondozott nem, csak a hozzátartozók írták alá.

Az Otthon a kérést visszautasította. Jogi álláspontja szerint a pénz a szerződés szerint sem jár vissza, a szerződésre nem volt a megkötés időpontjában írásbeli formakényszer, így szóban is meg lehetett azt kötni. A hozzátartozók aláírták, pontjait tudomásul vették, a szerződést mindkét fél teljesítette.

A hozzátartozók nem hagyták annyiba. Bejelentéseket tettek a különböző hatóságoknál, függetlenül attól, volt-e a hatóságoknak hatáskörük, avagy sem. A hatóságok vizsgálatot tartottak, a hozzátartozók tovább fellebbeztek. Végül argumentációjuk kibővült azzal, hogy a gondozott halálát az otthon idézte elő. Ezen érvelésüket nem maguktól találták ki, hanem a Közigazgatási Hivatal hosszú és oldalakra rúgó vizsgálati véleményéből vették át.

A Közigazgatási Hivatal az Otthont – akinek a pszichiátriai betegek ellátására szóló engedélyét éppen a Közigazgatási Hivatal adta ki – azzal marasztalta el, miszerint nem biztosította az őrzés és gondozás feltételeit, lényegében tehát jogellenesen vette fel a gondozottat. Még számos kifogást emelt, például a szerződések miatt nem rendelkeznek a jogszabályok új tartalmáról, ezekkel egyértelműen lovat adott a hozzátartozók alá.

A hozzátartozók beperelték az otthont. Mint a néhai gondozott örökösei léptek fel, keresetlevelük fő argumentációja a Közigazgatási Hivatal előbb idézett gondolatsora volt. Kártérítést és / vagy a szerződés semmisségén alapuló eredeti állapot helyreállítást kértek.

Az Otthonvezető reflexiója: nem kellett volna segíteni nekik.

## *2. Az egyházi Otthon.*

Az egyházi Otthon vezetőjének a fenntartó felmondta a munkaviszonyát. Felmondásában kikötötte, semmilyen szerződést nem írhat alá a felmondási idő alatt, az összes munkajogi jogosultság a fenntartó vezetésére száll.

A felmondás második napján a felmondási idő alatt álló vezető felvett az Otthonban egy beteg, idős nénit, akinek pszichiátriai betegsége olyan mértékben előrehaladt, hogy nemcsak állandó felügyelet kellett, hanem minden életmozdulatát gondozó segítségével tudta elvégezni. A szerződés 6 hónapra szólt, ezen belül bármikor bármilyen indokkal az Otthon részéről felmondható volt. Az Otthon időskorúak elhelyezésére és gondozására kapott engedélyt, pszichiátriai betegek ápolására nem.

Az új Otthonvezető úgy látta, a gondozott ellátása súlyos kockázatot jelent, és jogellenes. Ezért értesítette a hozzátartozót, kérte vigye el a gondozottat másik intézménybe. A hozzátartozó nem akarta ezt a döntést tudomásul venni, és a fenntartóhoz fordult jogorvoslatért.

A fenntartó jogi álláspontja szerint a pszichiátriai betegek elhelyezése az idősek otthonában jogszabályi tilalomba ütközik. E gondozott csoportot csak két feltétel megléte esetében lehet elhelyezni, egyfelől ha erre a működési engedély lehetőséget ad (integrált otthon), másfelől ha a külön törvényben – az egészségügyi törvényben – meghatározott tárgyi és személyi feltételek biztosítottak. Azaz zárható elhelyezési körlet, külön speciális ápoló személyzet rendelkezésre áll, valamint egy

ideg- és elmeorvos foglalkoztatása biztosított. E feltételek hiányában az otthonba pszichésen sérült beteget befogadni nem lehet.

Az a kérdés, miszerint az adott esetben érintett személy pszichikailag fogyatékos-e szakkérdés. Ennek megállapítására mind a szociális törvény, mind az Eü. Törvény eligazítást ad. A módszertani intézetnek az Otthon vagy a hozzátartozó kérésére jogszabályi kötelezettsége az illetékes ideg és elme szakorvossal / intézménnyel a kapcsolat felvétele. Vagy helyszíni, vagy bentlakásos elmemegfigyelés után (ez az utóbbi bírói engedélyhez kötött) lehet megmondani, hogy valaki az említett betegségi kategóriába sorolható-e vagy nem. A vizsgálat, vagy megfigyelés után még mindig az otthon szabadsága eldönteni a felvételt, de beteg embernél csak a már vázolt feltételek mellett lehetséges.

Más eset, ha az otthon lakói öregségük vagy betegségük folytán válnak pszichiátriai beteggé, netán demenssé. Ekkor (először) minden esetben gondoskodni kell gondnokság alá helyezésükről, majd elmeorvosi szakértői vizsgálat után elhelyezésükről. Súlyos esetben nem maradhatnak az intézetben, vagy csak akkor, ha ennek tárgyi és személyi feltételeit biztosítottak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Otthon a külső, a felvételkor már beteg embereket elhelyezheti, mivel az Otthonnal gondozotti jogviszonyban állókat is csak a feltételek kialakítása után lehet tovább ápolni.

A jogi előírásokból egyértelmű, a szakorvosi vizsgálat, szakintézeti megfigyelés során beteggé nyilvánított gondozottat felvenni nem szabad.

A hozzátartozó nem értett egyet a fenntartó jogi álláspontjával. A Közigazgatási Hivatalhoz fordult. A Közigazgatási Hivatal határozatban kötelezte a gondozási szerződés betartására az Otthont.

A Közigazgatási Hivatal az egyike eseten így, a másik esetben úgy járt el, egyik ügyben hozott saját döntését cáfolta a másikban.

### **A jogi problémák**

Minden látszat ellenére több jogi probléma adódott. Az első és legfontosabb, mire és milyen mértékben terjed ki a Közigazgatás határhelye. A jogszabályok meglehetősen korlátlan hatáskörrel ruházták fel a Hivatalt. Hatáskörébe beletartozik az Otthonok mindennapjainak ellenőrzése éppúgy, mint a források elosztása. A

forráshiányos Otthonok a Közigazgatási Hivatal hatalma ellen nem nagyon tudnak mit tenni, mivel minden fellépésükkel működésüket kockáztatják.

A jogesetekben visszaüött a szociális szférára vonatkozó szerződési jog fejletlensége, alulszabályozottsága. Mivel egyik esetben sem volt írásbeli formakényszer a szerződések megkötésénél, lényegében nem lehet ellenőrizni azt, miben állapodtak meg a felek, mire terjedt ki az egyezségük. A peres eljárásokban ilyenkor tanúk, és a megállapodások szereplői hosszú nyilatkozataikkal, akadozó memóriájukkal küzdve próbálják meg a tényállást elmesélni. Bíró legyen a talpán, aki meg tudja azt állapítani.

Visszaköszönt a hozzátartozó szerződési jogállásának problémája is. A szerződésben a hozzátartozó – a polgári jog szerint -- végül kezesi pozíciót tölt be, azonban a gondozott halála után -- egyéb örökös hiányában – nem zárható ki az örökös pozíciója. Így örökösként perelhet, amennyiben a közjegyző a hagyatékba tartozónak sorolta be az Otthonnal szembeni követelését – de perelhető is, mert mint kezes felelősséggel tartozik a gondozott esetleges tartozásaiért.

Az Otthonok 2005 után egyre nagyobb számban vállalták be a nem – időkorúak gondozását. Indokolta ezt egyfelől a markáns társadalmi szükséglet, másfelől (bemutattuk) a nagyobb normatíva ígérete. A jogszabályok ezzel párhuzamosan nem kezelték egyértelműen a helyzetet, az időskorú gondozott pszichiátriai beteggé válását és az eleve pszichiátriai beteg felvételét. Így a külső érintettek látszólag jogosan érveltek azzal, hogy hozzátartozójuk elutasítása jogtalan, mivel az Otthonban hasonló állapotú gondozottak vannak.

És a leginkább égető jogi probléma: ki védi meg legálisan az Otthonokat? Esetünkben egy önkényes, személyi kérdésekre visszavezethető konfliktus áll, ám egy masszív érdekképviselet – ami az állami szervezettel szemben tud argumentálni – megakadályozhatta volna az itt bemutatott helyzetek kialakulását.

## **6. számú jogeset: TÖBBES FOGLALKOZTATÁS**

### **A. A tényállás**

Az egyik Otthon vezetője szakmailag kiválóan végezte a munkáját. Fiatal emberként sikerült a gazdálkodás zavarait elhárítania, stabilizálni az intézetet. Munkájára a másik megyében is felfigyeltek, és az egyik – 25 km.-re lévő – Idősek Otthonának fenntartói úgy döntöttek, aktuális foglalkoztatása mellett felajánlják neki

(pluszban) az Otthonvezetői állást. Az érintett Otthonban a volt vezető éppen nyugdíjba vonulása előtti felmondási idejét töltötte. Az intézet gondjai közül az egyik legnagyobb az évi költségvetésük 20%-át meghaladó hiány volt, szükség volt tehát egy, a gazdasági kérdésekhez jól értő vezető megbízására.

Hosszas vívódás, egyeztetés után az Otthonvezető elfogadta az állást. Belekezdett a munkába, a fenntartó pedig bejelentette az új vezetőt a Közigazgatási Hivatalnál.

A meglepetés ekkor jött, a Közigazgatási Hivatal nem fogadta el a bejelentést, hanem felszólította az Otthont a törvényes működés helyreállítására. Indoka az volt, egy vezető csak egy munkahelyen lehet vezető, a szociális jogszabályok szerint a napi kétszer 8 órás foglalkozás létesítése jogellenes. Mivel jogellenes a vezetői megbízás, ezért nem lehet az Otthon esetében törvényes működésről beszélni. Amennyiben nem fogadja el a fenntartó a Hivatal álláspontját, szankciókkal számolhat, amelyek között nem kizárt az Intézmény bezárása. A fenntartó ezzel nem értett egyet, így kirobbant a jogvita.

### **B. A Jogvita**

A Hivatal a fenntartóhoz írt levelében egyértelműen leszögezte, hogy az intézet vezetése – mivel a gondozotti létszám kilencven fő felett van –, csak főállásban látható el. Két főállást pedig a munkajogi szabályok szerint tilos létesíteni. Jogszabályi hivatkozásában az 1/2000 (I.7.) SzCsM rendeletet jelölte meg.

Hivatkozott továbbá a Közalkalmazottakról szóló törvény (Kjt) 55 – 80. §-ira, melyek a szociális intézmények vonatkozásában konkrétan előírják az ott dolgozók munkaviszonyát részben a Kjt. szerint kell rendezni, s az Otthonvezetőre is e szabályt kell „értelemszerűen” alkalmazni.

Az Otthonvezető álláspontja az volt, hogy a Kjt 55 – 80.§-ai nem tartalmazzak olyan tiltó rendelkezést, amely közalkalmazottnak megtiltaná a további jogviszonyban történő és a napi 12 munkaóra feletti időtartamba átnyúló foglalkoztatás létesítését. A Közigazgatási Hivatal által felhívott SZCSM rendelet nem arról szól, hogy a vezetőnek 8 órát a munkahelyén fizikailag egyfolytában el kell töltenie, hiszen ez a mindennapi ésszerűség mellett a vezetői munkával együtt járó szükségszerű flexibilitásnak is ellent mond. A hivatkozott rendelet kiegészítő szabályának 5. pontja csak arról rendelkezik, hogy 50 fő alatti gondozotti létszám

esetében az intézményvezetői feladatokat osztott munkakörben vagy részmunkaidőben is el lehet látni. Ebből következik, hogy 50 fő felett mind a részmunkaidős, mind az osztott munkaidős alkalmazás ki van zárva. Esetében nem akartak osztott vagy részmunkaidős foglalkoztatást létesíteni.

Jogviszonyára a Kjt vonatkozó rendelkezései szerint a munkaidő és munkaidő felhasználás megállapításában a Munka Törvénykönyvének általános rendelkezéseit is alkalmazni kell -- a Kjt. –ben írt eltérésekkel együtt.

Az Mt. És a Kjt. együttes alkalmazása azonban a munkaidőalap, a munkaidő-felhasználás, a munkarend speciális szabályait kielégítő módon tartalmazzák.

A jogszabályi rendelkezések a vezető számára lehetővé teszik a 8 órás foglalkoztatási kötelezettséget alapul véve speciális, személyre szóló munkaidőkeret megállapítását, illetőleg a munkaidő beosztásnak a munkakörre szabott meghatározását. Ezek a szabályok – amennyiben nincs Kollektív Szerződés – a munkáltató és a munkavállaló megállapodásának tárgyát képezik.

A 12 órás időkeret szabálya az egy munkáltatónál egyhuzamban eltöltött munkaidőre vonatkozik. Ugyancsak a közalkalmazott munkáltatóját köti a legalább 11 óra pihenőidőt előíró szabály. A 12 órát figyelembe kell venni a heti munkaidőkeret megállapításánál, de azzal az eltéréssel, hogy a heti munkaidőkeret nem haladhatja meg a kumulált munkaidőtartamot.

A törvény lehetővé teszi az egyenlőtlen munkaidő beosztás alkalmazását, ami esetében lehetséges lenne. Ennek egy jogi feltétele van: a munkavállaló hozzájárulása.

A kettős, vagy többes foglalkoztatás tilalmát jelenlegi munkajogunk nem ismeri. Mivel az SzCsM rendelet sem tiltja meg további jogviszony létesítését, nincs akadálya annak, hogy valaki 8 órás foglalkozás keretében létesítsen további közalkalmazotti / foglalkozási jogviszonyt.

A jogszabályok alapján tehát lehetséges az, hogy az intézményvezető más otthonban szintén 8 órás foglalkozást létesítsen, vagy 8 órás, de nem főállású jogviszony keretében dolgozzon. A főállás fogalma nem azonos jogi kategória a 8 órás (teljes munkaidőben történő) foglalkoztatással, hanem jelenleg adó és TB jogi kategória. A tb járulékfizetés szempontjából a munkavállaló dönti el melyik a főállása, de lehetséges (jogilag nem kizárt) a nem főállású munkaviszonyban 8 órás

foglalkoztatás is – természetesen a megfelelő adó, tb. és pénzügyi jogszabályok betartásával.

Az intézményvezető nem korlátozható abban, hogy hány órát tölt naponta munkában. Jogviszonya az Mt. – Kjt. hatálya alá esik, de az Mt. vezető állásúakra vonatkozatható egyedi szabályai nem vonatkoznak rá. Így az ezekbe foglalt tilalom alkalmazása jogellenes vele szemben. Az Mt. azonban lehetővé teszi, hogy a napi munkaidőt különböző munkaidő keretekben is fel lehessen használni, a munkaidő rugalmas megtervezése az otthonvezető és az intézmények belügye.

### **C. A jogi problémák**

Látható módon az Intézmények munkajogi szabályozásának anomáliái állnak a kirobbant munkajogi vita mögött. (Nem lett belőle per.) Az Otthonokban foglalkoztatottak alapjogviszonyára a Munka Törvénykönyve alkalmazandó, azonban egy jogszabályi előírás a bérezés, jutalmazás, munka és pihenőidő valamint az előmenetel meghatározásában a Kjt. szabályait rendelte el alkalmazni. Ez az un. közalkalmazotti jogviszonyt követő szabályozás.

Tehát a jogviszony egyik eleme a Munka Törvénykönyve hatálya alá esik (pl. a felmondás esetében gyakorlandó vezetői jogosultság), más része viszonyt a Kjt. alá (pl. a jubileumi jutalom kifizetési kötelezettsége). E szabályok mellett a harmadik nagy jogszabály csoport a speciális, a szociális intézményekre vonatkozó foglalkoztatási – képzettségi előírásokat tartalmazó jogszabálycsoport.

Az intézményvezetőre ugyanezek a szabályok vonatkoznak. Nagyon nehéz tehát meghatározni ebben a bizonytalan helyzetben a konkrét jogviszony konkrét normáit, de persze nem lehetetlen.

Az intézményvezető nem esik a magasabb vezető állású kategória Mt.-ben kidolgozott foglalkozási csoportba, de jogviszonyára a jogszabályok természetesen vonatkoznak. Látni kell azt is, hogy a Közigazgatási Hivatal a szocializmus munkajogában (ha értelmes erről beszélni) meghonosodott főállás – mellékállás dichotónómiát alkalmazta, annak munkajogi tilalmaival együtt, amin már régen túlhaladt az idő. Álláspontjában egyetlen egy gyakorlati szempont respektálható, napi 16 órás munkaidő a vezetőt abszolút kimerültté teszi. Ezt elkerülendő, nyilván nem fog 16 órát dolgozni egy nap, ergo az intézmények rovására megy a kétszer nyolc órás foglalkoztatása. A jogszabály azonban nem erről szól – és éppen ez a probléma.

## **7. számú jogeset: JOGI SAKK-MATT, AVAGY „HA MEGHAL AZ ALAPÍTÓ”**

### **A. A Tényállás**

Az Idősek Otthonát működtető Alapítvány egyszemélyes Alapítvány. Valamikor a kilencvenes évek elején 150.000 HUF alapítói vagyonnal alapította egy magánszemély. Az Alapítvány gazdaságtörténete sikeres volt, jelenlegi vagyona kb. 300 Millió Ft. A vagyon nagyrészt az idősek Otthonának vagyona, de mivel az Alapítvány a jogi személy, a fenntartó – a jog szerint minden az Alapítványé.

Az Alapító – aki a mai napig a kuratórium tagja -- időközben betegeskedni kezdett, s előrelátó emberként halála esetére gondoskodni kívánt az Alapítvány sorsáról. Élve tehát a Polgári Törvénykönyv időközbeni módosításával, kijelölte azt a személyt maga helyett, aki helyette majd, ha ő már nem e földi világban él, gyakorolni fogja az alapítói jogokat. Ezek nagyon fontos jogok, ugyanis a kuratórium tagjainak változása, vagy bármely más új körülmény hivatalos tudomásulvétele, regisztrálása csak az Alapító Okirat alapítói módosításával történhet.

Kijelölt tehát egy megfelelő személyt erre a tisztségre, a bíróság bejegyezte. Teltek – múltak az évek, és a kijelölt személy rájött arra, milyen nagy felelősséggel jár az Alapítói tisztség. Szabadulni akart tőle, mert úgy döntött, ő ezt nem tudja tovább felvállalni. Lemondott tehát, az Alapító kijelölt egy másik személyt, és bejelentette az illetékes Bíróságon.

Gyorsan jött a válasz, a bíróság elutasítja a változás bejegyzését. Jogi érvelése szerint a Ptk. nem teszi lehetővé azt, hogy az alapító a kijelölést megváltoztassa. Gyors és rövid tanácskozás után úgy döntöttek, nem az Alapító, hanem az Alapító helyébe lépő személy -- lemondásával egyidejűleg -- jelöli ki a harmadik személyt. Az Alapító mindebben nem működik közre, csak az új Alapító Okiratot aláírja, mivel ezt más nem tudja helyette aláírni.

A bíróság ezt a változatot is elutasította. Jogi érve nem sokat változott, annyit tett hozzá, hogy az Alapító eredeti kijelölése akkor lép hatályba, ha ő meghal, addig pedig a kijelölési jogot nem gyakorolhatja. Az Alapító fellebbezéssel élt az Ítéletáblához.

### **B. A jogi vita**

Az Alapító fellebbezésében a következőképpen érvelt:

A megyei bíróság álláspontja nem felel meg az okiratokkal alátámasztott tényeknek. Ezek alapján megállapítható, hogy az Alapító semmilyen módon nem működött közre az általa kijelölt személy lemondásában és utódjának kijelölésében. Csak az Alapító Okiratot módosította, amit viszont csak ő tehet meg. Nem igaz tehát, hogy visszavonta a kijelölést, sőt utódmegnevezéssel sem ő, hanem a lemondott és bejegyzett utód élt.

A megyei bíróság álláspontja jogilag elfogadhatatlan. Egyfelől ez a határozat azt jelenti, hogy az Alapítói jogok gyakorlására kijelölt személynek sem módja, sem lehetősége nincsen a kötelezettség alól utólag mentesülnie, élete végéig olyan helyzetbe került, amelynek gyakorlása hátrányos számára. Másfelől a döntés azt jelenti, hogy a teljes cselekvőképességgel rendelkező jogalanyok jogi formában kifejtett akaratát a megyei bíróság eleve semmisnek tekinti, holott az a törvényes feltételeknek megfelel.

A megyei bíróság mind a tételes jog szabályain, mind a Polgári Törvénykönyv jognyilatkozatokra vonatkozó rendelkezésein túlterjeszkedik. A Ptk. hivatkozott rendelkezései az Alapítóra mondanak ki tilalmat, az Alapító helyébe lépő személy utódjának kijelölésére nem, ellenkezőleg, az Alapítói jogállás alapján e jog őt is megilleti. A tételes rendelkezések nem tartalmaznak szűkítő rendelkezéseket, nem teszik lehetővé az Alapító számára előírt tilalom analóg alkalmazását sem. Másfelől a Ptk. alapelvei és szerkezeti felépítése – és tekintettel az alapítványi szabályoknak a Ptk. rendszerében való elhelyezésére ez vonatkozik az alapítványokat szabályozó szabályokra is – diszpozitív rendelkezések, tehát ahol nincs törvényi tilalom ott a jogviszonyok alakítására a felek szabad felhatalmazást nyertek.

A megyei bíróság döntése az alapítványokra vonatkozó szabályokkal is ellentétes, amennyiben a jogalkotó éppen a jogbiztonságot, a törvényes működés kereteit kívánta megteremteni. Ennek ellentmond az a helyzet, amikor az Alapítói jogok gyakorlója egy olyan személy lesz, aki nem akarja azt gyakorolni, így – valószínűleg -- az elvárható gondosság követelményének sem fog ténykedése megfelelni.

*Az alapító tisztában volt helyzet nehézségével, ezért kérte az Ítéletábrát, hogy a kétségkívül létező joghézagot orvosolja.*

Mivel a bírósági törvény lehetőséget ad az Ítéletáblák számára Kollégiumi állásfoglalások, értelmezések kibocsátására, az Alapító célszerűnek tartotta volna, hogy a joggyakorlat egységének biztosítása érdekében olyan kollégiumi állásfoglalás vagy értelmezés szülessen, amely az Ítéletábla területén működő bíróságok számára eligazítást ad, és biztosítja az egységes jogértelmezést.

A bíróságokról szóló 1997 évi LXVI törvény lehetőséget nyújt a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítására oly módon, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi eljárás keretében dönt a követendő joggyakorlatról. Mivel az Alapító tudomása szerint több megyei bíróság az adott ügyel elért döntést hozott, és bejegyezte ezeket a változásokat, szükséges lenne egy jogegységi döntés meghozatalára. Egy ilyen eljárást az Ítéletábla kezdeményezhet.

Végül kérte az Ítéletáblát arra, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint mivel a Ptk. vonatkozó szabályai nem tartalmazzak egyértelmű és világos rendelkezéseket az összes felmerülő esetkörüre, továbbá az analogián alapuló jogalkalmazás meglehetősen ellentmondásos következményekhez vezet, felmerül az idézett törvényi szabályozásnak az Alkotmány rendelkezéseibe ütközése. A Ptk. szabályozása sérti a jogbiztonságot, ezen keresztül a jogállamiság normáit. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint még a jogszabályok szövegének homályos és nem egyértelmű megfogalmazása is alkotmányellenes. Mivel a jogalkotó elmulasztotta a teljes körű és minden tényállásra kiterjedő szabályok lefektetését, nemcsak ellentmondásos joggyakorlat kialakulására nyílt meg a lehetőség, hanem tényleges érdeksérelmek keletkeztek.

Az Ítéletábla minden kérelmet elutasított. Álláspontjában megismételte a megyei bíróság jogi érveit. Külön kihangsúlyozta, mivel az Alapító Okiratot az Alapító írta alá, ezért közreműködött a harmadik személy kijelölésében, mivel a kijelölés másképpen nem történhet meg.

A jogszabályok – és a bírói gyakorlat – megfelelően rendezik a helyzetet, ezért semmilyen eljárást nem kezdeményez a Tábla.

### **C. Jogi értékelés**

Egyértelmű: a szabályozás joghézagot teremtett a kérdés egyáltalán nincs jogállami szinten rendezve. A jogi előtörténet visszanyúlik a kilencvenes évek elejére, amikor az alapítványi jogot pár szavas, igazából innen - onnan összehordott

dogmatikában rendezte – nagy sebbel – lobbal – a jogalkotó. Számos joghézagot hagyott, azzal a nem titkolt céllal, ezek kitöltése a bírói gyakorlatra vár.

Nem csalódott, a bírói jogalkalmazás számos szabályt teremtett, nagy részük később beépült a törvénybe. Egy joghézagot azonban az ezredforduló utáni évekig nem töltött ki, mi legyen az Alapító Okirattal az Alapító (természetes személy) halála esetén. Nem gondolta végig a kérdést a jogalkotó sem, mivel más törvényi analógiával megoldhatónak vélte. E szerint az Alapító halála után a bíróságnak kell majd módosítania az Okiratot, minden egyes esetben. Könnyen belátható, ez nemcsak az ügyek nagy számához, hanem az Alapítványi szféra működésképtelenségéhez vezetett volna.

Végül – belátva a bírói okirat módosítás nehézségeit – a jogalkotó megengedte az Alapítónak (jogi személy esetében is), hogy kijelölje jogutódját. El akarta viszont kerülni, hogy az Alapító a kijelölési joggal visszaéljen, ezért megtiltotta a kijelölés Alapítói módosítását. Arra az esetre nem készült fel, ha a kijelölt személy kívánja visszaadni kijelölését.

Kétségtelenül joghézag áll fent, és e tanulmány szerzője szerint a bírói gyakorlat jogellenes. Mindettől függetlenül a bíróságok az Alapítványi Otthonok és Intézetek számára teremtettek bizonytalan, a jövőbeli működést ellehetlenítő helyzetet.

### **III.Összefoglalás**

A kutatási beszámolók írott és íratlan szabályai szerint a kutatási eredményeket a kutatási hipotézissel összehasonlítva kell értékelni. Kutatási hipotéziseink a vonatkozó joganyagot a kiszámíthatatlanság, a bizonytalanság, autokratizmus jelzővel írta le. Kutatásunk megerősítette elképzeléseinket, azonban a jogi szabályozás jellemzőit számos új tulajdonsággal bővítette.

Megerősítette a kiszámíthatatlanság tényét a történeti folyamat áttekintése, a jogszabály-változások és módosítások előre nem látható iránya. Az Otthonok úgy érzékelték és érzékelik a mai napig, hogy a jogszabályok a valódi működés tapasztalatainak elemzése nélkül születnek és születnek meg. Ebből ered a bizonytalanság, mivel az egyes változások új és új környezetbe telepítik át működésüket, az új jogi környezetbe történő beilleszkedés pedig időt vesz igénybe, amire nem jut idő. Az autokratizmus előzetes elképzeléseinktől eltérően sokkal

erőteljesebben jellemzi a rendszert, az elemzett joganyag története nem más, mint a polgári jogi jogviszonyok hatósági jogviszonyokkal történő felcserélésének története.

A szociális intézmények területén két rendszerváltás jogát mutattuk be, még akkor is, ha a jogszabályok egymásra épülése a folyamatosság látszatát hordozza. Az első váltás 1990 – 1993 között zajlott le, az ekkor kiépülő ellátó rendszer sokszereplős, piaci logikát követő, de az állami intézményhálózatra támaszkodó, plurális ellátórendszerként jellemezhető. A másik rendszerváltozás 2008.-ban zajlott, amikor a bürokratikus redisztribúció megerősítésével újra magára találó bürokrácia lényegében felszámolta a szociális ellátórendszer piaci működését. Nem fosztotta meg meg a szolgáltatókat a tulajdonaiktól, nem így és nem ebben az értelemben államosított. Felfedezte azt a tényt, elég a működés mindennapjait központilag szabályozni, elég a forrásokat monolitá tenni, azonnal lényegtelené válik a tulajdonlás kérdése. A második rendszerváltás az idősek otthonban történő ellátását visszaszorította a szegénygondozás szintjére.

A jog politikai célok terepévé vált, kimutathatóan konkrét, taktikai vagy nem annak szánt párt-politikai preferenciák hordozójává. A kedvezményezettek körének kiválasztása, a célok és értékek meghatározása a kormányzati törekvéseket tükrözi vissza. (vö. kis-térségi társulások, lakóhelyei (otthoni) gondozás)

A második rendszerváltás azonban más szereplők, más intézményi környezet és más szociális kultúra közegében került sorra, így jövője bizonytalan. Az eltelt tizenöt év alatt kialakult a szociális ellátó rendszert működtető szakmai réteg, öntudatukban megerősödtek a tulajdonosok és fenntartók, országos és helyi érdekképviseltek jöttek létre. A pálya tehát nem egy szereplős, az állami bürokrácia ebben nagyot tévedett, ezért az újra-államosítási mérkőzés még nincs lezárva. A pályán játszó nem állami szereplők markáns infrastruktúrával rendelkeznek, sajtójuk, szervezeti életük, kommunikációjuk várhatóan élesen reagál majd az új ellátórendszer konfliktusaira.

A bemutatott jogi szabályozás a hipotézisben feltételezett jellemzők mellett mindenekelőtt diszkriminatív. Nem pusztán a szociális ellátó rendszer állami szereplőinek ad indokolatlan előnyöket, hanem a nem-állami szereplők között is különbségeket teremt. A fő differenciálódás az egyházi – és nem állami, nem egyházi fenntartó által működtetett intézmények között van. A normatívák és finanszírozás különbségei mellett – láttuk – az engedélyezés, a működés, a jogviszonyok, szakmai

és szervezeti követelmények mentén számtalan esetben kimutathatóak a szabályozás diszkriminációs egyenlőtlenségei.

A bemutatott joganyag másik jellemzője a strukturális inkoherencia. Nem egyszer utaltunk arra, a szociális jog nincs összhangban a polgári joggal, több lényeges rendelkezése a polgári jogtól eltérő, egészen mást és más tartalmakat hordoz. Nem csak a polgári jog, hanem a pénzügyi vagy a munkajog vonatkozásában is kimutattuk e különbségeket. Bizonyítékként itt csak utalunk az önköltségszámítás módjára, avagy a foglalkoztatottak munkahelyi státuszára.

Az elemzett joganyag számos normája egyértelműen alkotmány-, és jogellenes. Elemzésünkben utaltunk több ilyen szabályra, sikeres megtámadásukra az Alkotmánybíróságon valószínűleg a szociális szereplők jogvédelmi lehetőségének bővülése után kerül sor.

A bírói gyakorlat – néha túlmenve a jogszabályok rossz szellemén – egyértelműen represszív. Mintha a bíróságok nem tekintenék valódi szereplőnek a szociális intézményeket, sőt olyan erkölcstelen alakzatnak, akik nem állnak pénzt kérni a rászorultaktól. Ítéleteik így aztán számos esetben a jog szabad bírói értelmezésén belül az intézmények ellen szólnak, és az intézmények számára nem nyújtanak megfelelő bírói jogvédelmet. Nyitva hagynak kérdéseket, vagy – láttuk – szakmailag alaptalan és megengedhetetlen jogértelmezést folytatnak. Nagy kérdés, a szocializmus katasztrófa-gyakorlata meddig működtethető e területen, mindenesetre a múlt ma még mindig ráveti árnyékát az ítélkezés gyakorlatára.

A szociális szférát, ezen belül az idősek otthonait elemeztük. Nem nélkülözhetjük azonban annak a kérdésnek a megválaszolását, vajon mennyire általános ez az un. civil szektorban?

Felfogásunk szerint úgy általában vett civil szféra nem létezik. Konkrét intézmények és konkrét társadalmi tevékenységi területek vannak, tehát az általánosításnak, ha nem akar elvont logikai absztrakció lenni, meg kell maradnia a tapasztalati határoknál.

A szociális szféra, ezen belül az idősek otthonai a civil társadalom részét képezik. Ennyiben a bemutatott szabályozási anomáliák jellemzőek a civil (magán) társadalom hétköznapijaira. Ezen túlmenően anyagunkban a jogi szabályozás több általánosítható vonása megragadható, így az állami autokratizmus, a bizonytalanság,

diszkrimináció, és a kiszámíthatatlanság. E jellemzők egy része a jogrendszer általános mozgásából következik, más részük azonban nem. Az állami autokratizmus nyilvánvalóan jogterület-specifikus, hiszen a magánjogi jogalkotás nem igazán hódol e szenvedélynek.

Jól tudjuk, adósak vagyunk a civil-szféra elméletek és elemzések bemutatásával, de e kérdések taglalása nem e kutatás feladata volt. Reményeink szerint a jövőben erre sort kerítünk, és munkák folytatásaként a jelenlegi jogcentrikus elemzésnél jóval szélesebb terület vizsgálódásába foghatunk.