



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1361/2024. számú ügyben
idősek otthona és nyugdíjsház szolgáltatás megtevesztő jellegével
összefüggésben

Előadó: dr. Kopácsy Judit

Érintett szervek: „Életöröm” Idős Otthon és Nyugdíjsház

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1361/2024. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Az Életöröm Idős Otthon Szociális Ellátó Közhasznú Nonprofit Kft. által működtetett „Életöröm” Idős Otthon és Nyugdíjsház (8200 Veszprém, Sólyi utca 20.) egy lakója a szolgáltató eljárását sérelmezve jogi képviselő útján panaszbeadvánnyal fordult hivatalomhoz.

A panaszos 2013-ban több millió forint vételár megfizetése mellett bérleti jogot alapító szerződést kötött az idősek otthona, időskorúak gondozóháza, valamint magánjogi szerződésen alapuló nyugdíjsház szolgáltatások nyújtására szolgáló – fenti cím alatti – épületegyüttes apartman lakásának holtig tartó használatára. Beadványában sérelmezte, hogy 2021. augusztus hónapban kiköltöztették az apartmanból és helyette a Fokozott Ápolási Részlegen kapott elhelyezést egy kétszemélyes lakoszobában, ingóságainak nagy részét raktárba helyezték, egykori bérleményének bérleti jogát pedig továbbértékesítették.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) értelmében az idősek otthona és időskorúak gondozóháza szociális szakosított ellátások – mint közszolgáltatások – tekintetében egyértelműen fennáll az ombudsman vizsgálati jogosultsága, azonban a polgári jogi jogviszony keretében lakhatást biztosító nyugdíjsház nem minősül az Ajbt. hatálya alá tartozó szervezetnek. Ugyanakkor – az Ajbt. 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján – az idős személyek jogainak védelmére fordított megkülönböztetett figyelemre tekintettel az AJB-518/2022. számú jelentésemben foglalkoztam a nyugdíjsházak jogi szabályozásának kérdéskörével.¹ Ebben a jelentésben értelmeztem problémaként a szolgáltatók és a lakók elégtelen felkészültségét arra a helyzetre, ha az addig önmagáról gondoskodni képes idős személy az egészségi állapotának romlása esetén állandó ápolást és gondozást igényel. Ezzel (is) összefüggésben a jelentés kiemelte a megfelelő tájékoztatás és tájékozottság fontosságát a polgári jogi szerződésen alapuló *nyugdíjsházi elhelyezés és a szociális intézményi elhelyezés közötti különbözőségeit* érintően.

Mindezek alapján, az „Életöröm” Idős Otthon és Nyugdíjsház működtetése során a szociális szolgáltatások körébe tartozó idősek otthona ellátás és a polgári jogi alapú lakhatás, illetve egyéb szolgáltatás nyújtására vonatkozó esetleges megtévesztő gyakorlat feltárása érdekében vizsgálatot indítottam. Az eljárás eredményes lefolytatása céljából felkértem a Veszprém Vármegyei Kormányhivatalt vezető főispánt, hogy vizsgálja ki a panaszban foglalt körülményeket, a szociális szolgáltatásnyújtás feltételeit, gyakorlatát és tapasztalatairól, valamint az ügyben tett megállapításairól, esetleges intézkedéseiről nyújtson tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz”]

¹ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-518/2022. számú ügyben a nyugdíjsházakra vonatkozó jogi szabályozással összefüggésben.

Az alkalmazott jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.);
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet);
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: Ir.);
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet;
- A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lakástámm.r.).

A megállapított tényállás

1. A panaszbeadvány tartalma

A panaszos bérlőként – egy későbbi időpontban történő beköltözés szándékával – 2013. február 25-én *bérelti jogot alapító szerződést* kötött az „Életöröm” Idős Otthon és Nyugdíjasház üzemeltetésére szolgáló ingatlan bérbeadó tulajdonosával (Kariatidák Ingatlanforgalmazó és Beruházó Korlátolt Felelősségű Társaság), „hogy élete végéig nyugdíjas-, vagy idősotthoni ellátásban részesüljön” a szerződésben megjelölt egyszobás, 31 m² alapterületű lakásban. A bérelti jog adásvételét tartalmazó megállapodás rögzítette, hogy a bérlő a teljes vételár megfizetését követően akkor jogosult birtokba lépni, ha az „Életöröm” Idős Otthon és Nyugdíjasház üzemeltetőjével (Életöröm Idős Otthon Szociális Ellátó Közhasznú Nonprofit Kft.) a „Nyugdíjas-otthoni ellátásra szóló Gondozási Szerződés” vagy „Átlagos szintű tartós elhelyezést nyújtó ellátásra szóló Gondozási Szerződés” vagy „Átmeneti szintű elhelyezést nyújtó ellátásra szóló Gondozási Szerződés” elnevezésű szerződések bármelyikét megkötötte.

A panaszos beköltözését megelőzően – 2013. júniusi dátummal – módosításra került a bérelti jogot alapító szerződés, és abban a bérelt tárgya. A megállapodásban az egyszobás apartman helyett másfél szobás, nagyobb alapterületű lakás holtig tartó használatára vonatkozóan módosították az idős hölgy bérelti jog vásárlását, több millió forint vételár különbözet megfizetése ellenében. A szerződésmódosítás emellett azt is rögzítette, hogy amíg nem üresedik meg a módosítás tárgyát képező másfél szobás apartman, a Bérlő ideiglenes jelleggel beköltözik egy másik, a szerződésben megjelölt kétszobás – azaz még nagyobb és a bérelti jog ellenértékét tekintve még drágább – lakásba.

A panaszos miután kifizette a másfél szobás ingatlan bérelti jogának megvásárlásához szükséges vételár különbözetet, a beadványban előadottak és a csatolt iratok szerint kérelmet nyújtott be az üzemeltetőhöz személyes gondoskodást nyújtó szakosított ellátás iránt, soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény megjelölésével. Mindezek alapján az Életöröm Idős Otthon Szociális Ellátó Közhasznú Nonprofit Kft. mint Gondozó „Átlagos szintű határozatlan idejű elhelyezést nyújtó ellátásra szóló Gondozási Szerződés IV.” elnevezéssel – 2013. július 31-ei kezdettel – *szociális intézményi jogviszonyt* keletkeztető igénybevételi megállapodást kötött az idős hölgygel. A szolgáltató vállalta, hogy a szerződésben részletezett szolgáltatások (lakhatás, étkeztetés, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátás, mentális gondozás, egészségügyi ellátás) nyújtása során „másfél szobás leltár szerinti lakóegységben látja el” a panaszost, amelyre vonatkozóan egyébként bérelti joggal rendelkezett.

Miután a bérleti jogot alapító szerződés júniusi módosítását követően a szolgáltató nem ajánlott fel egy megüresedett másfél szobás apartmant a panaszosnak, egy újabb módosítás keretében az idős hölgy – további több millió forint vételár különbözet megfizetésével – 2013 decemberében megvásárolta annak az 55 m² -es kétszobás lakásnak a bérleti jogát, amelybe a gondozási jogviszonya kezdetekor „ideiglenes jelleggel” ténylegesen beköltözött.

A beadvány további részében a panaszos jogi képviselője előadta, hogy ügyfele számára – a megkötött polgári jogi szerződésekből fakadó jogosítványai ellenére – 2021 szeptemberétől nem tették lehetővé az általa megvásárolt kétszobás apartman „holtig tartó és kizárólagos bérleti jogának” gyakorlását, valamint az otthonba magával vitt ingóságai használatát. Egy 2021. augusztusi lakáson belüli balesetet (létra dőlt rá, elesett) és az abból adódó kórházi ellátást követően ugyanis az idős hölgyet kiköltöztették a bérleményéből, helyette az intézmény ápolási részlegén kapott elhelyezést egy kétszemélyes szobában, ingóságait beraktározták, az apartman bérleti jogát pedig újból értékesítették.

A panaszos a megbízott jogi képviselője közreműködésével először panasszal fordult az „Életöröm” Idős Otthon és Nyugdíjasház intézményvezetőjéhez és egyúttal ügyvezető igazgatójához, amelyben kérte a visszaköltöztetését, valamint ingóságainak birtokba adását. Ennek eredménytelensége miatt 2022 decemberében megkereste a Veszprém Vármegyei Kormányhivatal Hatósági Főosztályát. A felügyeleti szerv a hozzá érkezett beadványban előadottak alapján 2023 januárjában ellenőrzést tartott a szolgáltatónál, amelynek tapasztalatairól írásban tájékoztatta a panaszos jogi képviselőjét. Eszerint a hatósági vizsgálat megállapította, hogy a panaszos elhelyezési körülményei megfelelőek, az idősek otthona ellátás keretében maradéktalanul biztosítják részére a jogszabályokban előírt szolgáltatásokat. A panaszos és jogi képviselője a Kormányhivatal eljárása kapcsán kifogásolta, hogy a hatóság kizárólag a gondozási tevékenységet értékelte, és nem foglalkozott az apartman holtig tartó használatának megvásárlására vonatkozó szerződéssel.

Mindemellett a panaszos jogi képviselője észrevétel tett a gondozási szerződés azon rendelkezésére, amely a jogviták rendezését választottbírói eljárásra utalta, ezzel jelentősen megnehezítve az ellátottak jogérvényesítését.

A panaszbeadvány mellékleteként a panaszos megküldte hivatalomhoz – többek között – a bérleti jogot alapító szerződést és a két módosító szerződést, valamint az „Átlagos szintű határozatlan idejű elhelyezést nyújtó ellátásra szóló Gondozási Szerződés IV.” elnevezésű szociális intézményi jogviszonyt létesítő megállapodást.

2. A hatóság megkeresésre adott válasza

Az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján a Veszprém Megyei Kormányhivatal 2023. augusztusban újabb soron kívüli hatósági ellenőrzést tartott az Életöröm Idős Otthon Szociális Ellátó Közhasznú Nonprofit Kft. (fenntartó) által működtetett „Életöröm” Idős Otthon szolgáltatónál (engedélyes), amelynek során adatszolgáltatásra és nyilatkozattételre hívta fel a fenntartót, továbbá helyszíni szemlét végzett. A vizsgálat tapasztalatairól, megállapításairól, az ügygel kapcsolatos előzményekről a Kormányhivatal vezető főispán – az ellenőrzés során keletkezett iratok másolatainak továbbítása mellett – az alábbi tájékoztatást adta.

Az idősek otthonát a Kariatidák Kft. építtette társasházi formában 2005-ben. Az engedélyest a fenntartó üzemelteti a Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzatával kötött ellátási szerződés alapján.

Az intézmény Veszprém külvárosában, csendes, nyugodt helyen található, személygépkocsival és tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető. Az idősek otthona szolgáltatást három épületrészben („A”, „B”, „C” épületrész) nyújtják. A gondozottak elhelyezése legnagyobb számban egyszobás, emellett másfél, illetve kétszobás apartmanlakásokban történik. A lakóegységek alapterülete különböző (29, 31, 44, 55 m²),

mindegyikhez külön fürdőszoba és konyha tartozik. Az épület akadálymentes, tágas folyosókkal rendelkezik, lifttel, rámpákkal, kapaszkodókkal felszerelt. A földszinten találhatóak a közösségi együttlétre, tevékenységekre, az egészségügyi ellátás céljára szolgáló helyiségek (étkező, klubszoba, könyvtár, imaterem, tornaszoba, hobbikonyha, orvosi szoba), az irodahelyiségek és egyéb kiszolgáló terek (konyha, fodrászat). Az időskorúak gondozóháza szolgáltatás igénybe vevői részére az átmeneti gondozást két férőhelyen biztosítják az idősek otthona épületében, szintén külön lakóegységekben. 2016-ban adták át az 50 lakásos nyugdíjasház épületét, amely közvetlenül az idősek otthona mellett található. A külön bejáratú létesítményt és az idősothton „A” épületrészét belső folyosó köti össze, amelynek segítségével azon nyugdíjasházi lakók, akik szociális étkezést vesznek igénybe, könnyen megközelíthetik az intézmény éttermet, illetve az időskorúak nappali ellátásának helyszínét.

A rendelkezésre álló iratok, valamint a Kormányhivatal által a Magyar Államkincstártól kért igénybevevői nyilvántartást érintő adatszolgáltatás alapján a hatóság megállapította, hogy a panaszos 2013. július 31-től részesült idősek otthona ellátásban az érintett intézményben – megállapodását 2023. februárban módosították átlagos szükségletéről demens ellátási szükségletre –, a szolgáltatás igénybevételének rögzítése a kezdő időponttól folyamatosan megvalósult az időszakos jelentés keretében, amely alapján az ellátott után a fenntartó – az adatkezelési szabályok értelmében megtekinthető időszakban – állami támogatást kapott. (Az intézmény idősek otthona szolgáltatásának engedélyezett férőhelye 148, amelyből az állami támogatásban érintett – a központi költségvetési finanszírozásba befogadott – létszám 148. Az ellenőrző hatóság tájékoztatása szerint ebből a fenntartó 32 férőhelyen alkalmaz belépési hozzájárulást, amelynek összege négyezer forint híján eléri a maximális nyolcmillió forintot.)

A fenntartó – 2013. július 31-én – panaszossal kötött igénybevételi megállapodását érintően a Kormányhivatal vizsgálata során megállapította, hogy az „Átlagos szintű határozatlan idejű elhelyezést nyújtó ellátásra szóló Gondozási Szerződés IV.” dokumentum összességében tartalmazza az Szt. 94/C. § (3) bekezdésében foglalt kötelező tartalmi elemeket, mindazonáltal a megállapodásra alkalmazott kifogásolható elnevezés intézményi gyakorlata miatt a hatóság már korábban – a 2018. évi rendes ellenőrzése alkalmával – felhívta az engedélyes figyelmét az Szt. 94/C. § (1) bekezdés b) pontjában² foglaltakra.

A panaszt megalapozó szolgáltatói eljárást érintően az ellenőrzési iratanyag tartalmazza, hogy az idős hölgy 2021. augusztus végén baleset miatt kórházi ellátásra szorult. (A csatolt egészségügyi dokumentáció alapján több krónikus betegségéből adódóan ezt megelőzően is folyamatos és többféle szakorvosi gondozást igényelt, amelyek elérésében közreműködött az idősothton.) A gyógyintézeti kezelést követően – eredeti szándék szerint átmeneti megoldásként, felépülésének idejére – az intézmény fokozott ápolási részlegén helyezték el a megfelelő gondoskodás biztosítása céljából. Körülbelül egy hónap elteltével kérésére visszahelyezték az apartman lakásba, azonban néhány órán belül újra elesett, ezért – orvosi vélemények figyelembevételével – a tartós és jelentős állapotromlás miatt a szolgáltató az elhelyezés végleges megváltoztatása mellett döntött, amelyről szóban tájékoztatta a panaszost és hozzátartozóját. A panaszos ingóságait kisebb részben a fokozott ápolási részlegen kijelölt férőhelyül szolgáló kétszemélyes lakószobában, nagyobb részben – leltár felvétele mellett – az intézmény padlásán helyezték el.

A panaszos – szintén jogi képviselő útján – közvetlenül Kormányhivatalhoz intézett bejelentése nyomán végzett ellenőrzéssel összefüggésben a főispán válaszában hangsúlyozta, hogy a hatóság az Szt. hatálya alá tartozó bentlakásos szociális intézmény működését ellenőrzi, az apartmanlakás holtig tartó használatának megvásárlására vonatkozó szerződés tartalma, a *bérleti jog alapításának vizsgálata nem tartozik a Kormányhivatal hatáskörébe.*

² Az Szt. 94/C. § (1) b) pontja szerint az ellátás igénybevételének megkezdése előtt egyházi fenntartású és nem állami fenntartású intézmény (szolgáltató) esetén a fenntartó vagy az általa megbízott személy az ellátást igénylővel, illetve törvényes képviselőjével írásban *megállapodást* köt.

Az érintett idős hölgy számára biztosított személyes gondoskodás tekintetében a hatóság mindkét soron kívüli ellenőrzése alkalmával arra a megállapításra jutott, hogy az elhelyezés körülményei (idősek otthona, fokozott ápolási részleg), a teljes körű ellátás keretében nyújtott szolgáltatások megfelelnek a panaszos egészségi állapotának, az ebből fakadó gondozási szükségleteinek, a jogszabályokban előírt követelményeknek.

Az „Életöröm” Idős Otthon és Nyugdíjsház szolgáltatónál egyaránt igénybe vehető bentlakásos szociális intézményi ellátás és nyugdíjsházi szolgáltatás egymás melletti működtetésének átláthatósága, az igénybevevők számára egyértelmű elkülönítése kapcsán – a fenntartó erre vonatkozó nyilatkozatával és adatszolgáltatásával kiegészülve – a hatóság az ellenőrzés idején a következőket tapasztalta.

Az idősek otthona, az időskorúak gondozóháza és a nyugdíjsházban élő ellátottak nyilvántartása, dokumentációja elkülönül, az egyes jogviszonyokra eltérő megállapodás vonatkozik, egy megállapodás nem több jogviszonyt fed le. Az egyes ellátási formák között indokolt esetben fennáll az átjárhatóság (változtatás) lehetősége. A nyugdíjsház lakói számára biztosított az intézményben – az idősek otthona ellátáshoz kapcsolódóan – elérhető szociális alapszolgáltatások (szociális étkeztetés, házi segítségnyújtás, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, illetve időskorúak nappali ellátása), valamint az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele.³ A nyugdíjsházi elhelyezésre kötött szerződések emellett rögzítik, hogy amennyiben a lakó a későbbiekben egészségi állapota okán idősotthoni ellátásra szorul, a felek a polgári jogi megállapodást közös megegyezéssel megszüntetik és tartós bentlakásos szociális intézményi jogviszonyt keletkeztető megállapodást kötnek, amely alapján a szolgáltató saját költségén átköltözteti az ellátottat az idősek otthona épületébe, hogy a továbbiakban teljes körű gondoskodást nyújtson részére. A nyugdíjsházi szolgáltatás dokumentuma tartalmazza továbbá, hogy az ellátott – orvosi javaslattal alátámasztott – ápolási-gondozási igényétől függően történik az idősotthoni férőhely kijelölése önálló apartmanban vagy a fokozott ápolási részlegen. Az ellenőrzés időpontjában a 143 fő idősotthoni ellátottból 12 fő volt korábban a nyugdíjsház lakója. A hatóság áttekintette az érintettek ellátotti dokumentációját és megállapította, hogy mindegyik esetben rendelkezésre áll a jelentkezési lap, végeztek előgondozást és az idősek otthonába történt beköltözés (átköltöztetés) napján megkötötték az Szt. szerinti igénybevételi megállapodást.

Az Idősek Otthona férőhelyeinek egy részén (III. emelet „A” épületrész – 17 lakóegység, maximum 36 férőhely) 2014 októberétől fokozott ápolási részleg működik a középsúlyos és súlyos demenciával élő, továbbá az egyéb okból eredően intenzív ápolást igénylő gondozottak számára. Az ellenőrzés időpontjában összesen 30 fő ellátotról gondoskodtak a külön gondozási egységben, közülük 24 fő volt demens, 6 személy pedig más indokból kapott itt elhelyezést. A hatóság megállapította, hogy a részleg kialakítása, a biztosított tárgyi és személyi feltételek megfelelnek az ellátottak fizikai és mentális állapotának, speciális szükségleteinek. A részlegre történő áthelyezés folyamatát érintően az ellenőrző szerv leírta, hogy orvosi javaslat alapján, a gondozottal, hozzátartozóval való egyeztetést és az új környezet fokozatos megismertetését követően valósul meg a költöztetés. Ennek során az érintett lakó mindent magával vihet személyes tárgyai, saját bútora köréből, ami nem veszélyezteti a testi épségét.

³ A Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) Veszprém Vármegyei Kormányhivatal részére teljesített tájékoztatása alapján az Életöröm Idős Otthon a szolgáltatói nyilvántartásban hat szolgáltatás nyújtására rendelkezik bejegyzéssel: ápolást, gondozást nyújtó intézményi ellátás/idősek otthona; átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi ellátás/időskorúak gondozóháza; jelzőrendszeres házi segítségnyújtás; házi segítségnyújtás; nappali ellátás/időskorúak nappali ellátása; szociális étkeztetés. A MÁK tájékoztatásában megállapította, hogy a házi segítségnyújtás, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás és az időskorúak nappali ellátása szolgáltatásokra az engedélyes részéről nem történik jelentés, ezekre a szolgáltatásokra nem rögzítettek megállapodásokat.

Az ellátotti jogviszonyból eredő jogviták rendezésére kikötött választottbíróági eljárást érintően az idősotthon vezetője akként nyilatkozott az ellenőrző szervnek, hogy az intézmény elenyésző számú jogvitával nézett szembe fennállása alatt, választottbíróági eljárásra pedig egyetlen alkalommal sem került sor. A vitás kérdések megoldása az ellátottjogi képviselő útmutatása szerint történt. Ugyanakkor előfordult, hogy az igénybevevő önálló jogi képviselőt bízott meg, akinek megkeresésére választ adott az intézmény vagy rendes bírósági eljárásra került sor.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a szociális szakosított ellátást nyújtó intézményeket, köztük az idősek otthonát, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed. Az Szt. 3. § (8) bekezdése azonban a nyugdíjasházat kizárja a hatálya alól, tekintve, hogy a lakhatást biztosító szolgáltatás alapjául – a felek megállapodásával létesített – magánjogi jogviszony szolgál (tulajdonjog, haszonélvezeti jog, lakáshasználati jog, bérleti jog), amely kapcsán felmerülő problémák, jogviták rendezésére a polgári jog szabályai az irányadóak.

Ugyanakkor az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján tevékenységem során megkülönböztetett figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, köztük az idős személyek jogainak védelmére, alkotmányos alapjogaik érvényesülésére, amelyre tekintettel lefolytattam a vizsgálatot a megtévesztő szolgáltatásnyújtási gyakorlat feltárása érdekében.

II. Az érintett alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az alapvető jogok biztosa következetesen, zsinórmértékként 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.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által

gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége, a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A panaszbeadványban előadottak és a mellékelt dokumentumok – különösen a bérleti jogot alapító szerződés és annak módosításai, valamint az átlagos szintű határozatlan idejű elhelyezést nyújtó ellátásra szóló gondozási szerződés IV. megnevezésű dokumentum –, továbbá a hatóság válaszában foglaltak alapján a panaszos az „Életöröm” Idősek Otthona és Nyugdíjasház szolgáltatásának igénybe vétele érdekében 2013-ban egyrészt mint bérlő, *bérleti jogot alapító szerződést* kötött az elhelyezésére szolgáló ingatlan tulajdonos bérbeadójával (Kariatidák Ingatlanforgalmazó és Beruházó Kft.), másrészt – idősek otthona ellátás során kívüli biztosítása iránt benyújtott kérelme alapján, az idősothton üzemeltetőjének/fenntartójának (Életöröm Idős Otthon Szociális Ellátó Közhasznú Nonprofit Kft.) döntése, intézkedése nyomán – gondozási szerződés (megállapodás) megkötésével *szociális intézményi jogviszonyt* létesített.

A bérleti jogot alapító szerződés 1. pontja értelmében a panaszos annak érdekében vásárolta meg először egy 31 m², majd – a módosítások tárgyaként – helyette egy 48 m², legvégül egy 55 m² alapterületű lakás bérleti jogát, hogy a bérleményben „élete végéig nyugdíjas-, vagy idősoththoni ellátásban részesüljön”.⁴ Ezzel összefüggésben a kontraktusban a – teljes vételár megfizetésén túl – a birtokba lépés feltételeként szerepel a „Nyugdíjas-otthoni ellátásra szóló gondozási szerződés” vagy „Átlagos szintű tartós elhelyezést nyújtó ellátásra szóló gondozási szerződés” vagy Átmeneti szintű elhelyezést nyújtó ellátásra szóló gondozási szerződés” bármelyikének megkötése a szolgáltatások üzemeltetőjével.

⁴ A bérleti jogot alapító szerződés 1. pontjában foglaltak mintegy megerősítéseként az 5.1. pontban a „Felek rögzítik, hogy az Üzemeltető és a Bérlő által kötendő Gondozási szerződés hatálya alatt a Bérlő ezen szerződésekből származó jogviszonyból eredő jogcímen – azaz nyugdíjas-otthoni ellátás vagy átlagos szintű tartós elhelyezést nyújtó ellátás – jogosult a bérleményt élete végéig használni”.

Mindezek nyomán a panaszos a bérleményébe való beköltözése napján (2013. július 31.) megállapodást kötött „átlagos szintű tartós elhelyezést nyújtó ellátás” igénybe vételére, ami a dokumentum tartalma és a körülmények alapján megfelel a szociális szakosított ellátások körébe tartozó idősök otthona tartós bentlakásos intézményi ellátásnak.⁵ A szerződés kifejezetten kitér az ápolás, gondozás feltételül szolgáló hatósági működési engedély meglétére, amelynek birtokában vállalta az üzemeltető/fenntartó, mint „Gondozó”, – összhangban a bérleti jogot alapító szerződés 2013. június 13-ai módosításával –, hogy „1,5 szobás leltár szerinti lakóegységben látja el a Gondozottat”.

Az idősök otthona tehát az Szt. hatálya alá tartozó intézményként, a törvény rendelkezései alapján biztosítja az életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt rászorult idős személyek – szükségletüknek megfelelő – ápolását és gondozását. Az ellátottak az intézményi jogviszony keretében teljes körű ellátásban részesülnek, amely magában foglalja a – napi legalább háromszori étkeztetés, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátás, mentális gondozás, külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátás mellett – lakhatást.⁶ A szolgáltatások ellentételezése érdekében pedig az Szt. 114. § (1) bekezdése előírja, hogy – ha a törvény másként nem rendelkezik – a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért – közte a tartós bentlakásos intézményi elhelyezés igénybevételéért – térítési díjat kell fizetni. A törvény teljesszóval rögzíti továbbá, hogy a szociális szolgáltatásért, illetve az intézményben történő elhelyezésért – tartós bentlakásos intézményi ellátás esetén – a térítési díjon kívül milyen más befizetés kérhető. Eszerint a jogszabály lehetővé teszi – az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító intézmények fenntartóinak elismert igényeként – az ellátás megkezdését megelőző, egyszeri, egyösszegű belépési hozzájárulás alkalmazását.⁷ (A pénzbefizetés maximális összege nyolcmillió forint.)

A teljes körű ellátás részeként biztosított lakhatás tekintetében lényeges körülmény, hogy az ellátást igénylő – az Szt., valamint az Ir. rendelkezései alapján – az intézményi jogviszony létesítésével nem konkrét szolgáltatási helyre vagy lakószobára, hanem férőhelyre válik jogosulttá.

Az egyéniesített teljes körű ellátás szervezéséhez, az igénybe vevők egészségi állapotának, szükségleteinek, valamint a hatékony feladatellátásnak leginkább megfelelő személyes gondoskodáshoz az SzCsM rendelet gondozási egységek és gondozási csoportok kialakítását írja elő. Az Szt. pedig kifejezetten kiemeli az idősök otthona gondozási szükséglettel rendelkező lakói körében a középsúlyos vagy súlyos demenciával élő személyeket, ugyanis őket a törvény 68. § (4) bekezdés alapján külön gondozási egységben vagy csoportban kell ellátni, tekintettel a fokozott felügyeletet és intenzív segítségnyújtást igénylő fizikai és mentális állapotukra. A jogszabályi előírások alapján az érintett intézményben 2014-től az úgynevezett fokozott ápolási részlegen látják el a teljes mértékben gondozásra szoruló idősöket, ahol egészségi állapotának romlását követően a panaszos is elhelyezést kapott.

⁵ Az „Átmeneti szintű elhelyezést nyújtó ellátásra szóló gondozási szerződés” megnevezésű dokumentum a körülmények alapján megfelel az idősök (esetleg betegségük miatt vagy más okból önmagukról saját otthonukban időlegesen gondoskodni nem képes 18. életévüket betöltött személyek) számára átmeneti elhelyezést nyújtó időskorúak gondozóháza szolgáltatásra kötött megállapodásnak.

⁶ Szt. 67. § (1) Az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) az ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg. (...) (2) Ápolást, gondozást nyújtó intézmény az idősök otthona (...).

⁷ Szt. 117/C. § (1) Tartós bentlakásos intézmény esetén – a rehabilitációs intézmény, a hajléktalanok otthona és a rehabilitációs célú lakóotthon kivételével – a fenntartó meghatározhatja azokat a férőhelyeket, amelyek betöltése esetén belépési hozzájárulást kell fizetni. Egyházi és nem állami fenntartó esetén ezek aránya az intézmény férőhely számának 50%-át nem haladhatja meg.

A tájékoztatási, illetve értesítési kötelezettség körében az Szt. meghatározza azokat az információkat, amelyeket a szolgáltatásnyújtással összefüggésben az intézménynek biztosítania kell a jogosultak számára. Az igénybevételi eljárás és az intézményi gondoskodás folyamán egyaránt lényeges, az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű, hogy a szociális szolgáltatás igénylője, illetve igénybe vevője, adott esetben törvényes képviselője, valamint hozzátartozója megfelelő ismerettel rendelkezzen többek között az ellátás tartalmáról, feltételeiről és körülményeiről, így az intézményen belüli elhelyezés, a bentlakás során történő férőhely változtatás szabályairól.

Az idősök otthonával szemben – ahogyan azt a nyugdíjasházak helyzetének, létrehozásuk és működésük jogi szabályozottságának tanulmányozásával foglalkozó, korábbiakban hivatkozott AJB-518/2022. számú jelentésemben hangsúlyoztam – a nyugdíjasház nem tartozik a szociális szolgáltatások körébe.

Az Szt. 3. § (8) bekezdése kifejezetten elhatárolja a nyugdíjasházakat a bentlakásos szociális intézményektől annak rögzítésével, hogy a törvény hatálya nem terjed ki azokra a lakhatást biztosító szolgáltatásokra, amelyek esetében a szolgáltatást igénybe vevőnek, hozzátartozójának, a szolgáltatást igénybe vevő tartására jogszabály, szerződés vagy bírósági határozat alapján köteles személynek, vagy a térítési díjat vagy az egyszeri hozzájárulást megfizető személynek a szolgáltatás nyújtására szolgáló ingatlanon tulajdonjoga, hasznélvezeti joga, lakáshasználati joga vagy bérleti joga áll fenn, azaz a nyugdíjasházra.

A szociális törvény idézett rendelkezése alapján a *nyugdíjasház* egy olyan lakhatást biztosító szolgáltatás, amelyet polgári jogi jogviszonyt keletkeztető magánjogi szerződés – és nem teljes körű ellátással járó bentlakásos intézményi jogviszony – alapoz meg. A Lakástám.r. megfogalmazása szerint a nyugdíjasház a nyugdíjasoknak, illetőleg öregségi nyugdíjkorhatárt elért személyeknek, bérleti jogviszony alapján, lakásokban való korlátlan idejű elhelyezését szolgálja, továbbá az életkoruknak és az egészségi állapotuknak megfelelő gondozást megszervezi, életvitelükben segítséget nyújt. A szabályozás értelmében a nyugdíjasház üzemeltetője a polgárjogi szerződésen (jelen esetben bérleti jogviszony) alapuló lakhatás biztosítása mellett az idős lakók önálló életvitelének fenntartásához történő segítségnyújtás céljából – a működési nyilvántartásba bejegyzéssel rendelkező szociális alapellátást nyújtó szolgáltató elérhetőségével – elsősorban organizálja a szükségleteknek megfelelő szolgáltatásokhoz (jellemzően étkeztetés, házi segítségnyújtás, nappali ellátás) való hozzájutást. Működési engedély birtokában – az ágazati jogszabályokban, szakmai szabályozókban előírtaknak megfelelően – ugyanakkor maga is végezhet szociális szakmai tevékenységet, ahogy ez az Életöröm Idős Otthon Szociális Ellátó Közhasznú Nonprofit Kft. esetében is fennáll.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a panaszos által igénybe vett idősök otthona ellátáshoz tartozóan létesített bérleti jogviszony, az intézményen belüli elhelyezés megváltoztatása kapcsán az ellátás tartalmát és körülményeit érintő megtévesztő szolgáltatói eljárás, ennek részeként a nem megfelelő tájékoztatás, a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben az emberi méltósághoz való jog tekintetében visszásságot okozott.

2. A jogorvoslat lehetősége a szerződésben

A panaszossal kötött *gondozási szerződés* önálló pontban rögzíti, hogy „(...) jelen jogügyletből fakadó vitás ügyeik rendezésére (...) mediátort vesznek igénybe, ennek eredménytelensége esetén kikötik a Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbíróság illetékességét”.

A hatóság ellenőrzése során az idézett szerződési kitételre irányulóan nyilatkoztatta a fenntartó képviselőjét, aki válaszában mindössze annyit adott elő, hogy az intézmény fennállása

alatt elenyésző számú jogvita fordult elő, rendes bírósági eljárásra igen, viszont választottbírói eljárásra egyetlen alkalommal sem került sor.

A bentlakásos intézményi szolgáltatásnyújtás megkezdése előtt kötelezően megkötendő Szt. 94/C. § szerinti igénybevételi megállapodás – ugyanezen jogszabályhely (3) bekezdése szerint – tartalmazza az ellátás kezdetének időpontját, az intézményi ellátás időtartamát (a határozott vagy határozatlan időtartam megjelölését), az igénybe vevő számára nyújtott szolgáltatások tartalmát, a személyi térítési díj megállapítására, fizetésére vonatkozó szabályokat, belépési hozzájárulás alkalmazása esetén a belépési hozzájárulás összegét, az azt megfizető személy megjelölését, a belépési hozzájárulás megfizetésére és visszafizetésére vonatkozó szabályokat, valamint az igénybe vevő természetes személyazonosító adatait.

A szociális tárgyú jogszabályok mellett a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatás tartalmát, körülményeit, feltételeit meghatározó megállapodás a jogszabálytól akkor térhet el, amikor azt a jogszabály lehetővé teszi – mint például a bentlakásos intézményi ellátás felmondásakor a felmondási idő tartamának vagy a teljes körű ellátás ellenértékéeként a térítési díj befizetési határidejének meghatározása esetében –, emellett rendezhet bármely olyan egyéb, a személyes gondoskodáshoz kapcsolódó kérdést, amelyet a felek fontosnak tartanak, és nem ütközik jogszabályba.

Az Szt. – a törvény 11. § (2) bekezdése⁸ értelmében, a személyes gondoskodást nyújtó intézményi ellátások tekintetében, az intézményvezető által hozott negatív döntésekkel szembeni *jogorvoslatot elbíráló fenntartói* (egyházi fenntartó vagy nem állami fenntartó, valamint a helyi önkormányzattal, társulással vagy állami szervvel kötött ellátási szerződés hatálya alá tartozó esetben a helyi önkormányzat, a társulás vagy állami szerv) döntések megtámadására – a szolgáltatás igénybevétele iránti kérelem elutasítása, a szociális intézményben történő ellátásra kötött megállapodás felmondása, valamint az intézményi vagy személyi térítési díj megállapításának a jogszerűségére vonatkozó jogvita kapcsán a polgári perrendtartásról szóló törvény szabályai szerinti eljárást és ezzel a polgári ügyben eljáró (rendes) bíróság hatáskörét határozza meg. Ezen jogviták során biztosított illetékmentesség, költségmentesség⁹ segíti az életkorukból, egészségi állapotukból, szociális körülményükből adódóan kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátottak jogvédelemhez való könnyebb hozzáférését.

A fentek alapján megállapítom, hogy az idősek otthona ellátással kapcsolatos jogvita rendezésére az Szt. 94/C. § szerinti megállapodásban kikötött választottbírói eljárás a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben a visszasság felmerülésének veszélyét hordozza magában.

Összegzés

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátás során a szolgáltatást úgy kell biztosítani, hogy érvényesüljenek az igénybevevők alkotmányos, valamint az Szt.-ben részletezett ellátotti jogai, köztük a teljes körű ellátáshoz való jog.

Az idősek otthonában az intézményi jogviszony alapján nyújtott teljes körű ellátás szociális törvényben rögzített része a lakhatás biztosítása, ezért az itt végzett ápolás, gondozás során az egyéni szükségleteknek megfelelő – további – szolgáltatások (étkeztetés, ruházattal, illetve textíliával ellátás, mentális gondozás, egészségügyi ellátás) alapjaként nem szolgálhat a magánjogi szerződés keretében biztosított lakhatás.

⁸ Az Szt. 11. § (2) bekezdés rögzíti, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások esetében a 94/A. § (3) bekezdése, a 94/D. §, a 101. § (5) bekezdése, a 115. § (4) bekezdése és a 119/B. § (4) bekezdése alapján indított perben a bíróság a polgári perrendtartásról szóló törvény szabályai szerint, soron kívül jár el.

⁹ Az Szt. 11. § (2) bekezdés szerinti bírósági eljárás illetékmentes, az ellátottat, a törvényes képviselőjét és a térítési díjat vagy az egyszeri hozzájárulást megfizető és a belépési hozzájárulás megfizetését vállaló személyt teljes költségmentesség illeti meg.

Az életkorukból, egészségi állapotukból, szociális helyzetükből adódóan különösen sérülékeny, illetve kiszolgáltatott helyzetű bentlakásos intézményben élő idős személyek jogainak, érdekeinek védelmét hivatott elősegíteni a szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban – a panaszjog gyakorlásának lehetősége (intézményvezetőnél, fenntartónál, szakmai felügyeletet gyakorló szakhatóságnál), az érdekképviselési fórum, az ellátottjogi képviselő működése mellett – a bírósághoz fordulás joga. Az ellátás iránti kérelem elutasítása, az igénybevételi megállapodás felmondása, a térítési díj megállapítása kapcsán indítható bírósági eljárásban keresetlevélben kérhető bírósági döntés garanciális jelentőséggel bír az érintett rászorulóknak intézményi ellátását, vagy azt követő egzisztenciáját érintően.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a panaszos hanyatló egészségi állapota indokolta számára az ápolást, gondozást nyújtó idősök otthona ellátás biztosítását, továbbá figyelemmel a nyugdíjasház üzemeltetése, illetve a szociális intézményi szolgáltatásnyújtás során eszközölt időközbeni változtatásokra (épület, dokumentáció), valamint a választottbírói eljárás alkalmazásának mellőzésére, a jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslására, valamint jövőbeli megelőzés érdekében

- az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Veszprém Vármegyei Kormányhivatalt vezető főispánt*, hogy a jövőben is kísérelje figyelemmel és segítse az intézmény jogszabályoknak megfelelő működését, ennek érdekében tegye meg az esetlegesen szükséges intézkedéseket;
- az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az *„Életöröm” Idős Otthon fenntartóját*, valamint *intézményvezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével gondoskodjon a szakosított bentlakásos intézményi ellátás szociális ágazati jogszabályoknak maradéktalanul megfelelő működtetéséről.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos