



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-283/2023. számú ügyben
önkormányzati tulajdonú lakások bérletének önkormányzati
rendeletben szabályozott feltételeivel összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-4557/2022.)

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv:

- Paks Város Önkormányzata

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-283/2023. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-4557/2022.)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély fordult beadványával Hivatalomhoz, amelyben Paks Város Önkormányzata (a továbbiakban: az Önkormányzat) lakásrendeletével kapcsolatban fejtette ki aggályait.

A beadványozó kifogásolta, hogy a lakásrendelet 2020. évi módosítását követően a szociális helyzet alapján meghatározott bérleti jogosultság legfeljebb hét évre szól, amelynek elteltével a szerződés nem hosszabbítható meg, és a bérlőknek a bérleményeket el kell hagyniuk.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a jogi szabályozásra visszavezethető visszasság fennállásának lehetősége. Erre figyelemmel az ügyben vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem az Önkormányzatot.

Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések

- Hátrányos helyzetű csoportok védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]

- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

- A szociális biztonság megteremtésére irányuló államcél: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”* [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés első mondata]

- Az emberhez méltó lakhatás biztosítására irányuló államcél: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”* [Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés második mondata]

- Az önkormányzat jogalkotási hatásköre: *„Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”* [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés]

- A helyi önkormányzat rendeletének viszonya más jogszabályhoz: *„Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”* [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Paks Város Önkormányzata Képviselő-testületének a lakások és helyiségek bérletéről szóló 5/2015. (II. 13.) önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: Lakásrendelet);
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény [a továbbiakban: Lakástörvény]
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény [a továbbiakban: Gyvt.]

A releváns jogszabályi rendelkezések

A *Lakásrendelet* releváns rendelkezései:

3/B. § (1) Nem köthető bérleti szerződés – közérdekű lakáselhelyezés kivételével – a korábbi bérlővel és vele együtt költöző nagykorú családtagokkal az e rendeletben meghatározott leghosszabb bérleti időtartamot meghaladóan. Továbbá nem köthető bérleti szerződés azzal a bérlővel és vele együtt költöző nagykorú családtagjaival, akiknek az előző bérleti szerződése nekik felróható okból szűnt meg.

(2) Az egyes önkormányzati tulajdonú bérlakásokban bérlőként vagy együtt költöző nagykorú családtagként eltöltött időt össze kell számítani.

15/B. § A lakásbérleti szerződés megszűnése után a lakásban visszamaradó személy – kivéve a bérleti jog folytatására jogosultat – másik lakásban való elhelyezésre nem tarthat igényt.

20. § (1) *Szociális helyzet alapján meghatározott bérleti jogosultság legfeljebb négy évre szól.* Ezen belül a bérleti szerződés évente – legfeljebb egy éves időtartamra – köthető.

(2) A polgármester a bérleti szerződés lejártát megelőző három hónappal felülvizsgálati eljárást indít, melyben az 17. §-ban meghatározott szociális helyzet meglétét vizsgálja azzal az eltéréssel, hogy a 17. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott egy főre jutó havi nettó jövedelem nem haladhatja meg a mindenkori nyugdíjminimum négyszeresét, egyedül élő esetén nem haladhatja meg a mindenkori nyugdíjminimum hatszorosát. [...]

(6) A bérlő a 20. § (1) bekezdés szerinti bérleti jogosultság leteltét megelőző három hónapig kérelmet nyújthat be a bérleti jogosultság meghosszabbítására. A határidő elmulasztása jogvesztő. A benyújtott kérelem alapján indított felülvizsgálati eljárás során, ha a jogosult szociális helyzetében kedvező változás a 20. § (1) bekezdés szerinti bérleti jogosultság fennállása alatt sem áll be, úgy a felülvizsgálatnál *a bérleti jogosultság további legfeljebb három évvel meghosszabbítható*, abban az esetben, ha a bérlőnek lakbér és közüzemi tartozása nincs, a lakást rendeltetésszerűen használja, magatartásával kapcsolatban megalapozott kifogás nem merül fel, továbbá a jogszabályban vagy bérleti szerződésben foglalt kötelezettségének maradéktalanul eleget tesz, és a 17. § (1) bekezdésében szabályozott szociális jogosultság fennáll. E bekezdés alkalmazásánál a (2) bekezdésben meghatározott eltérést nem lehet figyelembe venni, kivéve, ha előtakarékos bérlakást igényelhet a bérlő. Ebben az esetben az adott lakásra átmenetileg a 21-26. §-t kell megfelelően alkalmazni.

A *Lakástörvény* releváns rendelkezései:

3. § (1) *A helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra (a továbbiakban: önkormányzati lakás) a tulajdonos önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében (a továbbiakban: önkormányzati rendelet) meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni.* Az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit. Az önkormányzati rendelet a nem szociális helyzet alapján történő bérbeadás esetén szabályozhatja a Ptk. rendelkezéseinek megfelelő óvadék kikötésének lehetőségét és feltételeit.

34. § (1) Az önkormányzati lakások lakbérének mértékét a) szociális helyzet alapján, vagy b) költségelven, vagy c) piaci alapon történő bérbeadás figyelembevételével önkormányzati rendelet állapítja meg. [...]

(3) A szociális helyzet alapján történő bérbeadással érintett bérlők részére az önkormányzati lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait az önkormányzat rendeletében kell megállapítani. A bérbeadó a jogosultság fennállását évente felülvizsgálja és a feltételek megszűnése esetén a lakbértámogatás nyújtását megszünteti. [...]

(6) Ha a szociális helyzet alapján bérbe adott lakás esetén a bérlő (3) bekezdésben említett önkormányzati lakbértámogatásra való jogosultsága megszűnik, a bérbeadó – a bérlő vagyoni és jövedelmi helyzetének figyelembevételével – a fizetendő havi lakbér összegét az önkormányzati rendelet szerinti magasabb lakbértértéknek megfelelően módosíthatja.

A *Gyvt.* releváns rendelkezései:

6. § (1) A gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.

7. § (1) A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

A) Az érintettek nyilatkozatai

1. A panaszos hivatkozott arra, hogy a Lakásrendelet szerint szociális helyzet alapján meghatározott bérleti jogosultság – mindent egybevéve – legfeljebb hét évre szól.

A panaszos kifogásolta a szociális lakásbérlet időtartamának ilyen módon történő, a 2020. évi módosításokkal szigorított maximalizálását. Előadta, hogy tudomása szerint a jogszabályhelyek alkalmazásával, a hét éves időtartam leteltére hivatkozással számos esetben került sor bérleti jogosultság megszüntetésére, családok kiköltöztetésére, illetve kilakoltatására az elmúlt időszakban. Állítása szerint az érintettek megfelelő elhelyezéséről ezt követően az önkormányzat nem gondoskodott. A panaszos értesülései szerint egyes esetekben az így felszabaduló önkormányzati bérlakások értékesítésére is sor kerülhetett.

2. Az Önkormányzat álláspontját – megkeresésemre – Paks Város Önkormányzatának címzetes főjegyzője (a továbbiakban: a Jegyző) az alábbiak szerint fejtette ki.

2.1. A Lakásrendelet kifogásolt, 2020. évi módosításának háttéréként a Jegyző előadta a következőket.

Annak ellenére, hogy a Lakásrendelet korábbiakban is határozott időre adott bérleti jogosultságot, a bérlők nagyon kevés lakást adtak le, nem törekedtek a továbblépésre, nem átmeneti segítségként tekintettek az önkormányzati bérlakásra. Az elmúlt évtizedekben a bérlők egy része jelentős tartozásokat halmozott fel, sokan jogcím nélkül használták az ingatlanokat. Az Önkormányzat ugyanakkor – a lakások leadásának hiányában – nem tudta az újabb kérelmezők, szociálisan ugyanúgy rászorulóknak igényeit kielégíteni. Ezt a helyzetet kívánták elsődlegesen orvosolni a Lakásrendelet módosításával.

A másik jelentős probléma, amivel szembesültek, hogy azok a lakások, amelyeket (hosszas használat után) esetenként mégis leadtak, súlyosan lelakott állapotban kerültek vissza az Önkormányzat birtokába, különösen nagy összegű ráfordításokat igényeltek az újbóli bérbeadást megelőzően. Ehhez járultak még – a Jegyző előadása szerint – egyes családok magatartási, életvitel-problémái, amelyek miatt esetenként a környékbeli magántulajdonú ingatlanok értéke is csökkent. Az Önkormányzattól vártak cselekvést az érintett tulajdonosok, valamint azok, akik már évek óta vártak önkormányzati bérlakásra.

2.2. A tájékoztatásban a Jegyző rögzítette álláspontját, miszerint a Lakásrendelet 2020. évi módosításával pontosabbá vált a lakásbérlet eljárásrendje, átgondolásra kerültek a bérlő és bérbeadó (különösen karbantartással kapcsolatos) jogai és kötelezettségei, szigorodtak a lakásbérlet megszűnésével kapcsolatos szabályok.

Jelentős változás volt különösen a lakásbérletek időtartamának csökkentése, a szociális helyzet alapján történő bérbeadás esetében a korábbi 5+5 évről a jelenlegi 4+3 évre (ehhez hasonló módosítás történt egyéb kategóriákban is).

A Jegyző hangsúlyozta, hogy szerzett jogokat a változás nem érintett, a módosítás idején hatályban lévő bérleti szerződések időtartama nem került csökkentésre. Ugyanekkor került a Lakásrendeletbe az egyes önkormányzati bérlakásokban bérlőként, illetve bérlővel együtt élő nagykorú családtagként töltött idő összeszámítására vonatkozó rendelkezés [Lakásrendelet 3/B. § (2) bekezdés]. Ezzel elkerülhető, hogy egy lakást különböző jogcímenek egy család tartson birtokában. A kapott válasz szerint ezen rendelkezésekkel vált elkerülhetővé, hogy az „örökös” bérletek elkerülésével „kiüresedjen” a szociális bérlakás jogintézménye.

Ezekkel a változtatásokkal a Jegyző válasza szerint éppen az esélyegyenlőséget kívánja biztosítani az Önkormányzat, hiszen ellenkező esetben a többi, szociálisan rászoruló kérelmező bérlakáshoz való jutásának esélyei sérülhetnek; a módosítások eredményeként viszont már rövid időn belül az évek óta várakozó kérelmezők is lakáshoz tudtak jutni, a várakozási idő jelentősen lerövidült. További pozitív változások is bekövetkeztek a Jegyző értékelése szerint, a bérlők megértették, hogy nem „öröklakásként” kapják meg az önkormányzati bérlakást, a tartozásállomány csökkent, a jogosulatlan lakáshasználatok felszámolására pedig megindultak az eljárások.

2.3. A lakásállomány tekintetében a tájékoztatás alapján kiemelhető adatok a következők. A 2020. évben rendelkezésre álló önkormányzati bérlakások száma 172 volt. A 2020. évben bekövetkezett jelentős változásként a meglévő kategóriákon túl egy új kategóriát vezettek be. A *szociális helyzet alapján bérbe adható*, illetve az *előtakarékosághoz kötött* bérlakások állományának egy részét összevonták, és „*szociális helyzet alapján vagy előtakarékosághoz kötötten bérbe adható*” lakásnak minősítették.

A módosításokat megelőzően szociális helyzet alapján 67 db, előtakarékosághoz kötötten 75 db lakás volt bérbe adható; azt követően szociális helyzet alapján 52 db, előtakarékosághoz kötötten 35 db, szociális helyzet alapján vagy előtakarékosághoz kötötten 55 db lakás lett elérhető. (Változatlan maradt, hogy költségalapon meghatározott lakbérű lakások száma 15 db, közérdekű elhelyezésre szolgáló lakások száma 15 db, szükséglakás nem volt.) A módosítás eredményeként, a „vegyes kategória” bevezetésével a Jegyző értékelése szerint „*összességében a szociális helyzet alapján bérbe adható lakások száma nőtt*”.

A lakásállományt ezt követően a 2022. évben két ízben érintették változások.

2022 májusában a bérlakások száma 164 db-ra csökkent. Kategóriák szerint a szociális helyzet alapján bérbe adható lakások száma 44 db-ra csökkent, a további kategóriákat nem érintette változás.

2022 novemberében újabb, elsősorban a szociális helyzet alapján bérbe adható lakásokat érintő átminősítések, kivonások, értékesítések eredményeként a helyzet a következők szerint alakult (kiemelve a változásokat):

- *összesen 157 db önkormányzati bérlakás;*
- *szociális helyzet alapján 21 db, előtakarékosághoz kötötten 50 db, szociális helyzet alapján vagy előtakarékosághoz kötötten 55 db lakás;*
- *költségalapon meghatározott lakbérű lakások, illetve közérdekű elhelyezésre szolgáló lakások száma változatlanul 15-15 db;*
- *kijelöltek 1 db szükséglakást.*

A változások háttereként a Jegyző előadta (valamint tájékoztatásához csatolt fotókkal igazolta), hogy a lakások leadása során több alkalommal kellett azzal szembesülniük, hogy az érintett ingatlan – akár életveszélyesnek is minősülő – műszaki állapota alkalmatlan a további bérbeadásra; egyes esetekben pedig a felújítási költség elérheti a 20 millió Ft összegű nagyságrendet is. Az értékesített ingatlanok után befolyt bevételeket felújításokra fordították. A fennmaradó 157 bérlakásból 108 db ingatlan esett át teljes felújításon az érintett időszakban, miközben a szociális helyzet alapján kérelmet beadók „akár 1 hónapos várakozási idő után” bérlakáshoz juthatnak.

Ezen időszakban összesen a szociális bérlakások közül kivont 3 db, leromlott műszaki állapotú családi házas ingatlan került ténylegesen értékesítésre (noha további ingatlanok is meghirdetésre kerültek, eddig érdeklődés nélkül).

2.4. A bérleti szerződések megszűnése tekintetében a Jegyző előadta, hogy az érintett időszakban 47 esetben indult bírósági eljárás a korábbi bérlővel, illetve lakáshasználóval szemben. Ezek közül 38 esetben felhalmozott tartozások miatt került sor a bérleti szerződés megszüntetésére, és *csupán 2 esetben volt a megszüntetés oka az, hogy a maximalizált bérleti idő lejárt.* (További felmerült indokok: korábbi bérlő halála, lakásbérlet folytatására jogosult személy hiányában; a bérlőnek lakástulajdona állt fenn; szerződésszegés, illetve jogszabályellenes magatartás.)

Az esetek túlnyomó részében a bírósági eljárás során, illetve a végrehajtási eljárás során a volt bérlők/használók önként adták birtokba a bérleményt, *tényleges kilakoltatásra pedig csupán 1 esetben került sor.* Egy másik esetben a birtokbaadás zártörés útján történt, 3 végrehajtási eljárás pedig még folyamatban volt a tájékoztatás kibocsátásakor. A bérleti idő lejárt miatt megszünt bérleti szerződések esetén végrehajtási eljárást nem kellett indítani.

2.5. A Jegyző rögzítette, hogy törekednek a lakás- és helyiséggazdálkodással kapcsolatos feladataiknak „jó gazda módjára” eleget tenni. A Jegyző rámutatott, hogy az Önkormányzat – a szociális bérlakásrendszer elérhetővé tételén túlmutatóan – széles körű szociális ellátórendszert tart fenn (települési lakásfenntartási támogatás; hátralékkezelési támogatás; rendkívüli települési támogatás; segítségnyújtás a Paks Kistérség Szociális Központon keresztül).

2.6. Kérdésekre válaszolva (a fent ismertetetteken túlmenően) a Jegyző rögzítette, hogy gyakorlati tapasztalataik szerint nem megfelelő megoldás, ha a szociális bérlakás iránti igények elbírálása kizárólag az igénylők vagyoni, szociális helyzetének egyszerű összehasonlításával történik. A bérlet időtartamának maximalizálására szükség van. Ennek oka egyrészt, hogy *az Önkormányzat kifejezetten az átmeneti segítségnyújtás eszközeként kívánja biztosítani a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségét.* Másrészt, így kerülhető el, hogy a szociális bérlakás-állomány jelentős része tartósan néhány család kezében összpontosuljon, érdemben elzárva az elől további igénylőket.

A maximális időtartam lejártát követően az érintettek azon jogosultsága, hogy szociális helyzet alapján bérbe adott önkormányzati bérlakást igényelhessen, sem bármely feltétel teljesülése esetén *nem éled fel,* annak érdekében, hogy más rászorultak is részesülhessenek ilyen támogatási lehetőségben.

A bérleti szerződés megszűnését követően az érintettek elhelyezéséről az Önkormányzat nem gondoskodik (összhangban a Lakásrendelet 15/B. § rendelkezésével is). Ugyanakkor esetenként más eszközökkel törekednek az érintettek segítségére lenni (költözéshez, kaució letételéhez hozzájárulás; segítségnyújtás szociális hálózat útján). Tudomásuk szerint egyetlen korábbi lakáshasználó sem maradt fedél nélkül, lakhatásuk más módon megoldottá vált.

A Lakásrendelet módosítását követő tapasztalatokat egyöntetűen pozitívnak értékelik, *az intézkedések felülvizsgálatát nem tervezi az Önkormányzat.*

B) A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az Ajbt.-ben e bekezdés alatt felsorolt valamely szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének *b*) pontja értelmében az alapvető jogok biztosá által vizsgálható szervek közé tartozik a helyi önkormányzat.

A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosá mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a szabályozást kibocsátó, illetve előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

2. A szociális célú juttatások szabályozásának alaptörvényi hátterét az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése jelenti, amely rögzíti, hogy *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.*

Ezzel kapcsolatos, már az Alaptörvény hatálya alatt született, irányadó 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „*az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz*”. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése első mondatának szövegezésével, (miszerint Magyarország a szociális biztonság nyújtására „*törekszik*”) egyértelműen deklarálja, hogy *Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél.* „*Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne.*” [3217/2014. (IX. 22.) AB határozat]

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata mindazonáltal kifejezetten rögzíti a következőket: „*Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.*” A fent hivatkozott 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az állampolgárok még az ennek a rendelkezésnek a hatálya alá tartozó speciális esetekben (anyaság, betegség, és így tovább) is csak „*törvényben meghatározott*” mértékű támogatásra jogosultak; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg (még ezen

esetekben is). Ezzel egyezően a 3230/2013. (XII. 21.) AB végzésben az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette: „*A szociális intézményrendszer és az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés második mondatában foglalt támogatások kialakítása és szabályozása a jogalkotó feladata, melynek során – az Alaptörvény keretei között – széles körű mérlegelés illeti meg. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ide értve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség.*”

Az előzőekben fel nem sorolt, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatának hatálya alá *nem* tartozó szociális támogatások esetében az Alkotmánybíróság jogértelmezésének kiindulópontja a következő. Az állami, önkormányzati szervek nem csak alkotmányos kötelezettségből, alkotmányos szabályok által meghatározott körben nyújthatnak ellátásokat, hanem egyéb megfontolásokból is. Ezek a juttatások alkotmányjogi szempontból méltányosságból adható juttatásoknak, más megnevezéssel *ex gratia* juttatásoknak minősülnek. Az *ex gratia* jellegű megoldásokkal összefüggésben kialakult gyakorlatát a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalt össze a testület.

A jogalkotó ilyen esetekben nem jogi igényeket elégít ki, nem eleve jogosultakat különböztet meg, hanem méltányosságból juttat javakat (775/B/2009. AB határozat). *Nincs senkinek Alaptörvényből levezethető, alanyi joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön* [16/1991. (IV. 20.) AB határozat]. Következésképp a jogalkotót *széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében*. A megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat; 922/B/2000, AB határozat; 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat]

A támogatások első – vagyis az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondatának hatálya alá tartozó – csoportja tekintetében a jogalkotó döntési szabadsága viszonylag korlátozottabb (példának okáért nem dönthet úgy a jogalkotó, hogy semmilyen támogatást nem nyújt ezen érintetteknek).¹ A második csoport esetében a jogalkotó szabadsága még szélesebb körű. *Konkrét támogatási forma igénybevételére ugyanakkor egyik csoport esetében sincs senkinek alanyi joga, illetve a részletszabályok, feltételek meghatározása során a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg, amelynek alapvető korlátja az önkényesség tilalma.*

3. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése értelmében *Magyarország törekszik arra, hogy a méltó lakhatás feltételeit mindenkinek biztosítsa.*

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is a szociálpolitika egyik elemeként tekintett a lakhatás támogatására, tehát alkotmányos szempontból az állampolgároknak nyújtott lakhatási támogatások is szociális támogatásnak minősülnek. „*Az állampolgárok lakáshoz jutásának állami támogatása az állam általános szociálpolitikájának a része*” [731/B/1995 AB határozat]. Ennek megfelelően ezen a területen is a szociális juttatások tekintetében általában alkalmazott alapelv érvényesül, nevezetesen *a jogalkotó széles körű mérlegelési joga, az Alaptörvény keretei között.*

¹ Az alkotmányjogilag szigorúbb megítélésű szociális jellegű jogintézmények közé tartozik továbbá az állami (öregségi) nyugdíjrendszer, vö. Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése: „Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

Ebben a tekintetben nem vezet eltéréshez az Alaptörvény azon szerkezeti megoldása sem, amely a lakáshoz jutás támogatására vonatkozó *törekvést* külön rögzíti Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés második mondatában. Hasonlatosan az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése első mondatához, ezen rendelkezéssel kapcsolatban is az az értelmezés az irányadó, miszerint: *„Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése ugyancsak szociális jellegű államcél, és nem pedig jogosultságot fogalmaz meg, amikor azt rögzíti, hogy Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”* [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]

4. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti *a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát*. Ennek a védelemnek és gondoskodásnak a megvalósítása a család, az állam és a társadalom kötelessége is [vö.: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, 982/B/1998. AB határozat].

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga – egyebek mellett – az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére, a gyermek megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételek biztosítására. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, mely szerint az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában – a korábbi gyakorlatát megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy a rendelkezés a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. *Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire.*

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában utalt arra is, hogy *„az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa”* [megerősítette: 9/2019. (III. 22.) AB határozat].

A vonatkozó alaptörvényi rendelkezések megfelelő alkalmazásának hátterét képezi azon alapvető megközelítés, miszerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jogok és kötelezettségek *„középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll”* [20/2022. (X. 13.) AB határozat].

5. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése egyes hátrányos helyzetű csoportok kiemelt védelmét irányozza elő.

Ezzel összefüggésben a 14/2014. (V. 13.) AB határozat a következőket hangsúlyozta. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése *„szintén államcélként, és a tényleges esélyegyenlőség elérése érdekében megteendő pozitív diszkriminációként mondja ki, hogy: 'Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.'”*

Ezen alkotmányos szabály alapján az államnak aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartást kell tanúsítania. Ugyanakkor az ezen rendelkezés talaján álló támogatások tekintetében is érvényes az a megállapítás, hogy azok részletszabályait az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja, mivel egy konkrét támogatási forma változatlan működtetésének kötelezettsége, illetve az erre való alanyi jogosultság az Alaptörvényből nem vezethető le.

III. Az ügy érdekében – megállapítások a Lakásrendelet szövegezése tárgyában

A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat alapján a kifogásolt szabályozással kapcsolatban az alábbi megállapításokat tettem.

1. A jelen esetben az alkotmányossági elemzés kiindulópontja a Lakásrendelet megalkotására szolgáló törvényi felhatalmazás, a Lakástörvény 3. § (1) bekezdésének elemzése. Ezt az elemzést az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint végezte el az 1074/B/2004. AB határozatában.

Kiemelendő, hogy a testület megállapítása szerint: *„Ez a felhatalmazás két elemet tartalmaz.”*

A rendelkezés egyrészt felhatalmazást tartalmaz arra, hogy a helyi önkormányzat a tulajdonában lévő lakásra tulajdonosként rendeletben meghatározza azokat a feltételeket, amelyek szerint az önkormányzati lakásra bérleti szerződést lehet kötni. (Lakástörvény 3. § (1): *„A helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra (a továbbiakban: önkormányzati lakás) a tulajdonos önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében (a továbbiakban: önkormányzati rendelet) meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni. [...]”*)

Ez a felhatalmazás, alkotmányos keretek között, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint átfogó jellegű. *„A bérbeadás feltételeinek önkormányzati rendeleti szabályozása magában foglalja annak normatív szabályozását is, hogy az önkormányzati bérlakás milyen feltételek esetén, kinek nem adható bérbe. Ezek az általános feltételek a piaci alapon és a szociális alapon történő bérbeadásra egyaránt vonatkozhatnak. Az ilyen tartalmú normatív szabályozás azonban nem lehet ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel, nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.”* [1074/B/2004. AB határozat]

A Lakástörvény 3. § (1) bekezdésének második mondata pedig azt a kötelezettséget, tartalmazza, hogy: *„Az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit.”* Ebben a körben az önkormányzat kifejezetten a szociális bérbeadás szociális feltételeiről rendelkezik.

A két fajta feltételre részben eltérő alkotmányossági követelmények alkalmazandók, erre tekintettel szükséges a kifogásolt rendelkezést besorolni a két kategória valamelyikébe. Ezzel kapcsolatos megállapításaim a következők.

Szociális lakásbérlet esetén a bérlet tekintetében alkalmazandó konkrét időkorlátra vonatkozó rendelkezések a Lakásrendelet rendszerében a szociális lakásbérlet szabályai között helyezkednek el (vö. Lakásrendelet 20. §). Az érdemi, jellegadó rendelkezés azonban nem ez. A Lakásrendelet 3/B. § (1) bekezdése az, amely *általános jelleggel* (a közérdekű lakáselhelyezés kifejezett kivételével) rögzíti, hogy nem köthető bérleti szerződés a korábbi bérlővel és vele együtt költöző nagykorú családtagokkal a Lakásrendeletben meghatározott leghosszabb bérleti időtartamot meghaladóan. Az önkormányzati lakásbérlet időtartamának limitálása *az adott esetben nem a szociális helyzet alapján bérbe adott lakásokra vonatkozó speciális szabály*, hanem az önkormányzati bérlakás más kategóriáira is (előtakarékossághoz kötött bérbe adható, ill. költségalapon meghatározott lakbérű lakások)², illetőleg a bérlakások túlnyomó részére alkalmazandó szabály. Szerkezetileg is megállapítható, hogy a rendelkezés a Lakásrendelet II., „A lakásbérlet szabályai” c. Fejezetében, *általánosan alkalmazandó szabályként került rögzítésre.*

A kifogásolt rendelkezések tehát annak fényében vizsgálhatóak, hogy az önkormányzati lakásbérlet általánosan (de, ennek megfelelően, a szociális lakásbérlet esetében is) alkalmazandó feltételeiként alkotmányosnak minősülnek-e.

² Vö. Lakásrendelet 24. §, 29. §,

Mindenek előtt rögzítendő, hogy nem állapítható meg, hogy az adott kérdésben az önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdéseiben foglaltak sérelmével, a Lakástörvény 3. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazáson túlterjeszkedő módon alkotott volna szabályozást.

2. Mint az a szociális biztonságra, illetve a lakhatás feltételeinek biztosítására vonatkozó alaptörvényi rendelkezések kapcsán a fentiekben már kifejtésre került, az Alkotmánybíróság konzisztens értelmezése mindezek tekintetében az, hogy esetükben államcélokról, nem pedig alapvető jogokról beszélhetünk.

Az e körbe tartozó államcélok esetében a jogalkotót más természetű kötelezettségek terhelik, mint a kötelezően biztosítandó alapvető jogok tekintetében: „Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Alaptörvényben megfogalmazott államcélok, így például a XIX. cikk (1) és (2) bekezdése, illetőleg a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti szociális jellegű államcélok a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothatnak az adott államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást.” [24/2019. (VII. 23.) AB határozat] Mint a testület már a 731/B/1995. AB határozatában rögzítette, a vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből „nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, de az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét köteles volna biztosítani.” Az állampolgárok között eltérő szabályokat felállító szabályoknak, feltételrendszereknek pedig alkotmányossági korlátja (amint az fent, a jelen jelentés B) II. rész 2. pontjában kifejtésre került), hogy a potenciális érintettek között nem egyenlő kezelést előíró feltételnek észszerű oka legyen, azaz ne minősüljön – alkotmányos értelemben véve – önkényesnek a szabályozás.

A jelen esetben vizsgálendő feltétel a *bérleti idő maximalizálása*, vagyis annak előírása, hogy meghatározott idő elteltével (szociális lakásbérlet esetén 4+3 év elteltével) a bérlet megszűnik és *kivételt nem ismerő módon* a továbbiakban az érintett (akár korábbi bérlő, akár korábbi bérlővel együtt költöző nagykorú családtag) önkormányzati lakás bérletére nem jogosult.

Ezzel kapcsolatban megítélésem szerint az állapítható meg, hogy az érintett rendelkezéseket *főszabályként* tekintve, *alkotmányos szempontból* azok önkényesnek nem minősülnek. A szociális célú lakásbérlet különösen kedvező lehetőség, amely a lakhatásukról más módon nem vagy csak aránytalan nehézséggel gondoskodni tudó érintetteknek önálló lakhatást piaci ár alatti ellenérték fejében biztosít. (Kisebb mértékben ez az önkormányzati lakásbérlet egyéb eseteiben is releváns szempont.) A rendelkezésre álló, bérelhető lakóingatlanok kínálata véges, gyakorlati szempontból észszerűen feltételezhető, hogy az igénylők száma az elérhető helyek számát tartósan meghaladja. (Mindezekből mindazonáltal a lakásgazdálkodásra is adódnak bizonyos, alábbiakban részletezendő következtetések). *Elfogadható* célkitűzésnek minősül, hogy a szabályozás ezt a különösen kedvező, azonban korlátozottan rendelkezésre álló támogatási lehetőséget oly módon tegye lehetőleg minél több érintett számára elérhetővé, hogy biztosítja a szociális helyzet alapján bérbe adható – illetve általában véve az önkormányzati tulajdonú – lakóingatlanok „forgását”, időben eltolva teszi az igénylők egyre újabb köre részére lehetővé azok igénybevételét.

Természetesen a helyi önkormányzat feladata, politikai és erkölcsi felelőssége annak a helyi viszonyok ismerete alapján történő mérlegelése, hogy adott helyen és időben mennyiben indokolt ilyen természetű korlátozás kialakítása és fenntartása.

Mindez nem jelenti azonban azt, hogy valamely, általában véve elfogadhatónak tekinthető szabályozás meghatározott konkrét élethelyzetekben történő alkalmazása ne rejthetné esetlegesen magában alapvető jogok sérelmének közvetlen veszélyét.

3. Az alapvető jogok biztosának nem feladata egy meghatározott település szociálpolitikájának szakmai alapú véleményezése. Az alapvető jogok biztosának vannak ugyanakkor olyan

feladatai, amelyek keretében különös figyelemmel kell lennie meghatározott csoportokat érintő (akár szociálpolitikai, akár egyéb) intézkedések egyes vonatkozásaira. A szélesebb fókusz különösen az indokolja, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) és d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet fordít a *gyermek*ek, valamint a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok*, így különösen az egzisztenciálisan súlyos helyzetben lévő, kiszolgáltatott személyek *jogainak védelmére*.

A fentiek figyelembevételével az ombudsmani gyakorlat részét képezi, egyebek mellett, egyes esetekben az önkormányzati lakásbérletek – akár jogszerű – megszüntetésével együtt járó potenciális káros hatások, következmények megelőzése érdekében tett fellépés is. Az alábbiakban előadottak tekintetében mintaként hivatkozom e körben különösen az AJB-1474/2014. sz. alatt kibocsátott jelentésre.³

A gyermeki hajléktalanság az egyik legsúlyosabb jogsérelem veszélyét magában hordozó, gyermekeket érintő helyzet. Ez az állapot, önmagában vett (a gyermek egészségét, méltóságát érintő) súlyosan hátrányos hatásai mellett, áttételesen – különösen az ezzel összefüggésben felmerülő lakcím nélküliségre tekintettel – a gyermeknek az ellátórendszerből, az oktatásából és az egészségügyi rendszerből való kiesésének közvetlen veszélyével is együtt jár. A felmerülő problémák elhárítása érdekében rendkívüli, kellően nem hangsúlyozható jelentőséggel bír különösen a prevenció, a káros helyzet bekövetkezésének megelőzése.

Mint az AJB-1474/2014. sz. jelentés rámutatott: „*Nem elhanyagolható szempont a gyermekek potenciális hajléktalanságával kapcsolatban azt is felidézni továbbá, hogy a korábban a fővárosi és vidéki hajléktalanok ellátásával, foglalkoztatásával kapcsolatban született jelentések⁴ és külföldi kutatások⁵ is leszögezték, hogy a megelőzés olcsóbb, mint a kialakult helyzet kezelése, és hogy a bármilyen szinten érintett intézmények együttműködése nagyban segíti a költségtakarékosságot és hatékonyságot.*”

A hivatkozott jelentésben kiemelésre került az is, hogy *a szociális alapú bérleti jogviszonyok megszűnése, illetve megszüntetése olyan terület, amely esetében ez a megelőzés kulcsfontosságú* – még olyan esetben is, amikor a megszüntetésre alapvetően jogszerűen kerül sor.

Fontos továbbá felhívni a figyelmet arra, hogy a gyermeki hajléktalanság megelőzése mellett más, a gyermekek jogait és jogos érdekeit súlyosan veszélyeztető helyzetek elkerülése is figyelembe veendő szempont. Ezzel összefüggésben indokolt felhívni a figyelmet a Gyvt. 6. § (1) bekezdésére és 7. § (1) bekezdésére, amelyek alapján *messzemenően kerülendő a gyermek elválasztása saját családi környezetéből, különösen kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt*. Ilyen jogsérelem veszélyét ugyanakkor kiskorú érintettsége esetén a szociális alapú bérleti jogviszonyok (alapvetően jogszerű) megszűnése, illetve megszüntetése is nagymértékben növelheti, amennyiben ezt követően a család együttes elhelyezése nem biztosított.

Az előzőekkel összefüggésben indokolt említeni az AJB-2026/2017. sz. ügyben kibocsátott jelentést, amely a hivatalból indított, a gyermekvédelmi szakellátásba vétellel, kiemeléssel kapcsolatos hatósági eljárásokban a gyermeki jogok, az arányosság és a fokozatosság követelményének érvényesülése tárgyában lefolytatott átfogó vizsgálat

³ Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes KÖZÖS JELENTÉSE a Miskolci Önkormányzati Rendszert által koordinált közös ellenőrzési gyakorlatnak, a helyi lakásrendelet és a Miskolc környéki települések rendeletei módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedéseinek vizsgálatáról az AJB-1474/2014. számú ügyben (Kapcsolódó ügyek: AJB-3268/2014., AJB-3647/2014., AJB-3649/2014., AJB-4404/2014.). Elérhetősége: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2395518/miskolci_jelentes_20150527.pdf/49568f34-d431-4112-a64f-9e3a5e2babfd

⁴ Lásd pl. AJB-5727/2012. számú jelentés, AJB-2723/1012. számú jelentés

⁵ Lásd pl. a FEANTSA éves jelentése 2011-ből, a szociális szolgáltatások minőségi standardjai a hajléktalan-ellátásban, <http://www.feantsa.org/spip.php?article155&lang=en>, valamint a Hajléktalanokért Közalapítvány oldalán elérhető a 2013- évi Hajléktalanügyi Ország-jelentés a <http://hajlekt.hu/> elérhetőségen.

eredményeként született. A jelentés fő megállapításai közé tartozott, hogy – bár a Gyvt. szellemiségének ez ellentmond – a *gyerekek döntő többsége alapvetően a család mélyszegénysége miatt kerül szakellátásba. A vizsgált időszakban, a vizsgált területeken a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek közel egyharmada elsődlegesen anyagi veszélyeztetettség miatt nem élhetett a vér szerinti családjában.*

Ezen a problémakörön belül jelentkezett kifejezetten a *lakhatási problémák* miatti elhelyezés is. Mint a fentiekben hivatkozott jelentés rögzítette – visszautalva egy 2010-ben folytatott szakellátást érintő ombudsmani vizsgálat eredményeként kiadott, AJB-849/2010. számú jelentés megállapításaira – kifejezetten a szülők lakhatási körülményei, lakhatási problémái, hajléktalansága miatt is több helyütt és több esetben kerültek gyermekek szakellátásba. Ez a tendencia független forrásokból is megerősíthető volt: „*A Habitat for Humanity Magyarország 2014-es évre vonatkozó, lakhatási szegénységet vizsgáló jelentése⁶ szerint 2013-ban 21 ezer (2015-ben 23.144) gyermek nevelkedett gyermekvédelmi szakellátásban, közülük minden harmadik lakhatási ok miatt került gyereketthonba, vagy nevelőszülőhöz.*”

Az AJB-2026/2017. jelentés rámutatott, hogy összefüggés van a vizsgált területeken a rászoruló családoknak adható pénzbeli és természetbeni juttatások és az anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető családból való kiemelés között (noha *csak* anyagi támogatással nem előzhető meg a rossz egzisztenciális helyzet esetén a gyermekek családból való kiemelése). A problémák okai között pedig szerepelt – egyebek mellett – az *önkormányzati* (és egyéb) *szociális bérlakások hiánya* is. Az állam kötelessége, hogy minden eszközzel megelőzze a szegénység miatti gyermekkiemeléseket, és a gyermekvédelem területén kívüli, összehangolt szociálpolitikai intézkedések is szükségesek a jogsértő helyzet megszüntetéséhez.

A fentiek alapján jelen vizsgálat keretében, a Lakásrendelet vonatkozásában a következőket tartom indokoltnak leszögezni.

Megítélésem szerint magában a szabályozásban indokolt a lehető legteljesebb mértékben biztosítani azt, hogy annak alkalmazása a gyermekek fentiek szerinti jogos érdekeit lehető legkevésbé veszélyeztető módon történjen. Ebből a szempontból kiemelendő a megelőzés jelentősége, amely alapján indokolt fenntartani annak a lehetőségét, hogy különös méltánylást érdemlő esetben, kiskorúak súlyos jogsérelmének közvetlen veszélye esetén *önmagában az időtartam lejártja miatt ne kerüljön sor minden esetben a szociális lakásbérlet megszüntetésére*, hanem az ideiglenesen a szükség szerinti mértékig meghosszabbítható maradjon.

Álláspontom szerint a gyermeki hajléktalanság megelőzése szempontjából a Lakásrendelet vizsgált rendelkezése kifogás alá esik, arra visszavezethetően a gyermekek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélye áll fenn.

A visszás helyzet fennállásának oka jelen esetben a szabályozás rugalmatlansága, a különleges méltánylást érdemlő szituációk eltérő kezelésének lehetőségének kizárása. Elfogadható megoldás lenne az például, ha a szabályozás azt biztosítaná, hogy a szociális lakásbérlet maximális időtartamon túli *kivételes* meghosszabbítására eseti jelleggel és méltányossági alapon, a jogalkalmazó szervek mérlegelése alapján kerülhessen sor.

Megjegyezhető ezen a ponton, hogy az önkormányzati normaszöveg szintjén eddig is fennállt a bérleti időtartam maximalizálása. A Lakásrendelet, a jelen kifogással érintett szövegezés hatálybalépését megelőző időállapot szerint, 5+5 éves felső időtartamot irányozott erre elő.⁷ Kifejezett lehetőséget eddig sem tartalmazott a rendelet szövege méltányosság

⁶ http://www.habitat.hu/files/HABITAT_2014_lakhatasi_jelentes_hosszu_1109.pdf (41-44. oldal)

⁷ Lakásrendelet [Nemzeti Jogszabálytár, 2017. április 20-a és 2022. május 27-e között hatályos szöveg] 20. § (1) Szociális helyzet alapján meghatározott bérleti jogosultság öt évre szól. Ezen belül a bérleti szerződést évente – egy éves időtartamra - köti meg a szolgáltató a bérlővel. [...] (6) Az öt év leteltét megelőző három hónappal indított felülvizsgálati eljárás során, ha a jogosult szociális helyzetében kedvező változás a bérlőkijelöléstől számított öt év elteltével sem áll be, úgy a felülvizsgálatnál a bérlőkijelölés további öt évvel meghosszabbítható, abban az

gyakorlására, azonban – a rendelkezésre álló adatok szerint – a szabályozás teljes kontextusában erre nem is merült fel a jelenlegihez hasonló igény. Érdemi eltérést jelent az új szövegezésben a Lakásrendelet 3/B. § szerinti szigorú szerződéskötési tilalom, amely az együtt költöző nagykorú családtagokra is kiterjed; illetve – a Jegyző tájékoztatása alapján – a korábbiakban eltérő volt az Önkormányzatnak a szerződési időtartam lejártával kapcsolatos tényleges gyakorlata (vagyis az Önkormányzat önmagában erre tekintettel ténylegesen nem, vagy nem minden rendelkezésre álló eszközzel intézkedett az érintett ingatlan visszabocsátása iránt).

Az előzőeket is figyelembe véve, a teljesség kedvéért rögzítendő, hogy elfogadható lehet az is, amennyiben a *szabályozás más, egyenértékű módon garantálja* azt, hogy az önkormányzat a szociális alapú bérleti jogviszonyok megszűnése, illetve megszüntetése során *minden lehetséges módon a gyermeki jogok sérelmének, különösen a gyermeki hajléktalanság prevenciójának figyelembevételével* mellett – a *gyermeknek családjától anyagi okból történő elválasztásának tilalmára figyelemmel* – legyen köteles eljárni.

Méltányolandó, hogy a Lakásrendelet már jelenleg is tartalmaz ebben a körben értékelhető szabályozási elemet. A Lakásrendelet 31. § (2) bekezdése előírja a következőket: *„Ha a határozott időre szóló, illetőleg valamely feltétel bekövetkezéséig tartó lakásbérleti jog a szerződésben meghatározott idő elteltével, illetőleg feltétel bekövetkezésekor szűnik meg és a kisgyermekes bérlő lakáshelyzetét önerőből megoldani nem képes, számára az önkormányzat ideiglenes jelleggel szükséglakást ajánlhat fel.”*

Az adott helyzetben rendelkezésre álló egy, azaz 1 db szükséglakás kiutalásának lehetősége azonban a fenti probléma szempontjából önmagában teljes értékű megoldásnak nem tekinthető.

4. Az önkormányzat által mérlegelendő szempontnak tekintem a következőket is.

Nyilvánvaló módon a kiskorúak érintettsége mellett *egyéb élethelyzetek is felmerülhetnek*, amikor különösen súlyos problémát jelent valamely érintett részére a megszokott lakókörnyezetből történő kényszerű kiszakítás. Felhozható itt akár *különösen idős személyek helyzete, vagy egyes tartós betegségekkel, illetve fogyatékossgal élő személyek helyzete* egyaránt.

Önkormányzati lakásbérlet esetén *aránytalan sérelemmel járhat* ilyen helyzetekben, ha a bérlet megszüntetésére önmagában a maximális bérleti időtartam lejártára tekintettel kerül sor. Fokozott problémát jelenthet ez a szociális helyzetre tekintettel bérbe adott lakások esetében, amikor az érintettnek várhatóan különös nehézséget jelent majd a bérlet megszűnését követően megoldani a lakhatását.

Valamely kivételes, méltányossági alapon történő mérlegelési lehetőség bevezetése ilyen helyzetek kezelésére is megfelelő eszközt szolgáltathat. Ilyen intézkedés – mint hátrányos helyzetben lévő csoportok érdekeinek előmozdítását szolgáló lépés – egyben *összhangban állna az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének rendelkezésével*, illetve az abban megjelenített alkotmányos alapértékekkel egyaránt.

IV. Megállapítások az önkormányzati lakásgazdálkodással összefüggésben

Valamely meghatározott település lakásgazdálkodásának szakmai alapú véleményezése nem – még a helyi szociálpolitikánál is kevésbé – tartozik az alapvető jogok biztosának feladatai közé.

esetben, ha a bérlőnek lakbér és közüzemi tartozása nincs, a lakást rendeltetésszerűen használja és a 17. § (1) bekezdésében szabályozott szociális jogosultság fennáll. E bekezdés alkalmazásánál a (2) bekezdésben meghatározott eltérést nem lehet figyelembe venni, kivéve, ha előtakarékos bérlakást igényelhet a bérlő. Ebben az esetben az adott lakásra átmenetileg a 21 – 26. §-okat kell megfelelően alkalmazni.

Az önkormányzati lakásgazdálkodás olyan feladat és felelősség, amelyben az önkormányzatnak nemcsak a helyi közügyek felelőseként, hanem magánjogi jogosultként, tulajdonosként is nagyfokú szabadsággal gyakorolható, széles döntési, intézkedési jogkörei vannak.

Az önkormányzat mindenkor teljesítőképessége, a rendelkezésére álló eszközök szerint döntheti el, hogy milyen segítséget képes nyújtani a rászorulóknak részére. E körben az önkormányzat feladata és felelőssége annak mérlegelése is, hogy lakástulajdonát mennyiben fordítja közvetlenül szociális problémák megoldására (illetve mennyiben választ más eszközöket lakhatási gondok kezelésére).

Figyelembe kell venni mindazonáltal a következő szempontokat is. Az önkormányzati lakástulajdonnal kapcsolatban konzisztensen érvényesülő alapelv az alkotmánybírószági gyakorlatban, hogy annak tekintetében a tulajdonos önkormányzattal szemben speciális elvárások, korlátozások érvényesíthetők. *„A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legegyszerűbb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja.”* Ennek megfelelően az önkormányzat tulajdonosi szabadsága korlátozottabb, mint más vagyontárgyak esetében. [Vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat; megerősítette 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat.]

Az Alkotmánybírószágot egy fontos határozatában megállapította továbbá azt is, hogy, bár alkotmányos rendelkezésekből *„konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog [...] nem következik, az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására.”* [42/2000. (XI. 8.) AB határozat]

Az Alkotmánybírószágot a hivatkozott 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására irányuló erőfeszítéseket nemzetközi kötelezettségvállalások is előírják. A testület e körben utalt különösen – kifejezetten a lakhatással összefüggésben – az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésén, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. Cikk 1. pontja, mely külön hangsúlyt helyez az életkörülmények javítása érdekében az egyes létfeltételek megteremtésére irányuló folyamatos tevékeny állami cselekvésre: *„Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházatot és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”*

Az Alkotmánybírószágot idézte továbbá ezzel összefüggésben az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény 16. Cikkét, amely a család szociális, jogi és gazdasági védelmének széles körű megvalósítását írja elő: *„A család mint a társadalom alapvető egysége, teljes körű fejlődéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házaspároknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök.”*

Mindezekből természetesen *nem* vezethető le az önkormányzati lakástulajdonos bérletének határozatlan ideig tartó fenntartásához fűződő alanyi jogként felfogott „lakhatáshoz való jog” a bérlők oldalán.

Jelentőséggel bírhatnak viszont a fenti megállapítások a helyi önkormányzatot terhelő *intézményvédelmi kötelezettség* terjedelmének meghatározása körében.

Az alapvető jogok egyben a jogrendszer alapértékei, amely értékek megvalósítása érdekében az államot (így illetékességi területén, alkotmányos feladat- és hatáskörén belül, a helyi önkormányzatot is) az alanyi jogként felfogott alapvető jogok érvényesítésén *túlmutató* kötelezettségek is terhelik.

A jogirodalom megállapítása szerint: „Az egyes alapvető jogok szubjektív, alanyi jogi oldala és az objektív tartalma nem feltétlenül fedi egymást. Az objektív védelmi kör túlmutathat azon a jogosultságon, amely alanyi jogként megilleti az egyént [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 296, 302.]. Sajátos jelenség az a magyar AB gyakorlatában, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége, amely kihat a korlátozás általános és eseti mércéire, összekapcsolódik az értékvédelemmel. A jogok védelmének elsőrendűsége az állami kötelezettségek sorában tehát azt jelenti, hogy minden más szempont – államszervezeti és államszervezési közérdek – csak akkor érvényesülhet, ha az nem akadályozza meg, hogy az állam az elsőrendű kötelességének eleget tegyen.”⁸

A fentiek alapján az államtól (önkormányzattól) nem csupán az várható el, hogy az emberi jogokat ne sértse, hanem az is, hogy a rendelkezésre álló keretek között *aktív magatartással, megfelelő intézkedésekkel, szervezési megoldásokkal segítse elő* a jogok, illetve a kapcsolódó államcélok tényleges érvényesülését is.

Ezen belül – figyelemmel az önkormányzati lakástulajdon speciális funkciójára is – az önkormányzati lakásgazdálkodással szemben jogosan támasztható elvárás, hogy az megfelelő módon szolgálja különösen, noha nem kizárólagosan, a szociális biztonsághoz fűződő jog (illetve államcél) lehető legteljesebb érvényesülését is.

Ebből a szempontból az érintett önkormányzat elmúlt években megvalósult gyakorlata felvet bizonyos aggályokat.

Az önkormányzat tájékoztatása⁹ alapján megállapítható fő tendenciák a következők.

A kiinduló állapotként tekinthető, 2020. év eleji (2020. márciusi módosítást megelőző) helyzet – jelen vizsgálat szempontjából releváns – főbb számadatai szerint az önkormányzati bérlakások száma 172 volt, ebből szociális helyzet alapján bérbe adható 67 db lakás. A tájékoztatásban rögzítettek értelmében 2023 elején fennálló, jelenleg végállapotnak tekinthető helyzet: önkormányzati bérlakások száma 157 db, ebből szociális helyzet alapján 21 db, szociális helyzet alapján vagy előtakarékosághoz kötötten 55 db lakás bérbe adható.

A Jegyző rögzítette, hogy a korábban nem használt „vegyes” kategória (szociális helyzet alapján vagy előtakarékosághoz kötötten bérbe adható lakások) bevezetésével a szociális helyzet alapján (is) bérbe *adható* lakások száma növekedett. Megállapítható azonban, hogy ez a hatás, jelen állás szerint, legfeljebb átmenetileg volt jelentősnek tekinthető, a – jelen jelentés szempontjából – kiinduló és záró állapot szerint ezen megközelítés alapján is inkább kismértékű emelkedésről lehet beszélni (szociális helyzet alapján, vagy az alapján is bérbe adható 2020 elején 67 db lakás, 2023 elején 21+55=76 db lakás).

Éppen így megállapítható azonban, hogy a *kizárólag szociális helyzet alapján bérbe adható lakások száma a vizsgált időszakban jelentős csökkenést mutat* (2020 elején 67 db lakás, 2023 elején 21 db lakás).

Az egyéb kategóriák tekintetében érvényesülő tendenciákat vizsgálva az rögzíthető, hogy a *kizárólag* előtakarékosághoz kötötten bérbe adható lakások száma mutat még csökkenést (2020 elején 75 db lakás, 2023 elején 50 db lakás), de nem olyan mértékűt, mint a szociális bérlakások száma. Értelemszerűen új fejlemény, hogy nagy számban jelentek meg az új „vegyes” kategóriába tartozó lakások. Az ezeken túli további kategóriákban stagnálás vagy nem szignifikáns mértékű növekedés mutatható ki az érintett lakások számában.

Megjegyzendő még, hogy az önkormányzati tájékoztatásból megállapítható módon lakások értékesítésére kizárólag korábban szociális bérlakásnak minősülő ingatlanok köréből került sor (rögzítendő azonban, hogy nem magas számban).

⁸ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2020); [21] sz. bekezdés

⁹ Jelen jelentés A) rész 2.3. pontjában

Ismételten hangsúlyozandó, hogy az alapvető jogok biztosa nem felülvizsgálati fóruma az önkormányzati lakásgazdálkodásnak. Méltányos továbbá megjegyezni, hogy a tájékoztatás alapján Paks Város Önkormányzata lakásgazdálkodásában felismerhetőek elismerésre méltó, előremutató elemek (különösen, de nem kizárólagosan az önkormányzati bérlakások felújítása terén).

Mindezek előrebocsátása mellett meg kell állapítani, hogy – hacsak a „vegyes” kategóriában rendkívüli mértékben el nem tolódnak a szerződéskötések arányai a szociális alapon történő bérbeadás felé – *Paks Város lakásgazdálkodásában a szociális lakásbérlet tekinthető az elmúlt évek folyamatai vesztesének*, ami az erre a célra rendelkezésre álló lakásállomány mennyiségi mutatóit illeti.

Önmagában ez a helyzet alapjogi visszásság megállapítására nem ad alapot, és természetesen a minőségi jellemzőkben mutatkozó kedvező tendenciák potenciálisan részben ellensúlyozhatják is a negatív fejleményeket. *A jövőre nézve azonban fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az adott helyzetben – az önkormányzat intézményvédelmi kötelezettségéből is adódóan – indokolt a szociális bérlakás-állomány megóvására, lehetőség szerint esetlegesen akár a rendelkezésre álló keretek között, rendelkezésre álló eszközökkel történő bővítésére hangsúlyt helyezni.*

A szociális bérlakás-állomány csökkenése továbbá figyelembe veendő tényező a „vegyes” kategória tekintetében történő bérbeadási gyakorlat vonatkozásában is (ti. kerülendő, hogy ebben a kategóriában aránytalan mértékben az előtakarékossághoz kötötten történő bérbeadás élvezzen preferenciát). Emellett a jelenlegi helyzetben indokolt azt is megfontolni, hogy mely további eszközök, erőforrások mozgósíthatók a szociális bérlakások számában mutatkozó csökkenés ellensúlyozására, a lakhatási problémák kezeléséhez egyéb módon történő segítségnyújtás útján.

V. Intézkedés

Az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem, hogy Paks Város Önkormányzata a jelentésemben foglaltakra figyelemmel tekintse át a Lakásrendelet szabályozását, és fontolja meg az önkormányzati tulajdonú lakások bérletének maximális bérleti időtartam lejártára tekintettel történő megszűnésének esetkörében (azon belül is különösen szociális helyzet alapján bérbe adott lakások vonatkozásában) olyan rendelkezés beiktatásának lehetőségét, amely alapján különös méltánylást érdemlő helyzetben a lakásbérlet tartamának meghosszabbítása kivételesen, eseti jelleggel lehetségessé válik.*

VI. Figyelemfelhívás

Az Ajbt. 11. alcíme szerinti intézkedésnek *nem* minősülő figyelemfelhívás keretében jelzem Paks Város Önkormányzata felé, hogy kiemelt jelentőséggel bír a szociális bérlakás-állomány olyan szinten történő fenntartása, hogy az alkalmas maradjon funkciójának betöltésére; ennek keretében a minőségi jellemzők mellett a mennyiségi jellemzőkre is indokolt hangsúlyt helyezni.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos