

“Kérem, adjanak lakást!”

az Utcajogász Egyesület PROBLÉMATÉRKÉPE a fővárosi önkormányzati lakásrendszerről



2021. szeptember 17.

**TARTALOM**

1. Bevezetés	5
1.1. A TranspaRent projekt	5
1.2. A részletes elemzés főbb megállapításainak összefoglalása	5
2. Fővárosi lakásgazdálkodási helyzetkép	10
2.1. Az önkormányzati tulajdonú lakások hasznosítása	10
2.2. A lakásállomány összetétele minőség szerint	11
2.3. Lakhatás biztonsága	13
2.4. A lakbérek mértéke	15
2.5. A komfortfokozat és a bérlet jellege (piaci, költségelví, szociális, egyéb) közötti összefüggés	18
2.6. A 2019-ben kötött bérleti szerződésekre vonatkozó adatok	19
3. Az adatigénylés tapasztalatai	21
3.1. A közérdekű adatigénylés során igényelt adatok	21
3.2. Az adatkezelők válaszadási hajlandósága	22
3.3. A kiadott adatok értékelése	24
4. A fővárosi önkormányzatok lakásrendeletei	26
4.1. Transzparencia	26
4.1.1. A kerületi önkormányzati honlapokon elérhető lakásrendeletek	27
4.1.2. A rendeletek hatályos szövegének elérése a honlapon	27
4.1.3. A honlapon található és a Nemzeti Jogszabálytárra feltöltött változat összevetése	27
4.1.4. Közérthető tájékoztatás a honlapon	28
4.2. Közérthetőség, normavilágosság	29
4.2.1. Szerkezeti problémák	30
4.2.2. Bonyolultság, nehezen értelmezhető fogalmazás	31
4.3. Döntési mechanizmusok	32
4.3.1. Névjegyzék	33



4.3.2.	Pontszámítási rendszerek	34
4.3.3.	Adatvédelem	36
4.3.4.	Pályázatok szabályozása	38
4.3.5.	Egyedi döntések	39
4.3.5.1.	A lakások bérlőinek kiválasztása egyedi döntéssel	39
4.3.5.2.	A határozott idejű szerződések meghosszabbítása, illetve újra megkötése	40
4.3.5.3.	Hozzájárulás befogadáshoz	40
4.3.5.4.	Hozzájárulás albérletbe adáshoz	40
4.3.5.5.	Felmondás	40
4.3.5.6.	Méltányosság	41
4.4.	Lakáshoz jutás feltételei	41
4.4.1.	A feltételek meghatározására való felhatalmazás törvényi korlátai	41
4.4.2.	Jövedelmi és vagyoni kritériumok	44
4.4.3.	A lakcím feltétel szabályozásának gyakorlata a fővárosi önkormányzatok lakásrendeleteiben	46
4.4.4.	Érdemességi feltételek	48
4.4.5.	Munkahely, munkára való hajlandóság alapján történő megkülönböztetés a fővárosi lakásrendeletekben	50
4.4.6.	Sérülékeny csoportok speciális igényei	52
4.5.	Lakbérek szabályozása	55
4.6.	A szerződések tartalmának szabályozása	57
4.6.1.	Közjogi és magánjogi elemek keveredése az önkormányzati bérleti szerződésben - a helyi önkormányzat mint közhatalmi szerv magánjogi szerepben	58
4.6.2.	A bérleti jogviszony létrejötte, a bérbeadás jogcímei	59
4.6.3.	Időtartam/szerződéshosszabbítás	60
4.6.4.	Ottlakási kötelezettség	61
4.6.5.	Albérletbe adás	61
4.6.6.	Más személyeknek a lakásba történő befogadása	62
4.6.7.	A bérlő halála után a lakásbérleti jog folytatása, a lakásban visszamaradt jogcím nélküli használók elhelyezése	63



4.7.	A felmondás szabályozása	65
4.8.	Lakáshasználati díj	67
4.9.	Hátralékkezelés, a kilakoltatás megelőzése	67
5.	Lakáspályázatok	68
5.1.	Szabályozás és gyakorlat	68
5.2.	Tájékoztató a honlapon (pályázat menete/nyomtatványok)	69
5.3.	Közérthető tájékoztatás	71
6.	Szerződéskötési gyakorlat	72
7.	Függelék - Esettanulmányok	76

1. BEVEZETÉS

1.1. A TranspaRent projekt

Az Utcajogász Egyesület 2020-ban támogatást nyert az *Open Society Initiative for Europe Working Together to Improve Governance and Anticorruption* alapjából *TranspaRent* elnevezésű projektjére. A projekt fő célja, hogy az önkormányzati lakások bérbeadásának rendszere átlátható, hozzáférhető, ügyfélbarát és mindezek következtében igazságosabb legyen. Az önkéntes jogsegély során tapasztaltak azt mutatják, hogy ezek az értékek nem teljes mértékben érvényesülnek az önkormányzati lakásgazdálkodás területén. Ez többek között abból is következik, hogy Budapesten 23 kerület és a Fővárosi Önkormányzat egymástól függetlenül alakította ki a lakáspolitikáját és a lakásrendeleteit, így gyakorlatilag 24 különböző szabályozási rendszer van érvényben. Az önkormányzati lakásokhoz való hozzáférés módja és szabályai eltérőek a főváros különböző területein, illetve gyakran nehéz hozzáférni az információkhoz, valamint értelmezni az önkormányzati lakásbérlettel kapcsolatos szabályokat.

A projekt első szakaszában önkormányzati rendeletek, pályázati felhívások, szerződések elemzésével, a jogszabályi környezet és a jogalkalmazási gyakorlat feltárásával részletesen felmértük és értékeltük a fővárosi önkormányzatok lakáspolitikáját. Ennek a szakasznak az eredménye ez a *Problématérkép*, mely összefoglalja az elemzések eredményeit. A feltárt problémák és jó gyakorlatok képezik az alapját annak, hogy az önkormányzatokkal érdemi együttműködést alakíthassunk ki és végül ennek eredményeképpen konkrét javaslatokkal segítsük a törvényes, méltányos és polgárbarát szabályozás kialakítását.

1.2. A részletes elemzés főbb megállapításainak összefoglalása

Közismert tény, hogy a fővárosban az önkormányzati lakásállomány nem csak rendkívül alacsony mértékű, de folyamatosan csökkenő tendenciát is mutat. Ez különösen nehéz helyzetbe hozza azokat az alacsony jövedelmű rétegeket, amelyek a magán lakáspiacon kialakult árak és bérleti díjak miatt sem lakástulajdon megszerzését, sem a piaci bérleti díjak megfizetését nem engedhetik meg maguknak. Ezért kiindulópontként bemutatjuk, hogy a 2019. évi hivatalos statisztikai adatok alapján milyen nagyságrendű önkormányzati tulajdonú lakás áll rendelkezésre, és ezek hasznosítása milyen eltéréseket mutat kerületenként.

A mintegy 41 ezer önkormányzati tulajdonú lakás közel 15%-a üresen állt. Az üres lakások nagy része, de a lakottak közül is több száz bontásra van ítélve. A lakások több mint 15%-a komfort nélküli. Rendkívül nagy szóródást mutat a lakberek mértéke. A legmagasabb piaci alapon megállapított lakbér (X. kerület) négyszerese a legalacsonyabbnak (II. kerület), de valamennyi lakbérkategóriában jelentősek az eltérések. A 2019-ben megkötött lakásbérleti szerződéseknek csak 13%-áról döntöttek pályázati úton, a legnagyobb arányt az úgynevezett egyéb jogcímen "kiutalt" lakások tették ki (55%).

A 3. fejezet mutatja be, hogy az Utcajogász önkénteseinek közérdekű adatigénylése milyen eredményre vezetett. Ennek keretében kitérünk arra, hogy az egyes önkormányzatok mennyi idő alatt teljesítették az adatszolgáltatást, valamint feldolgoztuk a beérkező információkat. A XV. és a XXIII. kerületi önkormányzat csak költségtérítés ellenében adta volna meg a kért adatokat, ezért ellenük pert indítottunk. Az adatigénylésre az önkormányzatok többsége a törvényes határidőn belül válaszolt, azonban többen éltek a veszélyhelyzeti szabályozás által biztosított hosszabb határidő lehetőségével. Ez alól a III., XIX., XX., XVI., VII., IX. kerület volt kivétel, amelyek 15 napon belül megküldték a kért adatokat. A megküldött adatok alapján megállapítható, hogy városszerte elterjedt az egyedi döntéshozatal gyakorlata (90%), elvétve lehet egységes szempontok szerint elbírált pályázatok (vagy névjegyzék) alapján lakáshoz jutni. A lakáspolitikai eltéréseit mutatja, hogy míg egyes kerületekben a szociális helyzet alapján történő bérbeadás volt túlsúlyban (IX., X., XVII., XX.), máshol inkább a piaci alapú bérbeadást részesítették előnyben (V., XIII.).

A 4. fejezet az önkormányzatok lakásokra vonatkozó helyi szabályozását elemzi. Megállapítottuk, hogy nyolc kerületi önkormányzat honlapján nehéz megtalálni a hatályos lakásrendeletet, ami nagy mértékben akadályozza a lakásigénylők és a bérlők információhoz jutását is. Jó megoldást vezetett be a VI. és a XXI. kerületi önkormányzat, ahol a honlapon a rendelettárban tematikus csoportosítás is rendelkezésre áll. A projekt indulásához képest (2020. december) jelentős javulás mutatkozott ezen a területen. A kézirat lezárásakor már a legtöbb önkormányzat honlapján megoldották, hogy a honlapon közzétett lakásrendelet és a Nemzeti Jogszabálytárban található változat azonos időbeli hatályú legyen. A lakásigénylés menetéről szóló általános tájékoztatás számos budapesti önkormányzat honlapján egyáltalán nem található meg, vagy annak szövege semmivel sem informatívabb, mint a jogszabálysöveg. Jelentős fejlődést mutattak ezen a téren a III. és a VIII. kerület, ugyanakkor a korábbihoz hasonlóan szinte semmilyen érdemi információt nem lehet szerezni az V. kerületi honlapról.

Megvizsgáltuk a döntési mechanizmusok szabályozását is. Az önkormányzatok többségénél a lakásrendelet alapján nehezen állapítható meg, hogy mely szervek jogosultak dönteni lakásgazdálkodási kérdésekben. Több kerületben másik szabályozásra történő utalással, vagy a közérthetőséget akadályozó, körülíró fogalmazással, kivételek megfogalmazásával nehezítik az eligazodást. A lakáshoz jutás különböző jogcímei és azok egymástól eltérő, bonyolult feltételrendszere az átlagos állampolgár számára nem követhető. Kevés helyen alkalmazzák az áttekinthető, előre megismerhető szempontrendszer alkalmazó névjegyzéket, és nem mindenhol nyilvánvaló az adatvédelmi szabályok pontos ismerete és alkalmazása. Változatos és a döntés típusától függően is jelentősen eltér az egyedi döntések meghozatalára jogosult személyek vagy testületek köre.

A lakáshoz jutás feltételrendszerének önkormányzati szabályozása gyakran túllép a törvényi felhatalmazás keretein. Több kerületi önkormányzat a jövedelmi feltételek alsó határát is meghatározza, kizárva ezzel a legszegényebbeket. Néhány önkormányzatnál túlzottan alacsony vagyoni összefoghatárt, vagy lakhatás megoldására alkalmatlan ingatlanvagyonra határoznak meg kizáró feltételként. A legtöbb önkormányzat a kerületi lakcímet a lakásigénylés vagy pályázat feltételeként

határozza meg. A túlzottan hosszú időtartamú bejelentett lakcím előírása közvetett hátrányos megkülönböztetésnek tekinthető azok esetében, akik rajtuk kívül álló okok miatt nem tudnak a valós lakóhelyükre bejelentkezni, vagy olyan intézményekben élnek, amelyekben a lakhatás csak átmenetileg biztosított (hajléktalanszállók), vagy amelyek nem állnak rendelkezésre minden kerületben (fogyatékos-szállók bentlakásos intézményei). Az Utcajogász Egyesület álláspontja szerint diszkriminatív feltételnek minősülnek azok az előírások is, amelyek a lakásigénylő büntetett előéletére, munkanélkülisége esetére, korábbi szerződésszegő magatartására alapozva kizáró szabályokat állapítanak meg. Gyakoriak a nem eléggé normatívan megfogalmazott szabályok is: a bérbeadó bizonyos körülmények esetén *dönthet* valahogyan, de a feltételek teljesítése jogosultságot nem teremt.

Több kerületi rendeletben feltártuk, hogy a jogszabályi előírásoknak nem felel meg a lakbérék meghatározása. A lakbért az önkormányzati rendeletben konkrétan meg kell határozni szociális alapú, költségelvű és piaci alapú bérbeadás esetére is. Ezért nem elfogadható a piaci alapú lakbér licit útján történő kialakítása, egyedi megállapodástól való függővé tétele. Továbbá a szociális lakbérre vonatkozóan meg kell felelni a Fővárosi Közgyűlés által alkotott rendeletben foglalt előírásoknak is. Megvizsgáltuk a lakásbérleti szerződések tartalmára vonatkozó szabályozásokat is. Számos helyen találtunk törvénybe ütköző szabályokat. Ilyen például a szerződés megszűnése esetére a közjegyzői záradékkal ellátott kiürítési kötelezettség vállalásának előírása, a lakásbérleti jog folytatására jogosult személy számára kérelem benyújtásának előírása. Bizonyos esetekben pedig méltánytalan, az önkormányzatok szociális feladataival összeegyeztethetetlen szabályozási megoldásokra hívjuk fel a figyelmet. Ebbe a körbe tartozik a felmondást megalapozó hátralék összegének meghatározatlansága vagy nagyon alacsony összege, a jogcím nélküli használók használati díjának akár a bérleti díj ötszörösére vagy tízszeresére emelése, vagy a hátralékok megelőzésére és kezelésére vonatkozó szabályozás hiánya, elégtelensége, és végül a minimális elhelyezés nélküli kilakoltatás gyakorlata. Megállapítottuk, hogy komplex, a nehéz helyzetbe került bérlők lakásvesztését megelőző, együttműködő hátralékkezelési rendszert csak néhány önkormányzat vezetett be eddig. Ilyen jó példával szolgál a fővárosi önkormányzat, a VIII., IX. és XIV. kerület.

A rendeleti szabályozás vizsgálatán túl a projekt célkitűzése a lakásgazdálkodás gyakorlati megvalósulásának elemzése is. Az empirikus kutatás első lépéseként az 5. fejezetben értékeljük a lakáspályázatok gyakorlatát. Megítélésünk szerint az önkormányzati szervek által nyújtott pályázati tájékoztatás ritkán teljes körű. Általános gyakorlat, hogy a lejárt pályázati kiírások a honlapokon nem elérhetők, az eredményeket jellemzően nem teszik közzé. A pályázatok kiírásakor gyakran nincs előzetesen közzétett szempontrendszer, amely a pályáztatás átláthatóságát segítené. Az Utcajogász Egyesület tapasztalatai szerint a pályázók szempontjából nagyon fontos lenne a mindenki számára elérhető, közérthetően megfogalmazott, teljes körű tájékoztatás közzététele. Az egyes önkormányzatok gyakorlatát áttekintve kiemelendő, hogy a II., III., IV. és VI. kerület gondosan kidolgozott, logikusan elrendezett általános és konkrét pályázatokra vonatkozó tájékoztatást is megjelentetett a honlapján.



A 6. fejezetben ismertetjük, hogy a megküldött mintaszerződések alapján milyen problémákat azonosítottunk a lakásbérleti szerződésekben. A vizsgált mintaszerződések többsége nem terjedt ki mindazokra a kérdésekre, amelyet a bérlő pontos tájékoztatása és a későbbi jogviták elkerülése érdekében fontosnak tartunk. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendeletek részletes tartalmának ismerete - különösen a módosításokra való tekintettel - nem várható el a bérlőktől, az Utcajogász Egyesület álláspontja szerint az önkormányzatok által kötött lakásbérleti szerződésekben is fontos, hogy a jogviszonyra vonatkozó legfontosabb szabályok megjelenjenek, annak ellenére, hogy nem minden kérdésről kötelező a jogszabályok alapján rendelkezni.

A gyakorlatban zajló folyamatok alaposabb megismerése érdekében a projekt következő időszakában kérdőíves felméréssel és az érintettekkel történő interjúkkal egészítjük ki az információkat. Az előzetes tervek szerint 2022. január végére elkészülünk részletes javaslatainkkal, amely a jelen kötet eredményeire és a következő időszak további kutatásaira, valamint az együttműködő önkormányzatokkal folytatott közös munkára és konzultációkra épül.



PROBLÉMATÉRKÉP

Probléma	F	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Adatok ingyenes kiadását nem teljesítette																								
Önkormányzat honlapján a hatályos rendelet nem érhető el																								
Önkormányzat honlapján a hatályos rendeletet nehéz megtalálni																								
Nem egyezett a honlapon és a nemzeti jogszabálytárban közzétett rendelet szövege (2020. dec.)																								
Nincs tájékoztatás a lakásigénylésről a honlapon																								
Van tájékoztatás a lakásigénylésről, de az nem közérthető, elavult vagy hiányos																								
A lakásrendelet mellett külön lakbérrendelet (vagy más részletszabályozás)																								
Nehezen érthető szövegezés a rendeletben																								
Hatásköri szabályok nem egyértelmű meghatározása																								
Nincs szabályozva méltányossági döntés lehetősége a lakáshozjutás tekintetében																								
Jövedelmi kritériumok között alsó határ meghatározása																								
Nagyon alacsony vagyoni határ 3 Mft vagy alatta)																								
Több éves kerületi lakcím előírása a lakásigénylés feltételeként																								
Önkényes lakásfoglalók vagy jogcím nélküli használók általános kizárása a lakáshozjutás lehetőségéből																								
Munkahely, foglalkoztatási szolgálattal együttműködés megkövetelése																								
Büntetett előélet kizáró ok																								
Korábbi szerződészegés kizáró ok																								
Közjegyzői záradék alkalmazása																								
Lakbér lakástörvénnyel ellentétes meghatározása (pl. licit alapján)																								
Szociális lakbér meghatározása a Fővárosi Közgyűlés rendeletébe ütközik																								
Felmondás az életvitelszerű ottlakási kötelezettség elmulasztása miatt, kimentési lehetőség nélkül																								
Lakásbérleti jogviszony folytatásának törvénybe ütköző szabályozása																								
Nem meghatározott vagy nagyon alacsony összegű hátralék esetén felmondás																								
Nagyon magas összegű használati díj a jogcím nélküli lakók részére																								
Nincs a minimálisan elfogadható elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalmára vonatkozó rendelkezés																								
Pályázat benyújtásához díjfizetés előírása																								

1. ábra. Összefoglaló táblázat: A feltárt problémák előfordulása az egyes budapesti önkormányzatoknál

2. FŐVÁROSI LAKÁSGAZDÁLKODÁSI HELYZETKÉP¹

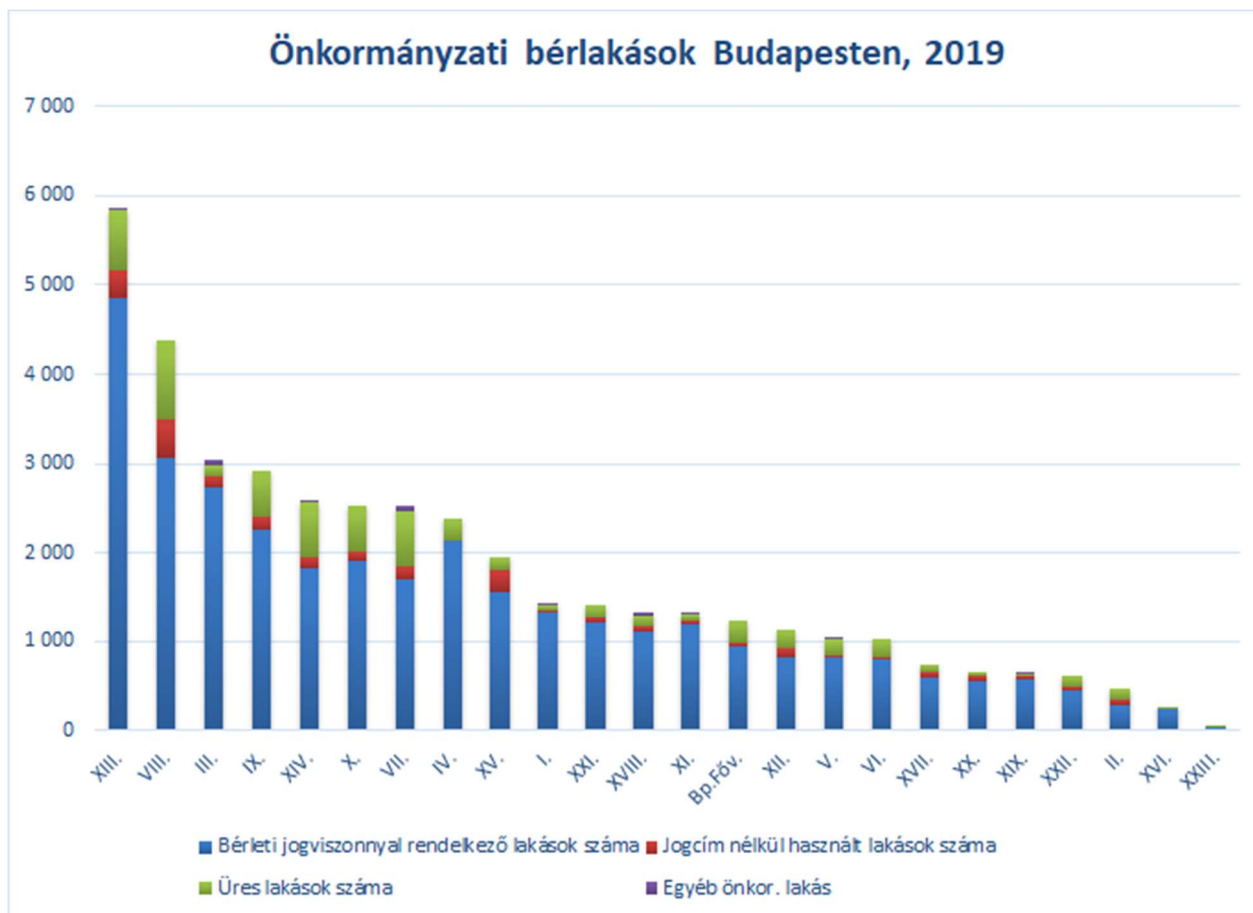
2.1. Az önkormányzati tulajdonú lakások hasznosítása

A 2019. évi statisztikai jelentések szerint a fővárosban összesen 41.530 önkormányzati tulajdonban álló bérlakás volt. Ezek közül 32.973 lakás volt bérbeadva, 2.283 lakás használata jogcím nélkülént volt nyilvántartva és 6.046 lakás állt üresen.



2. ábra. A Budapesti önkormányzati bérlakások megoszlása a használat módja szerint, 2019. (Adatok forrása: KSH, Utcajogász szerkesztés)

¹ Jelen fejezet a Központi Statisztikai Hivatal (www.ksh.hu) A budapesti önkormányzatok lakásgazdálkodási tevékenységének 2019-es adatai (inga2019Bp) megnevezésű egyedi kérésre összeállított táblázatos állomány felhasználásával készült. A dokumentumban foglalt számítások és az azokból levont következtetések kizárólag az Utcajogász Egyesület, mint szerző szellemi termékei.



3. ábra. A budapesti önkormányzati bérlakások megoszlása kerületenként a használat módja szerint, 2019.
(Adatok forrása: KSH, UJ szerkesztés)

Az üresen álló 6.046 önkormányzati bérlakás közül 2.564 nem lakható, 3.482 darab viszont egyéb ok miatt üres.²

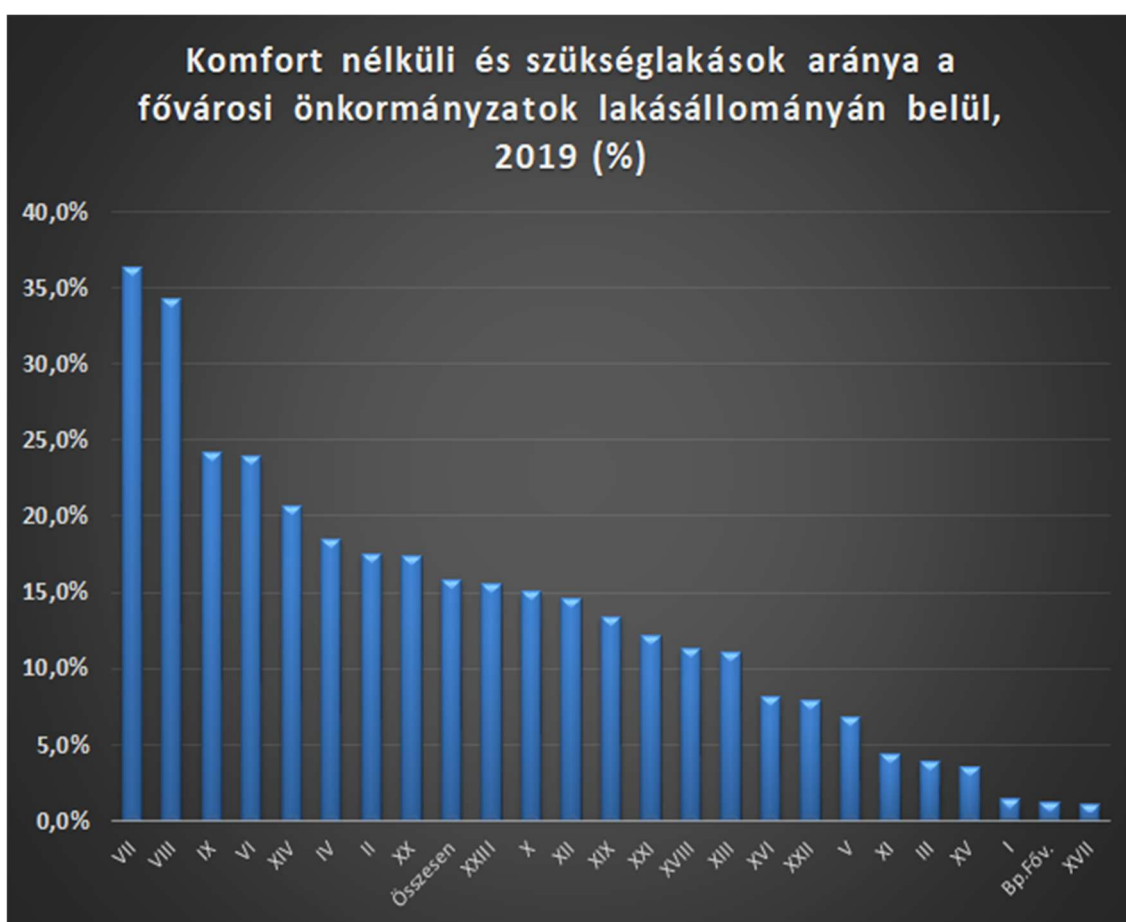
A legtöbb üres lakás (870) a VIII. kerületben volt található, ezek közül 642 lakhatatlan minősítésű. Nagyon magas az üres lakások száma a XIII. kerületben (682), a VII. kerületben (611) és a XIV. kerületben (601) is.

2.2. A lakásállomány összetétele minőség szerint

A teljes lakásállományból 132 darabot ítélték életveszélyes állapotúnak a 2019. év végi adatok alapján a fővárosi önkormányzatok, ami a teljes lakásállomány 3,2%-a. Bontandó lakásként 1.829 darabot jeleztek, ezek közül a legtöbb a IX. kerületben (593), a XIV. kerületben (400) és a VIII. kerületben (247) található. A bontandó lakások közül összesen 293 lakotként van nyilvántartva.

² Az "egyéb ok" a KSH-tól kapott adatok között nincs definiálva, de ide tartoznak nyilvánvalóan azok a lakások, amelyekre átmenetileg nincs bérelti szerződés kötve.

Komfortfokozat³ szerint a legnagyobb arányt a komfortos minősítésű lakások képviselik (17.371 darab, 42%). Összkomfortos a lakások 36%-a (14.947 darab). Komfort nélküli és szükséglakás a lakások 15,8%-a (5.922, illetve 660 darab). Kiemelendő, hogy a VII. és VIII. kerületben az önkormányzati bérlakások több mint egyharmada komfort nélküli, de a fővárosi átlagot ebben a tekintetben meghaladja a IX., VI., XIV., IV., II. és a XX. kerület lakásállománya is.



4. ábra. A komfort nélküli és szükséglakások aránya az egyes kerületek lakásállományán belül, 2019. (Adatok forrása: KSH, UJ szerkesztés)

³ A komfortfokozatokat a Lakástörvény 91/A. § 2-5. pontjai határozzák meg



2.3. Lakhatás biztonsága

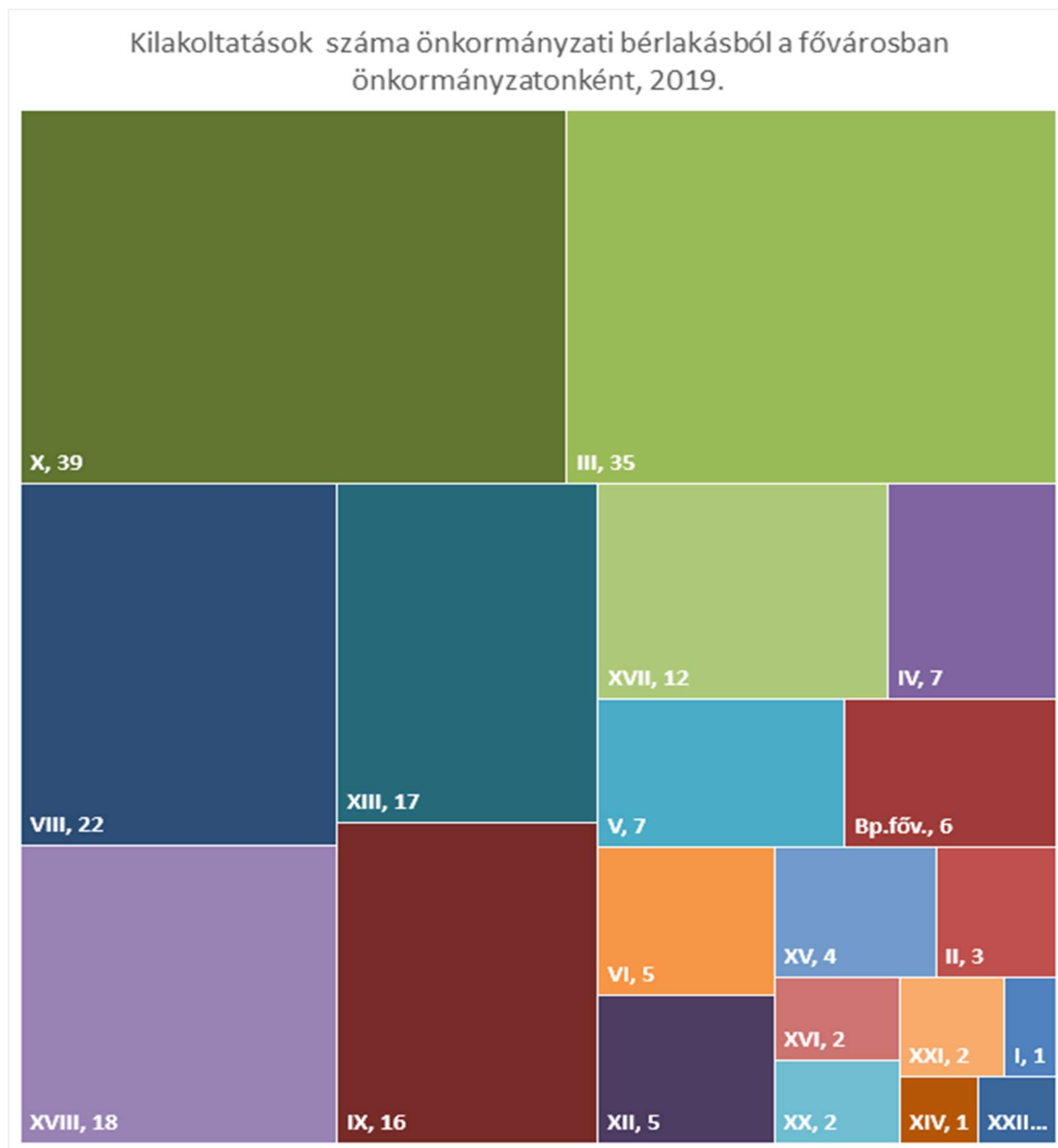
A lakhatás akkor tekinthető biztonságosnak lakásbérlet esetén, ha arra határozatlan idejű szerződést kötöttek, vagy legalább a határozott idejű szerződés megfelelően hosszú időtartamú ahhoz, hogy a bérlőnek legalább néhány évig megoldja a lakhatását. A statisztikai adatok alapján nem elemezhető további, a biztos lakhatást elősegítő körülmény, ha a szerződéses kötelezettségek teljesítése esetén a bérlő jogosult a határozott idejű bérleti jogviszony meghosszabbítására.

Az érvényes lakásbérleti szerződéssel rendelkező 32.973 lakás közül 22.130 darab volt határozatlan idejű szerződéssel kiadva, 10.483 darabra határozott idejű szerződést kötöttek. A fővárosban átlagosan tehát az önkormányzati lakások kétharmada (67,1%) határozatlan idejű szerződéssel volt bérbeadva a 2019. évi adatok alapján. A határozatlan idejű szerződések aránya meghaladta a 80%-ot az I., V., VII., IX., XIV., XX., XXIII. kerületben. Alacsony, 50% alatti a határozatlan időre kötött bérleti szerződések aránya a IV., XI., XVI., XVIII., XXI. kerületekben.

A határozott időre kötött bérleti szerződések túlnyomó többségét (65%) három évnél hosszabb időre kötötték. Ugyanakkor például Újpesten a határozott idejű 1.214 szerződés közül 1.020 időtartama mindössze egy év, és ugyanitt 129 egy évnél rövidebb időtartamra kötött szerződés is volt.

A fővárosban - a XXIII. kerület kivételével - minden önkormányzatnál előfordult 2019-ben "kilakoltatást kezdeményező bírósági eljárás".⁴ Húsz önkormányzat esetében történt kilakoltatás. Budapesten 2019-ben összesen 205 családot lakoltattak ki önkormányzati bérlakásból.

⁴ KSH szóhasználata, feltehetően lakáskiürítési eljárásról van szó.



5. ábra. Az önkormányzatok által kezdeményezett kilakoltatások száma Budapesten, önkormányzatonként, 2019. (Adatok forrása: KSH, UJ szerkesztés)

Szám szerint a legtöbb kilakoltatás a X., III., VIII. kerületekben történt. A lakásállomány nagyságához viszonyítva az összes kilakoltatás a lakások 0,49%-át érintette. A legmagasabb arányt a XVII, X, XVIII, III. kerületben érte el a kilakoltatások száma.



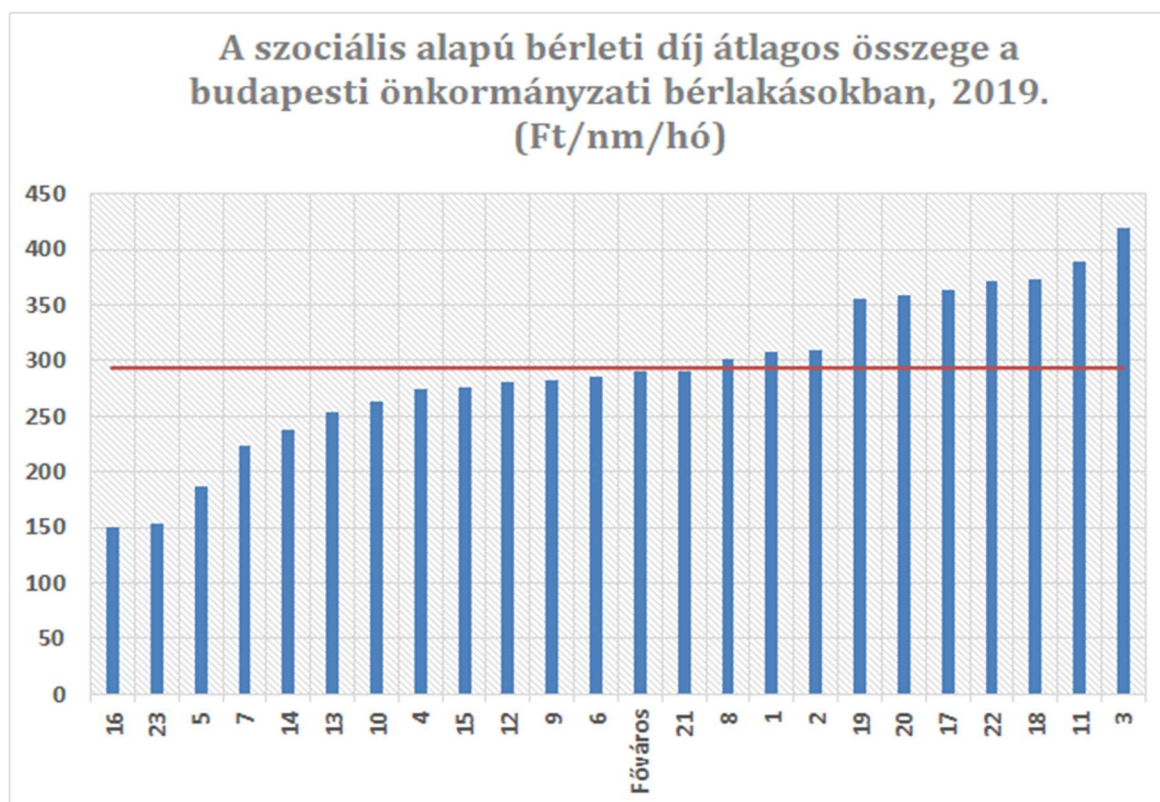
2.4. A lakberek mértéke

2019-ben a fővárosban az önkormányzati bérlakások négyzetméterenkénti lakbére átlagosan 421 forint volt. A kerületenkénti átlagos bérleti díj jelentős szóródást mutatott. A legalacsonyabb, 300 forint alatti átlagos bérleti díj volt jellemző a VII, X. és XVI. kerületben, a legmagasabb pedig (500 forint felett) a III, IV, XVII, XXIII. kerületben és a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló lakások esetében.

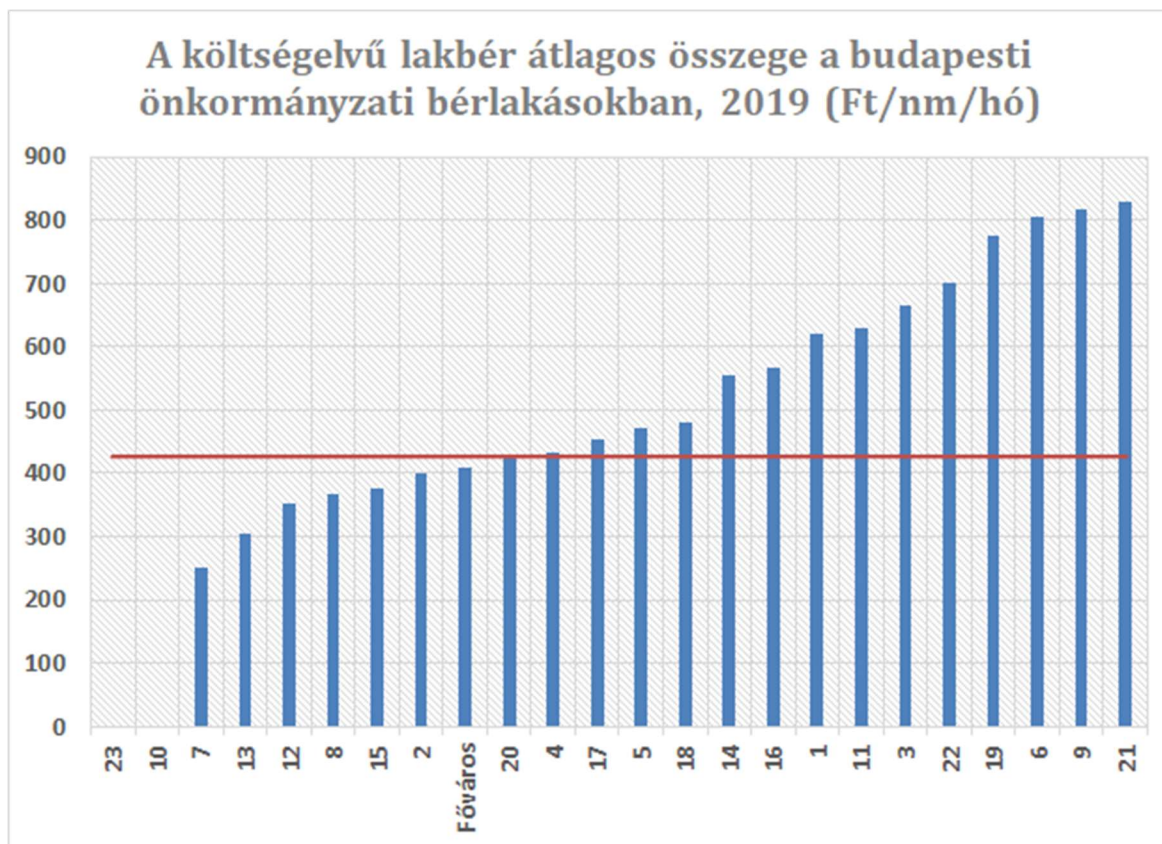
Ugyanakkor az eltéréseket nyilvánvalóan jelentősen befolyásolta a lakásállomány minősége, azon belül elsősorban a komfortfokozat szerinti összetétele.

Az összkomfortos önkormányzati bérlakások bérleti díja négyzetméterenként átlagosan 525 forintot tett ki Budapesten 2019-ben. A legalacsonyabb átlagos összeg 310 forint (X. kerület), a legmagasabb 916 forint volt (XXII. kerület).

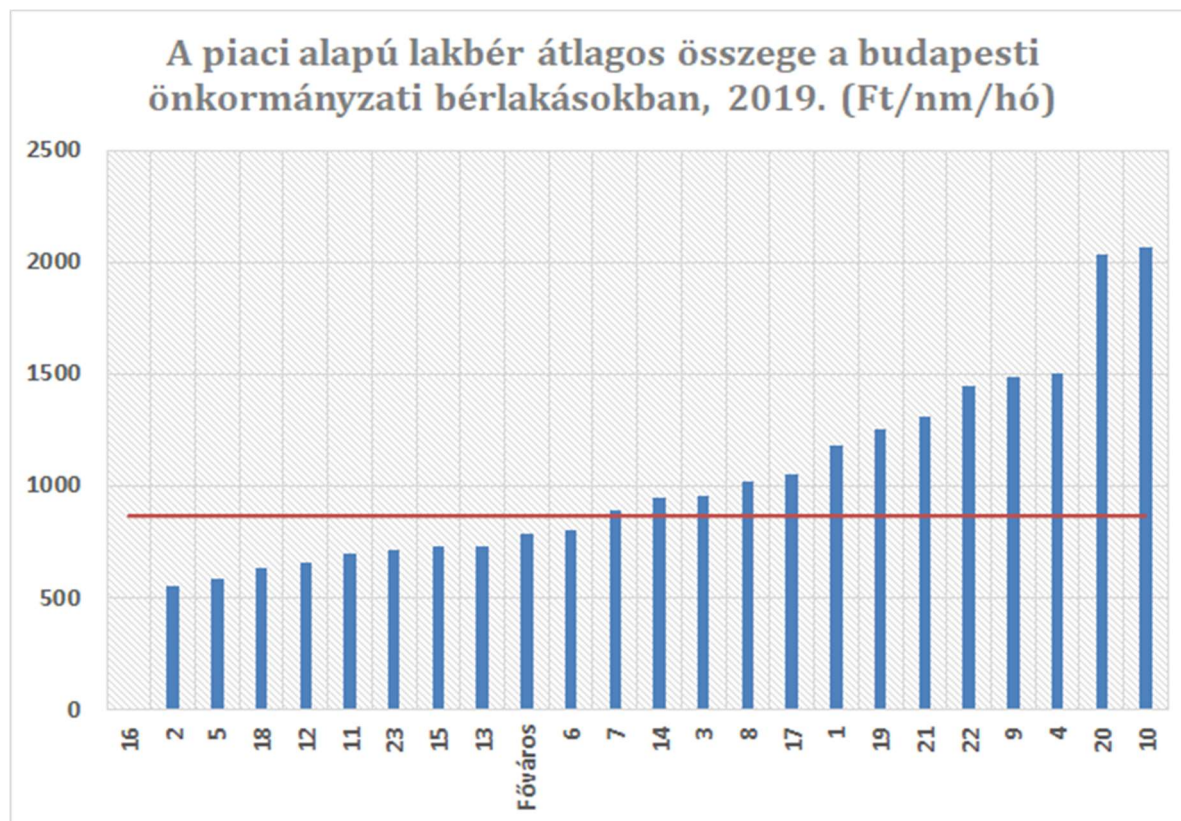
Az átlagos bérleti díjakat a bérlők szociális helyzete, illetve az ehhez igazodó differenciált lakbér-megállapítás is befolyásolta. Az egyes kerületek között azonban jelentős eltérés mutatkozik a különböző szociális helyzetű bérlők számára megállapított lakberek mértékében is. A szociális, a költséghatárú és a piaci alapú átlagos lakbért az egyes kerületek és a fővárosi önkormányzat tulajdonában álló bérlakásokra vonatkozóan az alábbi három ábrán mutatjuk be, a vízszintes vonal a budapesti átlagot mutatja.



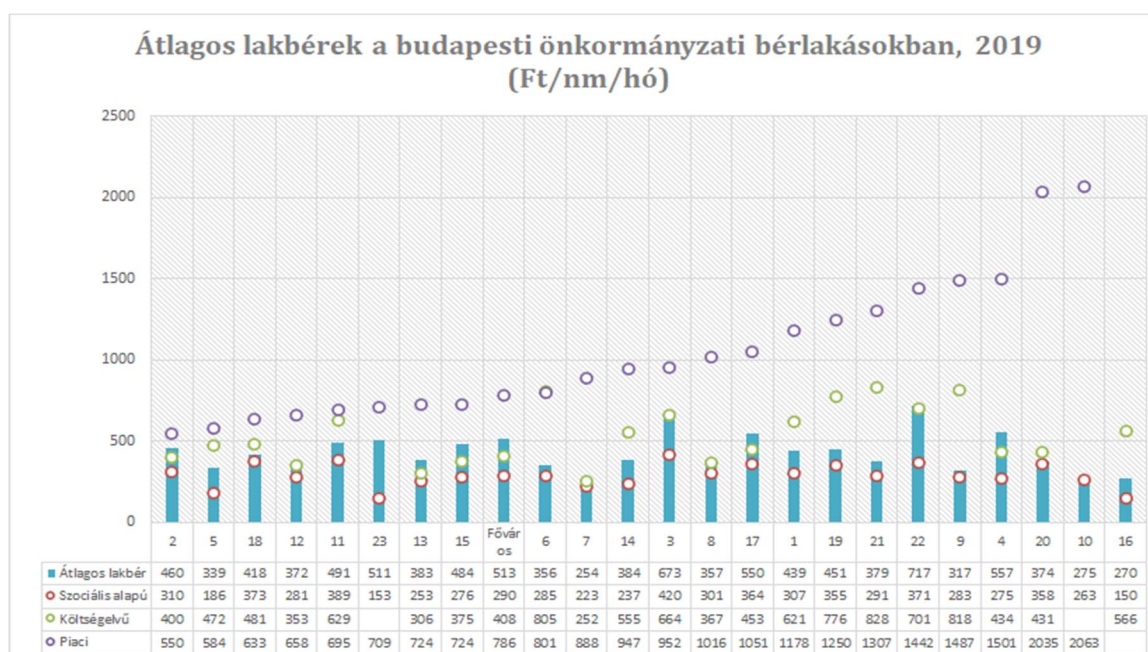
6. ábra. A szociális alapú bérleti díj átlagos összege a budapesti önkormányzati bérlakásokban, 2019 (Ft/m²/hó). (Adatok forrása: KSH, UJ számítás és szerkesztés)



7. ábra. A költségelvű bérleti díj átlagos összege a budapesti önkormányzati bérlakásokban, 2019 (Ft/m²/hó).
(Adatok forrása: KSH, UI számítás és szerkesztés)



8. ábra. A piaci alapú bérleti díj átlagos összege a budapesti önkormányzati bérlakásokban, 2019 (Ft/m²/hó). (Adatok forrása: KSH, UJ számítás és szerkesztés)



9. ábra. Átlagos lakbérek a budapesti önkormányzati bérlakásokban, 2019. (Ft/m²/hó) (Adatok forrása: KSH, UJ számítás és szerkesztés)

2.5. A komfortfokozat és a bérlet jellege (piaci, költségelví, szociális, egyéb) közötti összefüggés

Az összes bérbeadott összkomfortos önkormányzati bérlakás közül a szociális lakbérrel bérbeadottak aránya 40,6%, az alacsonyabb komfortfokozatú lakások esetében ez az arány sokkal magasabb. A szükséglakások bérlőinek 54%-a szociális lakbérre jogosult.

Másik nézőpontból közelítve: a piaci alapon bérbeadott lakások közel fele (49,3%) összkomfortos, további mintegy 40%-a komfortos. Ugyanakkor a szociális alapon bérbeadott lakások esetében az összkomfortos lakások aránya csak 36,5%, a komfortos lakásoké 43,9%. A szociális alapon bérbeadott lakások 11,9%-a komfort nélküli és 1,1%-a szükséglakás.

A lakás komfortfokozata és a lakbér jellege közötti összefüggés erősségét az úgynevezett Cramer-féle asszociációs együtthatóval lehet mérni. Az együttható értéke 0 és 1 közötti szám. A 0 érték a két ismerv közötti függetlenséget mutatja, azaz ebben az esetben az együttható 0 értéke azt jelentené, hogy azonos arányban bérlők a különböző komfortfokozatú lakásokat a különböző mértékű lakbérre jogosult bérlők. Másképpen fogalmazva: a lakások komfortfokozata és a bérlő szociális (jövedelmi) helyzete között nincs kapcsolat. Az együttható az 1-es értéket akkor veszi fel, ha a két jellemző között függvényszerű a kapcsolat. A függvényszerű kapcsolat jelen esetben azt jelentené, hogy ha ismerjük egy lakás komfortfokozatát, akkor egyértelműen meg tudnánk mondani azt is, hogy milyen jövedelmi helyzetű bérlővel kötöttek rá szerződést. Például, ha minden összkomfortos lakást csak piaci alapon ad bérbe az önkormányzat, vagy a szükséglakásokat kizárólag szociális bérleti díjjal.

Amennyiben van valamilyen összefüggés, de az nem függvényszerű, akkor minél közelebb van az 1-es értékhez a Cramer féle együttható, annál szorosabb a két változó közötti összefüggés.

A főváros egészét tekintve nagyon enyhe sztochasztikus⁵ összefüggés mutatkozik a lakás komfortfokozata és a bérlő szociális helyzete között, az asszociációs együttható értéke 0,13. Azt lehet mondani, hogy a teljes fővárosi önkormányzati lakásállomány tekintetében nem lehet olyan tendenciát kimutatni, hogy az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők, azaz szociális lakbérre jogosultak részére kifejezetten a rosszabb minőségű lakásokat utalnák ki az önkormányzatok.

Ugyanakkor jelentős különbségek mutatkoznak kerületenként. Az átlagosnál jóval szorosabb összefüggést lehet kimutatni például a II., V., VI., XVI., XIX., XXII. és a XXIII. kerületben. A fővárosi önkormányzat által bérbeadott lakások esetében például az együttható értéke 0,338, ami a XVI. kerület után a második legmagasabb érték. Minél közelebb van az 1-hez a mutató értéke, annál valószínűbb, hogy az alacsonyabb komfortfokozatú lakásokat jellemzően inkább az alacsony jövedelmű bérlők számára adják ki.

⁵ A sztochasztikus összefüggés vagy kapcsolat két változó között átmenetet jelent a függvényszerű kapcsolat és a teljes függetlenség között, azaz van bizonyos összefüggés a két vizsgált tényező között, ami lehet gyenge, közepes vagy erős.

2.6. A 2019-ben kötött bérleti szerződésekre vonatkozó adatok

A budapesti önkormányzatok 2019-ben összesen 2.094 darab lakás bérbeadásáról döntöttek. A budapesti önkormányzati lakásállomány (41.530 darab) 5%-a volt mindössze érintett egy év alatt.



10. ábra. A budapesti önkormányzatok által 2019-ben kiutalt lakások megoszlása jogcím szerint (Adatok forrása: KSH, UJ szerkesztés)

A pályázati úton odaítélt lakások száma 2019-ben mindössze 273 darab volt. A lakások legnagyobb részét úgynevezett "egyéb" jogcímen ítélték oda. Az egyéb jogcímbe tartozhatnak például a lejárt határozott idejű szerződések újbóli megkötése, a bérlő halálát követően a lakásban maradó jogosult hozzátartozóval való szerződéskötés, a jogcím nélküli használat rendezése szerződéskötéssel, de ide sorolható minden egyedi (méltányossági) döntés is. Kérdéses, hogy a névjegyzék alapján történő lakáshoz jutást a statisztikai adatszolgáltatás során hová sorolták az önkormányzatok.

A statisztikai jelentések szerint 2019-ben 10 budapesti önkormányzat rendelkezett aktualizált nyilvántartással a lakást igénylők év végi számáról, összesen 3.512 lakásigénylést tartottak nyilván. Az elosztás szempontjai között a névjegyzéket⁶ a III., X., XI., XII., XIV., XVII., XVIII., XXIII. kerület jelölte meg, valamint a fővárosi önkormányzat.

⁶ A Lakástörvény 84. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzat képviselő-testülete dönthet úgy, hogy a szociális helyzet alapján történő bérbeadás érdekében évente lakásigénylési névjegyzéket készít. A névjegyzék a befogadott lakásigénylők



Önkormányzat	Lakáskiutalás pályázati úton	Munkaviszonyhoz kötődően kiutalt lakások száma	Átmeneti elhelyezés céljából kiutalt lakások száma	Bérlőkijelölés alapján kiutalt lakások száma	Lakáscsere alapján kiutalt lakások száma	Egyéb jogcímen kiutalt lakások száma	Kiutalt lakások száma összesen
Budapest 01. ker.	7	0	0	0	32	1	40
Budapest 02. ker.	5	4	0	1	6	17	33
Budapest 03. ker.	82	2	0	20	15	61	180
Budapest 04. ker.	15	2	3	9	5	58	92
Budapest 05. ker.	0	0	0	0	0	0	0
Budapest 06. ker.	17	0	0	0	5	0	22
Budapest 07. ker.	5	1	24	1	64	1	96
Budapest 08. ker.	6	67	4	3	2	37	119
Budapest 09. ker.	0	10	0	1	6	262	279
Budapest 10. ker.	0	16	0	3	15	406	440
Budapest 11. ker.	18	0	0	159	10	5	192
Budapest 12. ker.	0	7	0	2	7	20	36
Budapest 13. ker.	61	1	0	8	4	218	292
Budapest 14. ker.	4	1	2	7	25	14	53
Budapest 15. ker.	7	5	0	5	4	7	28
Budapest 16. ker.	9	8	0	1	0	0	18
Budapest 17. ker.	0	7	0	2	5	20	34
Budapest 18. ker.	9	8	0	12	5	0	34
Budapest 19. ker.	0	1	4	1	1	1	8
Budapest 20. ker.	11	1	3	3	2	0	20
Budapest 21. ker.	10	5	6	4	4	5	34
Budapest 22. ker.	7	0	0	0	3	0	10
Budapest 23. ker.	0	0	2	0	0	1	3
Budapest főváros	0	8	0	0	0	23	31
Összesen	273	154	48	242	220	1 157	2 094

11. táblázat. A budapesti önkormányzatok által 2019-ben kiutalt lakások megoszlása jogcím szerint, önkormányzatonkénti bontásban (Adatok forrása: KSH)

előre meghatározott szempontok szerint rangsorolt listája. A megüresedő lakásokat a legmagasabb pontszámmal rendelkező, a névjegyzéken szereplő igénylők számára ajánlják fel.

3. AZ ADATIGÉNYLÉS TAPASZTALATAI

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az önkormányzatok lakásvagyonára, a lakásokkal kapcsolatos gazdálkodásra, döntésekre vonatkozó információk közérdekűek. Az önkormányzatok tulajdonában álló lakásvagyon a nemzeti vagyon részét képezi.

A közérdekű adatok igénylésére, az adatigénylések teljesítésére vonatkozó szabályokat törvény határozza meg. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény⁷ szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - a törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

A veszélyhelyzetre tekintettel a **kormányrendeletben** tette lehetővé, hogy a törvényben előírt tizenöt napos (egy alkalommal további tizenöt nappal meghosszabbítható) határidő helyett, tekintettel a veszélyhelyzet elhárításával összefüggő többletfeladatokra, a közérdekű adatigényléseket negyvenöt nap alatt teljesítsék a közfeladatot ellátó szervek. Ez a határidő további negyvenöt nappal meghosszabbítható.

Az adatigénylés során szerzett tapasztalatainkat az alábbiakban összegeztük. Az átláthatóság iránti elköteleződés egyik fontos mércéje ugyanis az is, hogy az önkormányzat betartja-e az Infotörvényben előírt szabályokat, teljesíti-e a törvényes kötelezettségeit.

3.1. A közérdekű adatigénylés során igényelt adatok

A helyzetfelmérés a *2019. május 1. és 2020. október 31.* közötti időszakra vonatkozik, ezért az adatokat erre a 18 hónapra vonatkozóan igényeltük.

Megkérdeztük, hogy a megadott időszakban az önkormányzat hány lakásbérleti szerződést kötött szociális helyzet alapján, és ezek közül hány esetben választották ki a bérlőt nyílt pályázat útján, valamint egyedi döntéssel. Arra is kíváncsiak voltunk, hogy mely személy vagy testület döntött a nyílt pályázatok esetén, illetve az egyedi döntések során. Ugyanezeket a kérdéseket tettük fel a költségelven és a piaci alapon történt bérbeadásokra vonatkozóan is.

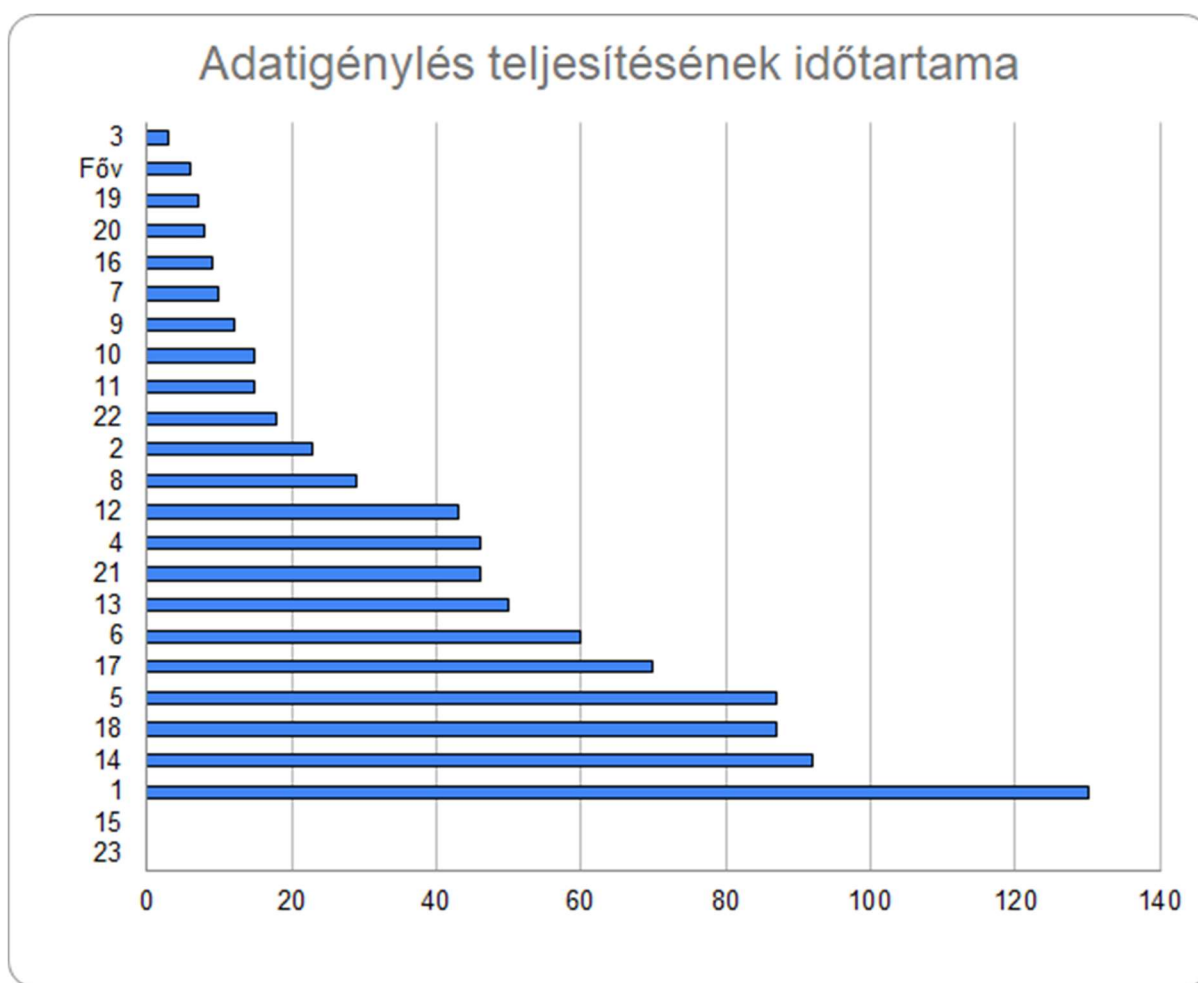
Rákérdeztünk arra is, hogy az önkormányzat a vizsgált időszakban hány határozatlan és határozott idejű lakásbérleti szerződést kötött, valamint arra, hogy kötöttek-e olyan szerződést, ahol a bérlőnek felújítási kötelezettséget kellett vállalnia, és ennek mennyi volt az átlagos költsége a bérlők számára. Arról is kértünk információt, hogy a felújítás költségét az önkormányzat valamilyen módon megtéríti-e.

⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotörvény) 26. § (1) bekezdése

Emellett kértük, hogy amennyiben az önkormányzat alkalmaz mintaszerződéseket a lakásbérleti jogviszonyok esetében, azokat küldje el számunkra.

3.2. Az adatkezelők válaszadási hajlandósága

Az önkormányzatok számára jelentősen eltérő időtartam volt szükséges ahhoz, hogy az azonos adattartalmú igénylésekre a választ összeállítsák. Az adatok megküldéséhez szükséges időtartamot az alábbi grafikonon mutatjuk be.



12. ábra. Az adatigénylés teljesítéséig eltelt időtartam önkormányzatonként (nap)

Huszonnégy megkeresett önkormányzat közül kettő esetében a mai napig⁸ egyáltalán nem kaptunk adatokat. A XV. és a XXIII. kerületi önkormányzat az adatok kiadását költségtérítés ellenében teljesítené, ami álláspontunk szerint ellentétes az Infotörvény előírásaival. Az ingyenes teljesítést peres úton kívánjuk kikényszeríteni. Ennek érdekében összesen öt adatigénylő felperes

⁸ A kézirat lezárásának időpontjáig, azaz 2021. szeptember 17-éig.

képviselőiben a költségtérítések felülvizsgálata iránt pert indítottunk. Az eljárások jelenleg perfelvételi szakaszban vannak.

Az Infotörvény 26. § (1) bekezdés szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Az Infotörvény 26. § (2) bekezdés szerint ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat. Az Infotörvény 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be.

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyongra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Infotörvény 31. § (1) bekezdése szerint az igénylő (...) az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat. Az Infotörvény 31. § (7) bekezdése szerint ha a bíróság az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegét megváltoztathatja, vagy a közfeladatot ellátó szervet a költségtérítés összegének megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti.

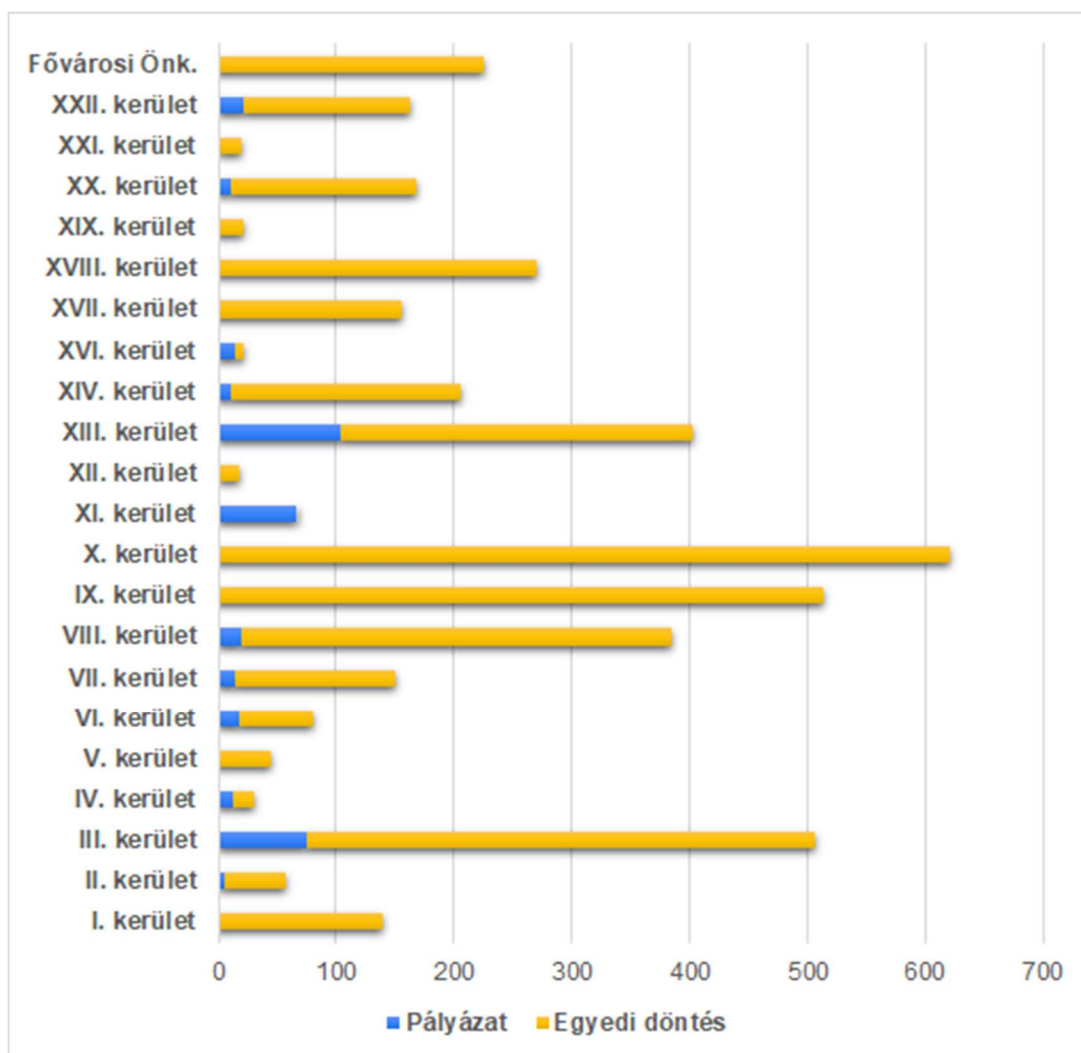
Az adatigénylést 2021. március közepéig teljesítő húsz önkormányzat többsége a veszélyhelyzeti - hosszabb - határidő teljes időtartamát nem használta ki. Tíz önkormányzat kevesebb mint 20 nap alatt kiadta a kért adatokat. További három önkormányzat 45 napon belül, hét pedig a még szabályszerűnek tekinthető 90 napon belül teljesítette az adatigénylést.

Az Utcajogász Egyesület értetlenül áll azelőtt a tény előtt, hogy míg a huszonnégy budapesti önkormányzat közül húsznak semmilyen problémát nem okozott az adatok törvényes határidőben történő kiadása, négy önkormányzat ennek egyáltalán nem vagy csak aránytalanul hosszabb idő alatt tett eleget. Különösen azért érthetetlen a közérdekű adatok kiadásának törvénybe ütköző megtagadása, illetve költségtérítéshez kötése, mert az igényelt adatok köre nagyrészt átfedést mutat a Központi Statisztikai Hivatal felé évente teljesítendő kötelező adatszolgáltatással. A statisztikai adatszolgáltatáshoz az általunk is kért adatok folyamatos nyilvántartására van (lenne) szükség, de a naprakész nyilvántartást egyébként a számviteli előírások is megkövetelik.

3.3. A kiadott adatok értékelése

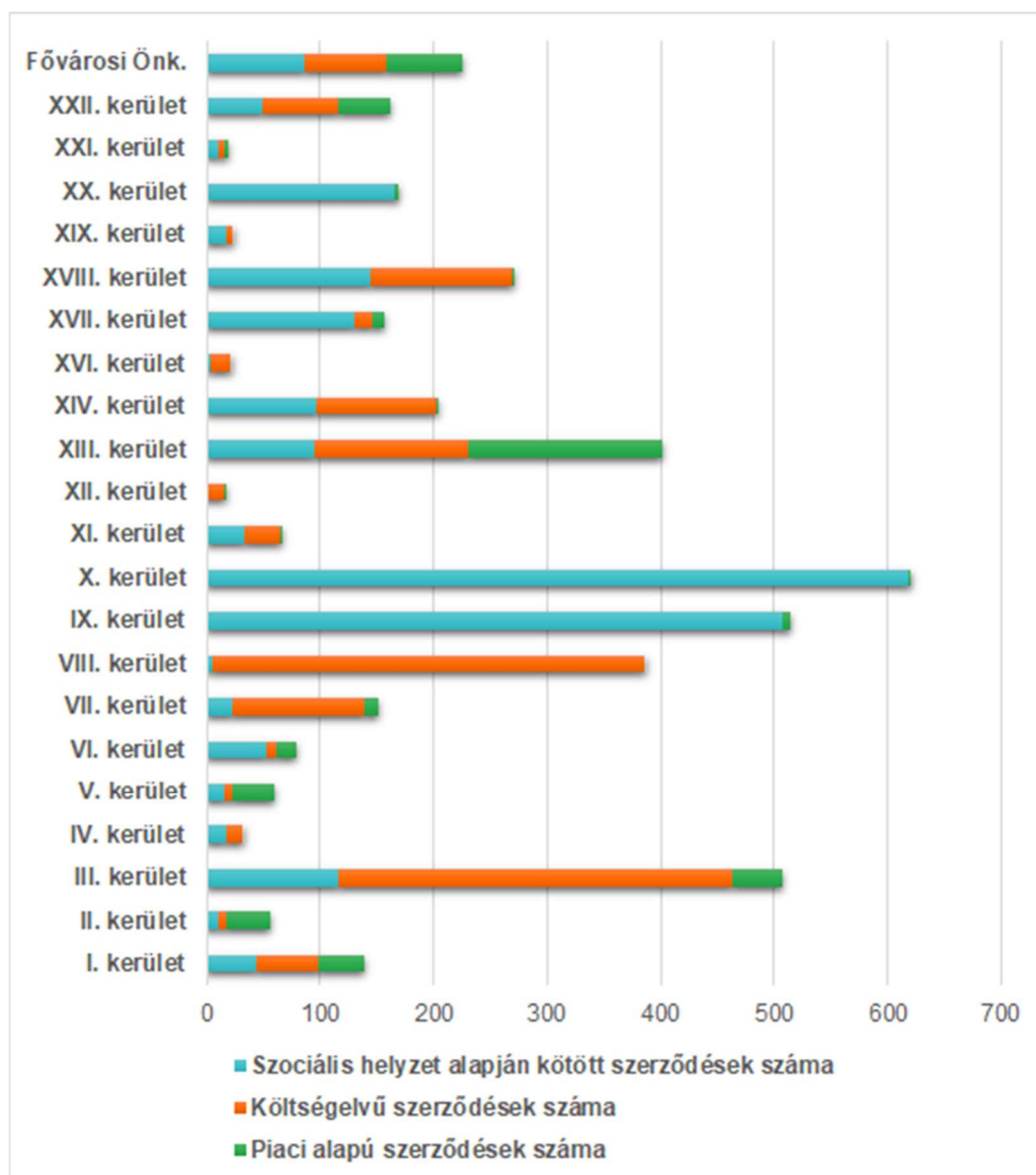
Tekintettel arra, hogy még mindig nem állnak rendelkezésünkre a teljes fővárosi bérlakás-állományra vonatkozó adatok, elemzésünk a 24 önkormányzat közül 22 adataira támaszkodik.

A budapesti önkormányzatok a bérlők kiválasztása során hozzávetőleg 90%-ban az egyedi döntéseket részesítették előnyben, a pályázati döntéshozatal egyes kerületekben (I., V., IX., X., XVII., XVIII., XIX.) egyáltalán nem volt jellemző a vizsgált időszakban. Az összképet természetesen árnyalja, hogy azok az önkormányzatok, ahol a határozott idejű bérleti szerződések lejártakor lehetőség van új határozott idejű szerződés megkötésére, az ilyen szerződéseket az egyedi döntések között szerepeltették. A pályázati döntés volt meghatározó a XI. kerületben (a névjegyzék alapján történő bérlőkiválasztás álláspontunk szerint folyamatos pályázatként értelmezhető) és a XVI. kerületben.



13. ábra. A fővárosi önkormányzatok által kötött lakásbérleti szerződések száma és megoszlása 2019. május 1. és 2020. október 31. közötti időszakban (Forrás: önkormányzatok adatszolgáltatása)

A szerződések szűk többségét (52%) szociális helyzet alapján kötötték, az egyes kerületekben azonban eltérő arányban. A IX., X., XVII., XX. kerületben kiemelkedő a szociális alapon kötött szerződések aránya, ezzel szemben az V. és a XIII. kerületben a piaci alapú szerződéskötés volt túlsúlyban.



14. ábra. A 2019. május 1. és 2020. október 31. közötti időszakban kötött önkormányzati lakásbérleti szerződések száma és megoszlása a lakbér mértéke szerint a fővárosban (Forrás: önkormányzatok adatszolgáltatása)

A legtöbb önkormányzat a határozott idejű bérleti szerződést részesítette előnyben, ez alól az I., V., XIV., és a XIX. kerület a kivétel.

A bérlők 251 esetben szereztek bérleti jogot felújítási kötelezettség vállalása mellett, ez az összes megkötött szerződés mintegy 6%-át tette ki. Nyolc önkormányzatnál a vizsgált másfél évben nem került sor ilyen szerződés megkötésére, ugyanakkor az V. kerületi önkormányzat például az összesen kötött 82 szerződés közül 38 esetben szabta feltételként a bérlő által elvégzendő felújítást. Az V. kerületi önkormányzat tájékoztatása szerint a felújítás költségének megtérítésére legfeljebb 75% erejéig kérelemre lehetőség van.

4. A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK LAKÁSRENDELETEI

4.1. Transzparencia

Az önkormányzati rendeletek közzétételéről a jogalkotásról szóló törvény (továbbiakban: Jat.) rendelkezik. Az önkormányzat jegyzője köteles gondoskodni az elfogadott és kihirdetett önkormányzati rendeletek Nemzeti Jogszabálytárban történő közzétételéről.⁹ A vonatkozó kormányrendelet értelmében egységes szerkezetű szöveget, azaz a módosításokkal egybeszerkesztett, hatályos változatot kell hozzáférhetővé tenni, a kihirdetést követő öt munkanapon belül.¹⁰ Az önkormányzati rendeletek *kihirdetése* a képviselő-testület hivatalos lapjában, vagy a helyben szokásos módon történik. Amennyiben az önkormányzat rendelkezik saját honlappal, a rendeletet ott is közzé kell tenni.¹¹

Az önkormányzati lakásrendeletek vizsgálata során különös figyelmet fordítottunk arra, hogy a jogkereső állampolgárok tudnak-e tájékozódni a hatályos rendeletek tartalmáról. Ezért a fővárosi önkormányzatok esetében ellenőriztük, hogy

- az önkormányzat honlapján elérhető-e a hatályos lakásrendelet;
- mennyire könnyű megtalálni a rendelet hatályos szövegét;
- az elérhető lakásrendelet hatálya megegyezik-e a Nemzeti Jogszabálytárban fellelhető változattal;
- van-e közérthető tájékoztatás a kerületi lakásigénylés menetéről, a bérlakásokkal kapcsolatos ügyintézésről.

⁹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 29. § (2) bekezdés

¹⁰ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet

¹¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 51. § (2) bekezdés

4.1.1. A kerületi önkormányzati honlapokon elérhető lakásrendeletek

A polgárok információkhoz való hozzáféréseinek biztosítása érdekében fontos, hogy a hatályos jogszabályok, így a lakásrendelet is könnyen hozzáférhető legyen. Úgy gondoljuk, hogy ez a követelmény akkor biztosított, ha az önkormányzat saját honlapján is egységes szerkezetben teszi közzé a jogszabályt.

Minden kerület esetében található valamilyen "rendelettar." Több kerületi önkormányzat honlapján tapasztaltuk azonban, hogy az ott elérhető rendelet szövege nem egyezett meg a Nemzeti Jogszabálytárban közzétett változattal. A vizsgálat kezdete óta a helyzet sokat javult. A kézirat lezárásakor már csak a II. kerületi önkormányzat honlapján nem volt elérhető a lakásrendelet hatályos változata.

Nehéz megtalálni a közzétett rendelettarban a hatályos rendelet szövegét az I., VII., IX., XVII., XVIII., XIX., XX., XXIII. kerületek honlapján. A nehézséget legtöbbször az okozza, ha nem külön "rendeletek" menüpontból, hanem például a közérdekű adatok alatt, további almenüpontokon keresztül lehet elérni a szövegeket, illetve az is nehezíti a rendelet megtalálását, ha az csak évszámok (az eredeti rendelet megalkotásának éve) szerint van csoportosítva.

Szabályozási témák szerint csoportosított rendelettar található a VI. és a XXI. kerületi önkormányzat honlapján, ami álláspontunk szerint követendő példa.

Több önkormányzat alkalmazza azt a megoldást, hogy a rendelettar a Nemzeti Jogszabálytárra, vagy a Wolters Kluwer Hungary Kft. (azaz piaci szereplő) által üzemeltetett oldalra mutat. Ezzel elkerülhető, hogy különböző változatok legyenek elérhetők az interneten, azonban nem feltétlenül teljesíti a kihirdetésre vonatkozó jogszabályi előírásokat.

4.1.2. A rendeletek hatályos szövegének elérése a honlapon

Jelentős eltérések vannak abban a tekintetben is, hogy a honlapon milyen útvonalon, milyen menürendszerben, melyik kategória alatt található meg a hatályos rendeletek. Egyes kerületek a rendeleteket témakörök szerint csoportosítják, máshol az elfogadás éve alapján lehet tájékozódni. Utóbbi esetben csak úgy lehet a rendeleteket megtalálni, ha ismerjük azt az évet, amikor a jogszabályt elfogadták. Álláspontunk szerint ilyen szintű felkészültség nem elvárható egy átlagos polgár esetében.

4.1.3. A honlapon található és a Nemzeti Jogszabálytárra feltöltött változat összevetése

A jogbiztonság szempontjából problémát jelent, ha a rendelet több, egymástól eltérő változatát lehet megtalálni az önkormányzat hivatalos honlapján és a Nemzeti Jogszabálytárban. A fent ismertetett

jogszabályi előírások alapján a két közzététel között legfeljebb öt munkanap telhet el. Az ilyen időleges eltéréseken túl minden további diszkrepancia jogsértő, erre több példát is találtunk.¹²

- Az I. kerületi önkormányzat Nemzeti Jogszabálytárban található hatályos lakásrendeletéhez képest a honlapon az egyvel korábbi állapot volt megtalálható.
- Az V. kerületi önkormányzat honlapján megtalálhatók voltak a rendeletek a módosításokkal egységes szerkezetben, viszont a közzétett változat nem egyezett meg a Nemzeti Jogszabálytárban található szöveggel. Megtévesztő, és egyben jogszabályellenes,¹³ hogy egyes módosító rendeletek is hatályos, önálló rendeletként jelennek meg.
- A vizsgálat időpontjában a VI. kerületi önkormányzat hatályos rendeleteit csak a Nemzeti Jogszabálytárban lehetett megtalálni.
- A XII. kerületi önkormányzat nem a módosításokkal egységes szerkezetben tette közzé a honlapján a rendeleteket, és ugyanez volt a helyzet a XVIII. kerület esetében is.
- A XIV. kerület honlapján nehezen lehetett követni, hogy melyik változata hatályos a közzétett rendeleteknek.

Ezeket a hibákat a honlapokon az áttekintés időpontja óta javították, azonban fontos lenne, hogy minden önkormányzat folyamatosan a hatályos információkat jelenítse meg.

4.1.4. Közérthető tájékoztatás a honlapon

Az állampolgárok tájékoztatásának csak a minimális feltételét teremti meg a jogszabályok mindenkor hatályos változatának közzététele, valamint az, hogy a hivatalos jogszabálytár és az önkormányzat honlapja azonos időállapotot tartalmazzon. Amennyiben egy önkormányzat segítséget szeretne nyújtani a polgárok számára, szükséges az is, hogy a főbb szabályokat és különösen az alkalmazott eljárásrendet, az elérhetőségeket megfelelő formában közzétegye.

A hatósági ügyek, valamint a közszolgáltatások esetében az Infotörvény előírja a részletes információk közzétételét.¹⁴ Vitatható, hogy az önkormányzatok lakásgazdálkodási tevékenysége hatósági vagy közszolgáltatási tevékenységnek minősül-e, a bírói gyakorlat jellemzően magánjogi jogalanyként kezeli az önkormányzatokat és a lakások bérbeadására vonatkozó döntések sem minősülnek hatósági döntésnek. Álláspontunk szerint - függetlenül attól, hogy jogi értelemben kötelezőnek tekinthető-e a közérthető tájékoztatás közzététele - az információk minél érthetőbb formában történő megosztása

¹² 2020. december 20-ai állapot szerint

¹³ Jat. 12. § (1) **A módosító rendelkezés** és hatályon kívül helyező rendelkezés **a hatálybalépéssel**, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével **végrehajtottá válik**. (2) **A jogszabály (1) bekezdés szerint végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.**

¹⁴ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 1. melléklet, II. fejezet 4. és 5. pontja

nemcsak a tájékozódni kívánó állampolgárok szempontjából fontos, hanem nagymértékben megkönnyíti az önkormányzati dolgozók munkáját is.

A fővárosi önkormányzatok közül csak néhányat találtunk, ahol naprakész, megfelelően részletes, de mégis érthetően megfogalmazott tájékoztatás áll rendelkezésre a honlapon arról, hogy mikor, hogyan és milyen feltételekkel lehet lakást igényelni.

Az önkormányzatok majdnem felénél a vizsgálat időpontjában - a közzétett pályázati felhívásokon kívül - *egyáltalán nem volt általános tájékoztatás* a lakásigénylés menetéről, a lakásrendelet tartalmáról (VII., VIII., IX., X., XIV., XV., XVI., XVIII., XIX., XXI., XXII.). Ahol volt tájékoztatás, az esetenként *nem volt sokkal érthetőbb, mint a jogszabálysöveg* (II., III.), vagy *nem volt benne minden szükséges információ* (Főváros, V., XII., XIII., XVII., XX.).

Ugyanakkor a III. és a VIII. kerületben a vizsgálat időpontját követően a közérthető tájékoztatás területén jelentős pozitív változások történtek. A III. kerületi önkormányzat honlapja 2021-ben teljesen megújult. Az önkormányzat a Facebook oldalán is közzétesz könnyen érthető tájékoztatásokat a lakások bérbeadásával összefüggésben.¹⁵ A VIII. kerület is törekszik a lakosság széles körű tájékoztatására,¹⁶ és bár a honlapon még mindig nem egyértelmű, hogy pontosan hol lehet információhoz jutni, az önkormányzat Facebook-bejegyzésekben is közöl rövid, érthető tájékoztatást.¹⁷

Az V. kerületi önkormányzat tájékoztatói a vizsgálat idején elavultak voltak, a szociális bérlakás méltányossági bérbeadására vonatkozó nyomtatvány és ügyleírás például a 2014-ben hatályos szabályokat idézte, így teljes mértékben félrevezető volt. A régi honlapon már nem elérhetők a linkek, az új honlapon pedig a kézirat lezárásakor még egyáltalán nincsenek feltöltve tájékoztatók vagy formanyomtatványok.¹⁸

4.2. Közérthetőség, normavilágosság

A jogalkotásról szóló törvény szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.¹⁹ Nem csak a transzparencia szempontjából fontos, hogy az önkormányzati rendeletekben foglalt rendelkezések alapján az állampolgárok pontosan tisztában legyenek a jogaikkal és kötelezettségeikkel. Az ügyeket intéző alkalmazottak, valamint az önkormányzati döntéshozók egységes, világos szabályok alapján történő eljárása garanciális

¹⁵ <https://www.facebook.com/obudabekasmegyerhivatalos/posts/1777746825727456>

¹⁶ <https://jozsefvaros.hu/hir/76882/gyakran-ismetelt-kerdesek-a-lakasrendeletrol>

¹⁷ <https://www.facebook.com/jozsefvaros.hu/posts/380059586798761>

¹⁸ <https://www.belvaros-lipotvaros.hu/>

¹⁹ Jat. 2. § (1) bekezdés

követelmény az egyenlő bánásmód és a tisztességes eljárás biztosítása érdekében. Az értelmezhetetlen, nyelvi szempontból hibás, vagy ellentmondó szabályozási tartalom egyben törvénybe ütköző is.

A fővárosi kerületek rendeleteinek részletes elemzése során számos olyan megfogalmazást, szerkesztési és nyelvhelyességi problémát találtunk, amelyek a normavilágosság előírásába ütköznek. A közérthetőség főbb akadályai a rendelet *szerkezetének áttekinthetatlensége*, a logikai felépítés hibái, a *bonyolult fogalmazás*, a *fogalmak* nem egyértelmű vagy más jogszabályoktól eltérő meghatározása és az olyan *nyelvhelyességi problémák*, amelyek miatt az adott mondat nyelvtani szempontból sem értelmezhető.

4.2.1. Szerkezeti problémák

A közérthetőség szempontjából fontos, hogy a jogszabály felépítésének logikája követhető legyen. A rendelet fejezetcímei alatt az adott témakörbe illeszkedő szabályokat kell elhelyezni.

A közérthetőség akadály, ha a többszöri módosítás során az új rendelkezéseket nem a megfelelő fejezetcím alatt, hanem más témakörök alá besorolva helyezi el a jogalkotó.

A lakásrendeletek főbb szabályozási témaköreit az alábbiak szerint lehet meghatározni:

- a lakások bérbeadásával kapcsolatos *döntéshozók* kijelölése,
- a lakások *bérbeadásának feltételei* az egyes jogcímek szerinti csoportosításban, ideértve a *döntéshozatali eljárás* szabályozását is,
- a bérleti *szerződések tartalmára* vonatkozó általános és jogcím-specifikus rendelkezések,
- a *bérleti díjak és egyéb fizetési kötelezettségek* meghatározása,
- a *bérlő és a bérbeadó viszonyát* rendező szabályok a szerződés fennállása alatt,
- a szerződések *megszűnésére* vonatkozó szabályok,
- a szerződés *megszűnését követő eljárások* szabályai.

A fővárosi önkormányzatok a lakások bérbeadására vonatkozó szabályozást egymástól jelentősen eltérő szerkezeti megoldásokkal foglalták rendeletekbe. Több kerületben a Lakástörvény alapján kötelezően megalkotandó helyi szabályokat nem is egységes lakásrendelet, hanem több jogszabály tartalmazza. Így például a II., IV., V., VI, XIII., XIV., XV., XVII., XXII. kerület külön rendeletben helyezte el a lakbérekre vonatkozó szabályokat. A VI. kerület önálló rendeletet alkotott ezen felül a lakbértámogatásról is, a XV. kerület pedig külön rendeletben szabályozza a nyugdíjasházi lakások bérbeadását is.

Álláspontunk szerint a közérthetőséget és a jogszabályi előírások megismerését nagymértékben elősegítené, ha az önkormányzatok valamennyi, a lakások bérbeadására vonatkozó helyi szabályt egy rendeletben helyeznék el.

A belső szerkezet tekintetében a megértést nehezíti, ha a rendelet felépítése nem logikus. Az állampolgárok számára legfontosabb információk könnyű fellelhetőségét az alcímekbe rendezés, valamint az alcímeknek megfelelő tartalom biztosíthatja.

4.2.2. Bonyolultság, nehezen értelmezhető fogalmazás

Több olyan szövegezést is találtunk, amelyek megértését a bonyolult fogalmazás vagy konkrét hibák akadályozzák. Ezek közül csak néhány példát mutatunk be.

I. kerület

34. § (1) A bérlő a bérleti szerződés lejártát *legfeljebb* három hónappal megelőzően kérelmet nyújthat be a bérleti jogviszony meghosszabbítása iránt. Az Önkormányzat *a három hónapnál korábban érkezett kérelmet* a kérelem határidőben történő benyújtására vonatkozó figyelmeztetés mellett *visszautasítja*, a jogviszony időtartamának lejártát követően érkezett kérelmet a jogcím nélküli lakáshasználóra vonatkozó szabályok szerint bírálja el.

II. kerület (Lakbérrendelet)

3/B. § (2) Ha a bérlő, az önkormányzati bérlakás hasznosításával összefüggésben jövedelemhez jut, akkor nem állapítható meg az (1) bekezdés rendelkezései szerinti bérleti díj, vagy azt meg kell vonni.

4. § (2) Ha a lakás műszaki állapota miatt (pl. a lakás aládúcolt, egészségre ártalmas, nedves stb.) a lakbér mérsékléséről a rendelet hatályba lépése előtt döntést hoztak, ez a rendelet hatálybalépése után akkor érvényes, ha a polgármester megerősíti. A megerősítést a rendelet hatálybalépésétől számított 120 napon belül a bérlőnek

(3) Ha a lakás műszaki állapota miatti lakbérmérséklés a (2) bekezdés alapján megerősítésre kerül, a lakbéremelés 5. §-ban meghatározott korlátját ennek figyelembe vételével kell alkalmazni.

5. § Hatályon kívül helyezve.

VII. kerület

A Lakásrendelet 2. § (1) bekezdése szerint a bérbeadói jogok gyakorlására a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló önkormányzati rendeletben foglaltakat kell alkalmazni (Vagyonrendelet), amennyiben a Lakásrendelet másképp nem rendelkezik. A kerület Vagyonrendeletének 1. § (1) bekezdése szerint:

“A rendeletben foglaltakat az Önkormányzat tulajdonát képező lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek hasznosítására, azok tulajdonjogának átruházására, továbbá az önkormányzati tulajdonban álló piacokra és vásárcsarnokokra csak abban az esetben és annyiban kell alkalmazni, amennyiben az Önkormányzatnak a tulajdonát képező lakás és nem

lakás céljára szolgáló helyiségek hasznosításáról és tulajdonjoguk átruházásáról szóló, továbbá az önkormányzati tulajdonban álló piacokról és vásárcsarnokokról szóló rendelete másképp nem rendelkezik.”

IX. kerület

3. § (1) *Életvitelszerűen lakik a lakásban az a személy, aki bizonyítottan az életviteléhez szükséges tevékenységeket (különösen étkezés, főzés, mosás, családi élet szervezése, közüzemi szolgáltatások igénybe vétele, elérhetőségi címkénti megjelölése) rendszeresen, legjellemzőbben folytatja és máshol nincs olyan lakás, amelyet ténylegesen az életviteléhez szükségesen használ.*

4.3. Döntési mechanizmusok

A Lakástörvényben és a kerületi rendeletekben meghatározottak alapján lakáshoz szociális, költségelví vagy piaci alapon pályázati eljárások és egyedi döntések alapján lehet jutni Budapesten. A döntéshozó a legtöbb esetben a polgármester, a képviselő testület vagy a szociális és lakásgazdálkodási területen érintett állandó bizottság. A kijelölt bizottság kerületenként eltérő hatáskörökkel lehet felruházva. A pályázatok elbírálása során döntéshozó kerületenként eltérő módon lehet például a népjóléti és lakásügyi Bizottság, a városgazdálkodási és környezetvédelmi bizottság vagy akár a szociális ügyekért felelős bizottságok valamelyike.

Budapesten valamennyi kerület önállóan határozza meg és szabályozza a bérleti szerződések megkötésének és a pályázati eljárásoknak a rendjét, nincs a fővárosban közös eljárásrend, de még ajánlás sem az egységesebb szabályozásra és a jó gyakorlatok megosztására.

A legtöbb önkormányzat képviselő-testülete a lakásrendeletben általános hatásköri szabályokat is meghatározott. Kivétel ez alól a XIX. kerület, ahol a lakásrendelet egyáltalán nem tartalmaz hatásköri szabályokat, nem csak általánosan, hanem a különös szabályok között sem. A rendelet nem utal arra sem, hogy a szervezeti és működési szabályzat (SzMSz) vagy más önkormányzati rendeletben (pl. a vagyonrendeletben) meghatározottak szerint osztották volna el a hatásköröket a lakásokkal kapcsolatos feladatok esetében. Ez értelmezhető úgy is, hogy minden döntési jogkör a képviselő-testületet illeti (mivel hatásköreit nem ruházta át), vagy előfordulhat az is, hogy a döntési jogkörök az SzMSz-ben megtalálhatók, csak az erre való hivatkozás maradt el. Ugyanez a helyzet a XXIII. kerület esetében is, a rendelet mindenhol “bérbeadó”-ként említi a döntéshozót.

Az általános hatásköri szabályok utalással történő meghatározását alkalmazta például a XIII. kerület, ahol a Lakásrendelet alapján az SzMSz 2. számú mellékletében foglaltak szerint kell gyakorolni a képviselő-testületet megillető tulajdonosi és bérbeadási jogokat. A VII. kerületben pedig a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló önkormányzati rendeletben foglaltak alkalmazását írja elő a Lakásrendelet. Az ilyen megoldások megnehezítik az információhoz jutást.

Több önkormányzat esetében tapasztaltuk, hogy az általános hatáskörtelepítő rendelkezések semmitmondók, az olyan kitételek miatt, mint például:

“eltérő rendelkezés hiányában” (X. kerület)

“ha e rendelet másként nem rendelkezik” (V. kerület)

“ha e rendelet nem az Önkormányzat Képviselő-testületét vagy annak bizottságát jelöli, akkor...” (I. kerület)

Az ilyen típusú általános hatáskör-telepítő szabályok alapján egy lépésben nem lehet megállapítani, hogy melyik döntésre ki jogosult, csak az egész rendelet alapos áttekintése segítségével.

A kerületi önkormányzatok és Budapest Főváros Önkormányzata a Lakástörvény keretei között saját helyi lakásrendeletükben határozzák meg az önkormányzati lakások bérbeadásának feltételeit. Lakás bérbe adni a legtöbb rendelet szerint főszabályként pályázat útján lehetséges, ennek megfelelően valamennyi kerületben találunk rendelkezéseket a pályázati eljárásokról, és két kerület kivételével külön a szociális bérlakás-pályázatok szabályozásáról.

A rendeletek vizsgálata során megállapítottuk, hogy a bérbeadási eljárást, a döntéshozatalt lényegesen bonyolultabbá és átláthatatlanabbá teszi a sok különböző jogcím alkalmazása és az egyedi döntések, méltányossági döntések feltételeinek tisztázatlansága, előre nem rögzített szempontrendszere. Számos esetben a döntéshozatalra vonatkozó releváns és naprakész információkat megfelelő fórum és információs felület hiányában nagyon nehéz megismerni.

4.3.1. Névjegyzék

A rendeletek áttekintése során megállapítottuk, hogy a fővárosban összesen csak négy kerület vezet következetesen névjegyzéket (III., VI., XI., XIV. kerület), valamint további három kerület (V., X., XVII.) rendelkezik úgy, hogy a jóváhagyott, szociális lakás bérbevételére jogosult igénylőkről nyilvántartást kell vezetni.

Ugyanakkor a 2019. évről szóló statisztikai jelentés szerint tíz budapesti önkormányzat rendelkezett aktualizált nyilvántartással a lakást igénylők év végi számáról, összesen 3.512 lakásigénylést tartottak nyilván. Az elosztás szempontjai között a névjegyzéket a III., X., XI., XII., XIV., XVII., XVIII., XXIII. kerület jelölte meg, valamint a Fővárosi Önkormányzat. Az eltérés oka a VI. kerület esetében az, hogy 2020 márciusában a képviselő-testület jelentősen módosította a lakásrendeletet és bevezette a névjegyzéket.²⁰ A XVIII. kerületi önkormányzat képviselő-testülete 2020 júliusában szintén új lakásrendeletet fogadott el és megszüntette a névjegyzék alkalmazását. A XXIII. kerület rendeleti szintű szabályozásában az elosztásnak ez a módja sem a korábbi lakásrendeletben, sem a hatályos szabályozásban nem jelenik meg. Ezzel szemben a Lakástörvény úgy rendelkezik, hogy a kérelmek

²⁰ Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2020. (III.24.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 15/2006. (III.21.) önkormányzati rendelet módosításáról, 12. §

befogadásának, a névjegyzékbe vételnek és a névjegyzékbe vett igénylések teljesítésének eljárási szabályait az önkormányzati rendelet állapítja meg.²¹

Előre tervezhető és átlátható, ha a névjegyzékbe történő felvétel szempontjait, a pontozás rendszerét nyilvánosságra hozzák a névjegyzéket alkalmazó kerületek. A XI. kerületben a Szociális és Egészségügyi Bizottság meghatározza az évente várhatóan megüresedő lakásszám figyelembevételével - a Gazdasági Bizottság véleménye alapján - az üres lakások bérbeadásának jogcím szerinti arányait és ez alapján rászorultság szerint rangsorol. Ezekben a kerületekben csak rendkívüli esetekre tartják fenn az egyedi döntés lehetőségét.

A transzparenciát és a következetes döntéshozatalt mindenképp támogatja egy világos és előzetesen rögzített szempontrendszer, továbbfejlesztett formában akár automatizált kijelöléssel.

4.3.2. Pontszámítási rendszerek

Ebben az alfejezetben az egyes önkormányzatok szociális lakáspályázatainak és a szociális alapon kiadható lakások névjegyzékének rangsorolási szempontrendszeit ismertetjük. Azért szűkítettük le ennyire a vizsgálódásunk tárgyát, mert úgy gondoljuk, hogy a rászoruló, hajléktalanságban vagy lakhatási szegénységben élő emberek számára ez az a jogcím, ami a leginkább megoldást tud jelenteni.

A vizsgált kerületi és fővárosi önkormányzatok közül a VII. és a VIII. kerület szociális lakbér-megállapítás rendszert használ. Ezen rendszer szerint a lakások bérbeadása során nem különítenek el szociális lakáspályázatokat, hanem minden igénylő egyszerre pályázhat, és aki megfelel a rendeletben meghatározott szociális lakbér feltételeinek, az automatikusan szociális lakbért fizethet. Ez tehát egy különálló eljárási módot jelent, amit ebben a részben nem vizsgáltunk külön.

A kerületi és fővárosi lakásrendeletek, valamint az egyes honlapokon elérhető pályázatok és egyéb ismertető anyagok átvizsgálása után három kategóriába lehet sorolni az önkormányzatokat a szociális lakáspályázatok vagy névjegyzék pontozási rendszerének szabályozása szempontjából.

Az első kategóriába azok az önkormányzatok tartoznak, amelyek esetében semmilyen információ nem érhető el azzal kapcsolatban, hogy milyen szempontrendszert alkalmaznak szociális rászorultság alapján történő lakásbérbeadásra. Ez azt jelenti, hogy az ezzel kapcsolatos rendeletük vagy teljesen hallgat a rangsorolási módszerről, azon túl, hogy meghatározza, hogy mely szerv jogosult ennek

²¹ Lakástv. 84. § (1) Az önkormányzat képviselő-testülete dönthet arról, hogy a szociális helyzet alapján történő bérbeadás érdekében évente lakásigénylési névjegyzéket készít. Az önkormányzat a névjegyzék készítéséről hozott döntés esetén a lakásigénylés jogosultságát alátámasztó szociális helyzetre vonatkozó személyes adatokat az érintett önkéntes hozzájárulása alapján - az igénylés elbírálásáig, illetőleg a lakásbérleti szerződés megszűnéséig - kezeli. A kérelmek befogadásának, a névjegyzékbe vételnek és a névjegyzékbe vett igénylések teljesítésének eljárási szabályait az önkormányzati rendelet állapítja meg; a kérelmek befogadásának feltételeként azonban ellenérték megfizetése nem írható elő.

(2) Az (1) bekezdés szerinti lakásigénylési névjegyzék készítése esetén a névjegyzékben szereplő személyes adatok kezelésének szabályait az önkormányzati rendelet határozza meg.

meghatározására, vagy annyiban szabályozza, hogy a pályázat kiírása során kell ezt meghatározni, viszont a honlapjukon nincs elérhető aktív vagy archív pályázat, így ezek a szempontok nem megismerhetők. Ezzel a megoldással egyrészt az a probléma, hogy átláthatatlanná teszi az önkormányzatok szociális alapú lakásgazdálkodását, hiszen nem megismerhető hosszú távon, hogy milyen szempontrendszer alapján kik juthatnak lakáshoz. Másrészt, mivel a szempontrendszer pályázatról pályázatra változhat is, a pályázni kívánó rászorultak számára sincs elérhető információ arról, hogy melyik önkormányzatnál milyen esélyekkel indulhatnak, és hova érdemesebb beadni a pályázatukat. A vizsgált 24 önkormányzat nagyjából fele ezt az eljárást követi.

A második kategóriába azok az önkormányzatok tartoznak, amelyeknél szintén nincs pontos rangsorolási szempontrendszer, viszont a rendeletben legalább meghatározzák azokat a szempontokat, amelyek alapján előnyben részesíthetők bizonyos pályázók. Ez azt jelenti, hogy a lakásrendeletekben szabályozzák azokat a körülményeket, amelyek alapján előnyben lehet részesíteni a pályázókat. Például előnyben részesíthetik a több gyermeket nevelőket, az egyedülálló szülőket, az egyedülálló nyugdíjasokat, több éve az adott területen élőket, vagy azokat, aki tartósan betegek vagy fogyatékossgal élnek, vagy azokat, akik munkahellyel rendelkeznek. A jogsegély-szolgáltatunk gyakorlatából látható, hogy a munkahelykeresés egyik legfőbb nehézségét az jelenti, ha valaki nem rendelkezik biztos lakhatással. Így az állással nem rendelkezők hátrányos megkülönböztetése egy rászorultsági spirálba helyezheti a nehéz életkörülmények között élőket. Összességében pedig ez az eljárási mód már egy fokkal jobb, mint az első kategória szerinti eljárások, hiszen a potenciális pályázó megismerheti az adott terület koncepcióját, valamint azt, hogy az ő élethelyzete hol érhet több pontot. Továbbra sem tekinthető azonban ideálisnak, mivel a pontos szempontrendszer így is csak az egyes pályázatok esetében ismerhető meg, ami kiírásról kiírásra változhat is. Ráadásul a szabályozás megfogalmazása alapján ezek az előnyben részesítések csak lehetőségek a pályázatot kiíró önkormányzati szervek számára, azaz következmények nélkül térhetnek el ezektől.

Végül az utolsó kategóriába azok az önkormányzatok tartoznak, amelyek a lakásrendeletükben vagy külön szakaszként vagy külön mellékletben pontosan szabályozzák a pályázatoknál és a névjegyzéknél alkalmazandó rangsorolási szempontrendszert. Ezek az önkormányzatok a III., IV., VI. XIV. és XXII. kerületi önkormányzatok, így részletesen csak ezeket tudtuk vizsgálni és ezek alapján következtetéseket levonni. Közös jellemző, hogy különböző súllyal, de mindegyik plusz pontokkal értékeli a minél erősebb kerületi kötődést. A szabály szerint minél több éve van az adott jelentkezőnek a lakcíme vagy a tényleges éltvittele az adott területben, annál több pontot kap a pályázatnál vagy a névjegyzéki rangsorban. Emellett szintén közös a különböző szempontrendszerekben, hogy figyelembe veszik az együtt költöző személyek számát, illetve az önkormányzati bérlakásra jelentkező jelenlegi lakhatási környezetét, tehát hogy mennyire zsúfolt lakásban lakik, milyen jogcímen, illetve, hogy a lakás mennyire egészségkárosító. Végül pedig a jövedelmi helyzet vizsgálata és - néhány önkormányzat esetében - a jelentkező vagy családtagjának fogyatékossga esetén lehet magasabb pontszámot szerezni. Összességében megállapítható, hogy még a jó gyakorlatot követő önkormányzatok esetében is viszonylag kevés a szociális elem a rangsorolás során.

Az Utcajogász Egyesület szerint az átlátható lakásgazdálkodási koncepció és az önkormányzati bérlakásra pályázók megfelelő informáltsága érdekében az elfogadható gyakorlatnak az tekinthető, ha

az önkormányzatok a lakásrendeletükben pontosan szabályozzák azt a rangsorolási szempontrendszert, amit az egyes pályázatoknál vagy a névjegyzék esetében alkalmaznak. Emellett elmozdulást jelentene az igazságosabb bérlakás-rendszer kialakítása felé, ha az egyes szociális lakáspályázatok és a szociális szempontok szerint vezetett névjegyzékek több szociális elemet tartalmaznának, vagy ha a pontrendszer differenciáltabb lenne. Egységes fővárosi koordinációval pedig akár az is elérhető lenne, hogy a szűkös bérlakásállomány ellenére a nem megfelelő lakáskörülmények között élők nagyobb csoportja tisztességes lakhatáshoz jusson.

4.3.3. Adatvédelem

Fontosnak tartottuk megvizsgálni a lakáspályázatok kérdéskörét adatvédelmi szempontból is, annak felmérésével, hogy a pályázatokat meghirdető és lebonyolító önkormányzatok milyen garanciákat biztosítanak a kezelt személyes adatok védelméhez.

Ahhoz, hogy megállapítható legyen az adatkezelés jogszerűsége, az Infotörvény előírásaival összhangban különös figyelmet kell fordítani az adattakarékosság és a célhoz kötött adatkezelés elveire. A célhoz kötöttség elve kimondja, hogy személyes adatok gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból, és az adatok kezelése csak e célokkal összeegyeztethető módon történhet, míg az adattakarékosság elve azt rögzíti, hogy a kezelt adatoknak az adatkezelési cél szempontjából megfelelőnek és relevánsnak kell lenniük, és a kezelt adatok körét a szükségesre kell korlátozni. Mindez azért rendkívül fontos a lakáspályázatok szempontjából, mert az önkormányzatok igen érzékeny adatokat kezelnek a folyamat során (jövedelmi, vagyoni adatok, családi helyzettel kapcsolatos adatok vagy akár egészségügyi adatok).

A jelenleg elérhető lakáspályázati anyagok átvizsgálásával megállapítható, hogy a pályázatot meghirdető önkormányzatok többsége valamilyen mértékben beépítette pályázatába az adatvédelmi szempontokat is, amellett, hogy maguk a Lakásrendeletek is tartalmaznak adatkezelési alapelveket. Hét önkormányzat esetében a pályázati anyag adatvédelmi nyilatkozatot és hozzá kapcsolódó, az adatkezelés feltételeit részletező szabályzatot, tájékoztatót is tartalmaz. Ezen tájékoztatók tartalmazzák az adatkezelés szereplőit, az adatok megőrzésének módját és idejét, illetve az érintettek jogait és a jogorvoslati lehetőségeket is. Mindemellett fontos kiemelni, hogy a tájékoztatók nem minden esetben tartalmazzák a kezelt adatok részletezett körét (azaz, hogy az eljáráshoz szükséges egyes személyes adatokat milyen célból kezelik), ami az érintettek teljes körű tájékoztatása szempontjából szükséges lenne. Három önkormányzat épített be adatkezelési nyilatkozatot a pályázatába, azonban ezekben nem hivatkoznak adatkezelési tájékoztatóra, és az elérhető dokumentáció alapján nem is készült a lakáspályázatokra kitérő adatkezelési szabályzat. Öt önkormányzat esetében pedig nincs adatkezelési hivatkozás az elérhető lakáspályázati anyagokban.

Külön megemlítenéd, hogy az önkormányzatok, melyek lakásrendelete alapján van lehetőség méltányossági alapon történő bérbeadásra, nem térnek ki adatkezelési szabályzataikban erre a kérdéskörre, annak ellenére, hogy ez az általános lakáspályázati eljárástól elkülönülő adatkezelésnek minősül. A méltányossági alapú döntéseknél speciális szempontokat vesznek figyelembe, azaz további, szociális helyzethez kapcsolódó személyes adatok (akár egészségügyi adatok) kezelése történik,



melyekre nézve külön garanciákat kell megállapítani. Bár a vonatkozó lakásrendeletek hivatkoznak a méltányossági alapú bérbeadásra és az ezzel kapcsolatos adatkezelésre, a nyilvánosan elérhető adatok alapján nem derül ki, hogy a szükséges adatvédelmi garanciák milyen módon teljesülnek.

A lakáspályázatok adatvédelmi kérdéseivel összefüggésben fontos megemlíteni a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) által 2020 augusztusában kiadott állásfoglalást,²² amely az önkormányzatok által kötött szociális bérlakásokra vonatkozó szerződéseket érintette. A közérdekű bejelentés nyomán készült állásfoglalásban a hatóság azt vizsgálta, hogy az önkormányzatok előírhatják-e, hogy szociálisan rászorult, lakással nem rendelkező kérelmezők részére a bérleti szerződés megkötését 60 napnál nem régebbi hatósági erkölcsi bizonyítványhoz kösse.

A vizsgálatában a NAIH megállapította, hogy a hatósági erkölcsi bizonyítvány személyes adatokat tartalmaz, illetve, a hatósági erkölcsi bizonyítványba történő betekintés a hatályos adatvédelmi jogszabályok értelmében adatkezelésnek minősül.

Állásfoglalásában a hatóság emlékeztet arra, hogy az erkölcsi bizonyítványban található bűnügyi személyes adat különleges adatnak minősül, amely adatok kezelése főszabály szerint tilos, kivétel csak különös feltételek mellett lehetséges. A GDPR értelmében bűncselekményekre, illetve a kapcsolódó biztonsági intézkedésekre vonatkozó személyes adatok kezelésére kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha az közhatalmi szerv adatkezelésében történik, vagy ha az adatkezelést uniós vagy tagállami jog lehetővé teszi.

Az önkormányzati rendelettel szabályozott adatkezelés azonban nem tartozik az általános tilalom alóli kivétellel érintett adatkezelések körébe, mivel a Lakástörvényben foglalt felhatalmazás alapján az önkormányzat rendeletében a szociális helyzeten alapuló bérbeadások esetében a bérbeadás feltételeként csak vagyoni és jövedelmi körülményekhez igazodó feltételt határozhat meg.

Erre tekintettel a Hatóság álláspontja szerint a lakásbérleti szerződés megkötéséhez nem elengedhetetlenül szükséges a bérlő hatósági erkölcsi bizonyítványa tartalmának ismerete, ezért ez az adatkezelés az adattakarékosság elvébe ütközik. Kiemeli továbbá a hatóság, hogy az önkormányzatok bérbeadási tevékenysége nem értékelhető közhatalmi jellegű jogi kötelezettségként sem, mivel a bérleti jogviszony szabályaira a Lakástörvény rendelkezései mellett a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadók.

Mindezek alapján az önkormányzatoknak megfelelő cél és jogalap hiányában a bérleti jogviszony létesítésekor nincs jogosultságuk az erkölcsi bizonyítványban szereplő személyes adatok kezelésére, így a NAIH felszólította a közérdekű adatkezelésben érintett önkormányzatot, hogy hagyjon fel ezen gyakorlatával, és ne legyen feltétel bérleti szerződés kötéskor az erkölcsi bizonyítvány bemutatása, illetve benyújtása.

Ezen kérdéskör vonatkozásában, a jelenleg elérhető pályázati kiírások alapján nincs olyan budapesti önkormányzat, amely a lakáspályázatok feltételül szabná az erkölcsi bizonyítvány bemutatását.

²²Ügyszám: NAIH/2020/5985/2, elérhető: https://www.naih.hu/files/Adatved_allasfoglalas_NAIH-2020-5985-2.pdf

4.3.4. Pályázatok szabályozása

A pályázati eljárások szabályozása során az önkormányzatoknak rendeletükben alapvetően arról kell rendelkezniük, hogy

- ki dönthet a pályázat kiírásáról;
- ki határozza meg a rangsorolás szempontrendszerét;
- ki jogosult dönteni a nyertesek személyéről.

A pályázati feltételek meghatározását a lakáshoz jutás feltételeit tárgyaló 4.4. fejezetben részletezzük.

A vizsgált rendeletek a pályázati eljárás és döntéshozatal szabályozása tekintetében is jelentős eltéréseket mutatnak.

Több önkormányzat lakásrendelete alapján közvetlenül nem állapítható meg, hogy mely testület vagy személy dönt a pályázati kiírásról (X., XIII., XIX., XXII., XXIII.). A pályázati kiírásról a képviselő-testület dönt a II. kerületben, a IX. kerületben a piaci pályázatok esetén. A polgármester dönt a piaci lakáspályázatok kiírásáról az V. és a VI. kerületben (de itt a bizottság határozza meg a feltételeket), részben a IX. kerületben, a XV. és a XVII. kerületben. Bizottság hatásköre a pályázat kiírása fennmaradó önkormányzatok esetében.

A rangsorolás szempontrendszerének meghatározására jogosult testületet vagy személyt a Lakásrendeletben nem határozza meg az I., II., V., VI., VII., XIII., XV., XVI., XIX., XXIII. kerület.

A IV., XIV., XXII. kerületben a szempontrendszert maga a rendelet állapítja meg. A piaci kiírások esetére a X. kerület rendelete is meghatározza a rangsorolás elvét: a legmagasabb bérleti díj ajánlattal lehet megnyerni a pályázatot. Ez a szabályozás egyébként törvénybe ütközik. A Lakástörvény 34. § (1) bekezdése szerint ugyanis az önkormányzati lakások lakbérének mértékét [...] önkormányzati rendelet állapítja meg. Jogsértő tehát az a szabályozás, amely adott lakás lakbérét a pályázat során lefolytatott licitálás eredményétől teszi függővé és nem határozza meg konkrét összegben a fizetendő lakbért, vagy legalább annak fajlagos, egy négyzetméterre jutó összegét, a rendeletben szabályozott növelő és csökkentő tényezők alkalmazásával.²³

A VII., XIII. és XIX. kerület lakásrendelete alapján nem állapítható meg a döntéshozó. A pályázati döntés meghozatalára jogosultak meghatározása is változatos. A legtöbb önkormányzat esetében valamelyik bizottság hozza meg a döntést. Ettől eltérő módon a polgármestert hatalmazza fel a pályázati döntéshozatalra az V. kerület rendelete (a kétszeri eredménytelen szociális pályázatok, valamint a piaci pályázatok esetén), a X. kerület rendelete a piaci pályázatok esetén, a XVII. kerületi szabályozás, továbbá a XXII. kerületi önkormányzat rendelete.

²³ A törvényi szabályozás ebben a formában 2016. március 31-étől hatályos, a módosító 2005. évi CXXXII. törvény 14. §-a alapján. A módosító törvény indokolása szerint "lakbérre a pályázati kiírás esetén licitáltatni nem lehet, illetve ettől az összegtől a bérbeadó és a bérlő megállapodással sem térhet el. Az eltérés csak a helyi rendelet módosítása esetén, a szabályozott új lakbért mérték alapján történhet meg a szociális, a költségelví és a piaci lakbérnél egyaránt".

4.3.5. Egyedi döntések

Egyedi döntésnek nevezhetjük azt az esetet, amikor úgy kerül sor önkormányzati lakás bérbeadására, hogy a bérbeadásról egyedi mérlegelést követően, versenyeztetésen kívül, többnyire előre lefektetett objektív szempontrendszer nélkül, a bérlőkijelölésre jogosult szerv dönt.

A fővárosban 23 kerület és a fővárosi önkormányzat egymáshoz képest jelentősen eltérő módon szabályozza az egyedi döntésekre jogosult személyek vagy testületek körét. Egyedi esetekben a kerületek által megküldött válaszok alapján a képviselő testület, a polgármester, vagy valamely állandó bizottság jogosult döntést hozni. Külön egyedi döntésnek minősítette az adatkérésünkre válaszadók egy része a lejárt szerződések meghosszabbítását, mely döntésekben a képviselőtestület, de több kerületben személyesen (a veszélyhelyzettől függetlenül) a polgármester rendelkezik.

Az egyedi döntések szempontrendszerét nem tartalmazza minden kerületi rendelet. Van olyan kerület, ahol a Szervezeti és Működési Szabályzat rendelkezik az egyes bizottságok feladatköréről és az eljárásról, de több esetben nem elérhető és nem világos, hogy mi alapján történik a döntéshozatal, a feltételek nincsenek előre rögzítve.

Egyedi döntést kell hozni a lakás kiutalásáról, a lejáró szerződés meghosszabbításáról, a lakbérkedvezményről, a befogadásról, az albérletbe adásról, a szerződés felmondásáról, a hátralékkezelésről vagy eljárás indításáról (perindítás, végrehajtási eljárás).

A fővárosban 23 kerület és a fővárosi önkormányzat egymáshoz képest jelentősen eltérő módon szabályozza az egyedi döntésekre jogosult személyek vagy testületek körét.

4.3.5.1. A lakások bérlőinek kiválasztása egyedi döntéssel

A képviselő-testület hatáskörében maradtak az egyedi döntések a II. kerületben, és meghatározott jogcímek esetén az V., XII., XV., XX., XXII. kerületben is.

A legtöbb rendelet valamelyik bizottság hatáskörébe utalja az egyedi lakaskiutalási döntéseket, néhány esetben azonban a polgármester dönthet. Ez utóbbi megoldást választotta például az V. kerület (bizottsági javaslat alapján), a VIII. kerület (kizárólag a lakhatási krízishelyzet esetére), a X. kerület (a szolgálati lakások tekintetében), a XIV. kerület (a kisajátítás, elemi csapás, önkormányzati érdek, illetve krízishelyzet esetére), a XV. kerület több különböző jogcím esetére, a XVI. kerület konkrétan meghatározott cím alatti lakások tekintetében, valamint a XVII. kerület, ahol gyakorlatilag az összes bérbeadói jogkört a polgármester gyakorolja. A XXIII. kerület is krízishelyzet esetén teszi lehetővé a polgármester egyedi döntését.

Álláspontunk szerint nem az a fő kérdés, hogy pontosan ki jogosult a lakás kiutalásáról szóló döntés meghozatalára, ennél sokkal fontosabb, hogy a döntéshozatal szempontjait a rendelet pontosan meghatározza. Ezért a névjegyzék alkalmazását tartjuk az egyik legigazságosabb elosztási rendnek, hiszen névjegyzék esetén a rendelet előzetesen rögzíti a rangsorolás szempontrendszerét, és az arra jogosultak közül a rendszer automatikusan jelöli ki a leendő bérlőket. Emellett azonban szükséges fenntartani krízislakásokra vonatkozó szabályozást olyan méltányolható egyedi körülmények esetére,

amelyek sürgős beavatkozást igényelnek, valamint néhány krízislakást, ahol átmenetileg megoldható a legrászorultabb személyek elhelyezése.

4.3.5.2. A határozott idejű szerződések meghosszabbítása, illetve újra megkötése

A határozott idő után lejáró szerződések újbóli megkötésére a kerületek többségében lehetőség van. Általában a szerződésben vállalt kötelezettségek betartása a feltétele a hosszabbításnak. Változó a döntéshozó személye. Az alábbiakban néhány példa útján bemutatjuk a szerződés meghosszabbításával kapcsolatos hatáskör-gyakorlókat.

Az I. kerületben például nincs meghatározva a döntéshozó. Míg a piaci pályázatok esetében a képviselő-testület jogosult a szerződés meghosszabbításáról dönteni, addig egyéb esetekben az "önkormányzat". Szintén a képviselő-testület dönt a II. kerületben. Sok kerületi önkormányzatnál a polgármester jogosult dönteni (III., IV., VI., X., XVI., XVII., XVIII.). Ugyanakkor van példa olyan szabályozásra is, ahol a bérlő - ha a szerződésben foglalt kötelezettségeket nem szegte meg - automatikusan jogosult lesz újra határozott idejű szerződést kötni (ún. előbérleti jog). Ezt a szabályozási megoldást csak néhány önkormányzat alkalmazza, az V., VIII., XVII. és részben a VI. kerület.

4.3.5.3. Hozzájárulás befogadáshoz

Több önkormányzat rendelete szabályozza úgy a befogadást, hogy a rendelet a "bérbeadó" hozzájárulásához köti a befogadást, ugyanakkor a döntéshozó személye nincs meghatározva (I., II., IV., V., IX., XII.). Egyes esetekben az általános hatásköri rendelkezésből megállapítható, hogy ki jogosult a hozzájárulást megadni. Ez a megoldás ugyan elfogadható, de nehezíti a jogkereső polgárok dolgát. Ahol az általános felhatalmazás is tartalom nélküli, ott valójában nincs a hatáskör senkire telepítve. Példaként szolgál a IX. kerület, ahol a lakásrendelet szerint a "bérbeadási, felújítási és elidegenítési feladatokat a Képviselő-testület, a Képviselő-testület bizottságai, valamint a Polgármester (továbbiakban: bérbeadó) látja el".

4.3.5.4. Hozzájárulás albérletbe adáshoz

Az önkormányzat egyáltalán nem engedélyezi az albérletbe adást az I., XIV., XVII. kerületekben. Több kerületben egyáltalán nem lehet a rendeletről információt szerezni a döntéshozó személyéről.

4.3.5.5. Felmondás

Fontos meghatározni a lakásrendeletben azt is, hogy a bérbeadó nevében ki mondhatja fel a szerződést. A többi hatáskörhöz hasonlóan a felmondási jog is sok helyen kevésbé egyértelműen vagy egyáltalán nincs konkrét személyhez telepítve. A II. kerületben például erről nincs információ, az általános hatásköri szabályok pedig több személyt vagy szervet is megjelölnek, konkrét feladatmegosztás nélkül. A VII. kerületben a felmondást a bérbeadó megbízottja írja alá a bérbeadási jogok gyakorlójának döntése alapján. A bérbeadási jogok gyakorlójának meghatározását azonban egy másik rendeletben kell keresni, ahogy erre már korábban utaltunk. A VIII. kerületben a korábbi

szabályozás szerint a “képviselő-testület felhatalmazása alapján a bérbeadó szervezet”²⁴ volt jogosult a bérleti szerződést felmondani. Nem világos ugyanakkor, hogy egyedi felhatalmazásra van szükség minden felmondáshoz, vagy ezzel a rendelet általános felhatalmazást adott. A IX. kerület lakásrendelete szerint a “bérbeadó”, illetve az “önkormányzat” mondja fel a szerződést, ugyanakkor az általános hatásköri szabály alapján ez lehet a képviselő-testület, valamelyik bizottság, vagy a polgármester is.²⁵

4.3.5.6. Méltányosság

Az egyedi döntések leginkább elfogadható alkalmazási köre a méltányosság. A méltányosság azt jelenti, hogy a döntéshozó - rendeletben szabályozott módon - egyes méltányolható esetekre fenntartja a lehetőséget az általános szabályoktól való eltérésre.

Négy kerület kivételével mindenhol találunk a rendeletekben méltányossági döntések lehetőségére rendelkezéseket.

Kifejezetten a lakáshoz jutás tekintetében az igénylő méltányolható, rendkívüli körülményeire tekintettel gyakorolt egyedi mérlegelésre nem ad lehetőséget a VI., X., XII., XIII., XIX., valamint a XXII. kerület szabályozása. Ez értékelhető úgy is, hogy a képviselő-testület nem kívánt felhatalmazni egyetlen bizottságot vagy személyt sem a rendeletben szabályozott szempontoktól eltérő döntések meghozatalára. Azonban az általános szabályok sosem képesek lefedni az egyéni élethelyzetek változatosságát, ezért az Utcajogász álláspontja szerint indokolt néhány krízislakás fenntartása a gyors segítségnyújtás biztosítása érdekében, és ehhez speciális, gyorsabb eljárási rend kialakítása.

4.4. Lakáshoz jutás feltételei

4.4.1. A feltételek meghatározására való felhatalmazás törvényi korlátai

A Lakástörvény 3. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra a tulajdonos önkormányzatnak

- a Lakástörvény keretei között alkotott *rendeletében 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.*

A Lakástörvény 2. számú melléklete határozza meg, hogy az önkormányzati rendeletnek milyen kérdéseket szükséges (és lehetséges) szabályoznia. Az a) pont szerint ebbe a körbe tartozik a lakás

²⁴ Például a korábbi, 16/2010. (III. 8.) önkormányzati rendelet 21. § (1) bekezdése és több más helyen is. A 2021. szeptember 1-jén hatályba lépett 25/2021. (VII. 23.) rendelet ezt a szabályozási megoldást már nem alkalmazza.

²⁵ Lsd. a Ferencvárosi Önkormányzat 30/2020. (X.13.) rendeletének 2. § a. pontját

bérbeadásának *feltételeire* vonatkozó rendeleti szabályozás is. A melléklet a) pontja hivatkozik a Lakástörvény 3. § (1)-(2) bekezdésére, a 12. § (5) bekezdésére, valamint a 84. § (1)-(2) bekezdéseire.

Mindezek együttes értelmezése alapján sem lehet egyértelműen levezetni a Lakástörvény rendelkezéseiből, hogy *milyen* feltételek felelnek meg a magasabb szintű jogszabályokban foglaltaknak. A Lakástörvény különösebb korlátozásokat nem tartalmaz ebben a körben.

A feltételek törvényességének (alkotmányosságának) kérdéseit többször vizsgálta az Alkotmánybíróság is. A 2005 előtt született alkotmánybírósági döntések többször megállapították a jövedelmi és vagyoni helyzeten túlmutató feltételek alkotmányellenességét,²⁶ melynek nem tartalmi, hanem elsősorban hatásköri oka volt. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a Lakástörvény akkor hatályos rendelkezései alapján a fővárosban csak a fővárosi közgyűlésnek volt hatásköre a bérbeadás során érvényesítendő szociális, jövedelmi, vagyoni feltételek meghatározására.²⁷

Az Alkotmánybíróság korábban tehát tartalmi értelemben nem folytatott vizsgálatot, valamennyi érintett, a feltételeket megfogalmazó fővárosi kerületi rendelkezést azért semmisítette meg, mert azok túllépték a felhatalmazásban biztosított kereteket, olyan feltételeket állapítottak meg, amelyekre a törvény a kerületi önkormányzatokat nem, csak a fővárosi közgyűlést hatalmazta fel.

Az indítványozó tartalmi érveivel a testület nem értett egyet. Az idézett alkotmánybírósági döntés az új szabályozási környezetben nem tartotta törvénybe vagy alkotmányba ütközőnek, ha az önkormányzat a lakáshozjutás feltételeként bármilyen feltételt belefoglal a lakásrendeletbe, ideértve akár a korábbi jogsértő magatartást mint kizáró okot. Az Alkotmánybíróság szerint nem sértette a visszaható hatály tilalmát, hogy a lakásigénylést megelőző időszakban elkövetett jogsértés kizáró ok, nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést az olyan szabályozás, amely kifejezetten a leghátrányosabb helyzetű személyek (ebben az ügyben a korábban önkényes lakásfoglalók) kizárására irányul. Az AB érvelése szerint közvetlen hátrányos megkülönböztetés nem valósult meg, mivel a szabály minden igénylőre vonatkozott, a közvetett megkülönböztetéssel összefüggésben pedig megállapította, hogy

“(…) nem feladata a támadott rendelkezések társadalmi hatásainak vizsgálata, e rendelkezések gyakorlati alkalmazásánál az önkormányzat kötelezettsége biztosítani, hogy azok ne eredményezzenek az Et. 9. §-a szerinti közvetett hátrányos megkülönböztetést sem.”

Ugyanakkor Bihari Mihály különvéleményében a következő álláspontot fogalmazta meg:

“Az alkotmányellenességet az alapozza meg, hogy az Ör. normatív jelleggel, az egyediesítés és a méltányosság gyakorlásának lehetősége nélkül eleve kizárja a szociális bérlakás megpályázásának a lehetőségéből azokat, akik korábban (öt éven belül) önkényes

²⁶ Lsd. 20/2000. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2000, 434, 437.; 5/2005. (III. 3.) AB határozat, ABH 2005, 59-61.; 10/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 129-131.

²⁷ 1074/B/2004. AB határozat

lakásfoglalók, illetve rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználók voltak. A többségi határozat álláspontja szerint erre az önkormányzatnak a saját tulajdonjogának védelme céljából lehetősége van. Az önkormányzatnak tulajdonjoga védelmére azonban több más eszköz is rendelkezésre áll (így pl. a birtokvédelmi vagy a szabálysértési eljárás kezdeményezése). Ezzel szemben álláspontom szerint az Ör. kifogásolt szabályozása éppen azokat zárja ki a pályázat benyújtásának lehetőségéből, akik a leginkább rászorulnak arra, hogy lakhatásukat szociális bérlakások bérbevételével biztosítsák, mivel jövedelmi viszonyaik miatt piaci alapon nem tudnak lakást bérbe venni.”

Az Alkotmánybíróság - fentebb idézett - 2005-ben hozott döntésével ellentétben egy 2009-ben hozott döntés szerint a VII. kerületi önkormányzat lakásrendeletének az a rendelkezése, mely szerint a szerződés megkötésének feltétele, hogy a pályázat nyertese a határozott idejű bérleti szerződés feltételeinek nem teljesítése esetére közjegyzői okiratban vállalja a kiürítési kötelezettséget, alkotmányellenes volt, ezért azt megsemmisítette. Az AB érvelése szerint a Lakástörvény nem támaszt ilyen követelményt a leendő bérlővel szemben, ezért a helyi önkormányzat nem is jogosult arra, hogy az Lt.-ben nem szereplő követelmény teljesítéséhez kösse a lakásbérleti szerződés megkötését. Ezen felül az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy miután a Lakástörvény részletes szabályozást tartalmaz a lakásbérlet megszűnésével kapcsolatban, melyek alapján a bérlő

“nem köteles arra, hogy a felmondásra alapot adó kötelezettségszegés esetére előre elkötelezze magát, hogy akár már a felmondást, illetve a felmondási határidő végét megelőzően kiüríti a lakását.”²⁸

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályba ütközésének vizsgálata a Kúria Önkormányzati Tanácsának hatáskörébe került. Az Alkotmánybíróság kizárólag akkor foglalkozik önkormányzati rendeletek normakontrolljával, ha az az indítványozó szerint közvetlenül az Alaptörvény rendelkezésébe ütközik, a normahierarchia megsértésével kapcsolatos ügyekben a Kúria dönt.

2012-ben a Kúria a VII. kerületi önkormányzat rendeletének korábban megsemmisített rendelkezését vizsgálta (közjegyzői okiratba foglalt kiköltözési kötelezettség). A bíróság az Alkotmánybírósággal egyező következtetésre jutott, azonban értelmezte a Lakástörvény 2. számú mellékletében foglalt felhatalmazás tartalmát is:

“Az Ltv. 2. számú melléklete az önkormányzat bérleti, illetőleg elidegenítési rendeletének tartalma meghatározásra ad felhatalmazásokat, mégpedig oly módon, hogy utal az Ltv. adott tárgykörre vonatkozó rendelkezéseire, mint törvényi keretekre. E melléklet értelmében „[a]z önkormányzat - e törvény keretei között - rendeletben határozza meg:

a) a lakás bérbeadásának feltételeit [3. § (1)-(2) bekezdés, 12. § (5) bekezdés, 84. § (1)-(2) bekezdés],

²⁸ 90/2009. (IX. 24.) AB határozat

b) a bérletársi szerződés megkötésének, továbbá a lakásban maradó társbérlet részére a megüresedett társbérleti lakrész bérbeadásának feltételeit [4. § (3) bekezdés, 5. § (3) bekezdés],” stb.

E szabályok között nem található olyan, amely alapján az önkormányzat a bérleti szerződés feltételei között megállapíthatná, hogy a bérletnek kötelessége a kiürítési kötelezettséget vállalni (még akkor sem, ha ez az önkormányzat költségére történik).²⁹

A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint tehát olyan feltételeket nem tartalmazhat az önkormányzati lakásrendelet, amelyre nincs konkrét, tételes felhatalmazás a Lakástörvény mellékletében, így módon ez a döntés nem csak a vizsgált kizáró feltétel törvénybe ütközésére vonatkozóan, hanem bármely olyan feltételre is alkalmazható, amelyre a Lakástörvény felhatalmazása nem terjed ki.

Egy későbbi ügyben a Kúria ezt megerősítette, amikor kimondta, hogy

“Az önkormányzati tulajdonú lakásokon fennálló bérleti jogviszonyban a felek jogait és kötelezettségeit a Polgári Törvénykönyv és az Ltv. mellett csak azokban a tárgykörökben és azzal a tartalommal rendezheti helyi szabályozás, ahol arra az Ltv. kifejezetten felhatalmazást ad.”³⁰

A bírói gyakorlat tehát következetes és egyértelmű: az önkormányzati lakásrendeletekben csak olyan feltételeket állapíthat meg a képviselő-testület, amelyekre a Lakástörvény kifejezetten felhatalmazást adott.

4.4.2. Jövedelmi és vagyoni kritériumok

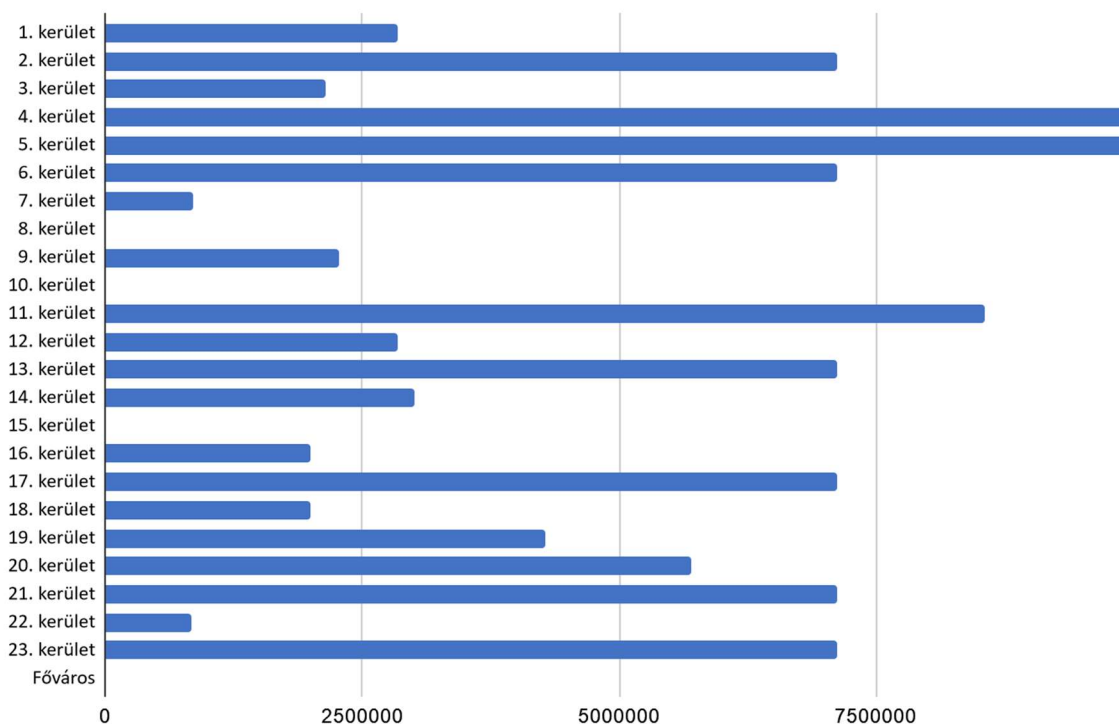
Valamennyi budapesti lakásrendelet tartalmaz a szociális bérlakáshoz jutás feltételei között jövedelmi és vagyoni kritériumokat. A jövedelmi feltételek legtöbb esetben csak a felső határt határozzák meg, tehát azt, hogy az igénylő legfeljebb mekkora jövedelem esetén jogosult szociális alapon önkormányzati bérlakásra, illetve szociális helyzet alapján megállapított lakbérre. Több önkormányzat (például a XIV., XXI., XXII. kerület) azonban minimális jövedelmi szintet is meghatároz a pályázók számára. Ezek mögött az lehet a megfontolás, hogy az önkormányzat biztos akar lenni abban, hogy a bérletképesek lesznek fedezni a lakásbérlettel együtt járó költségeket. Ez viszont azért problémás, mert nem csak a hivatalos bevételekből lehet fedezni egy lakás fenntartásának a költségeit, hanem például családi segítségéből is, ami mondjuk a fiatal pályakezdőknél nagyon gyakori, ezzel viszont őket kizárják a pályázás lehetőségéből.

A legtöbb budapesti önkormányzat kizáró feltételként vagyoni maximum értéket is meghatároz a szociális bérlakások esetében (kivétel ez alól a VIII., X., XV. kerület és a fővárosi önkormányzat). A lakáshoz jutást kizáró vagyon értékét eltérő módon állapítják meg a rendeletek. Kirívóan alacsony

²⁹ Köf.5075/2012/4.

³⁰ Köf. 5059/2014/4. 9. bek.

(nem éri el a 3 millió forintot sem) az I., III., VII., IX., XII., XIV., XVI., XVIII., XXII. kerületben. A család ilyen mértékű vagyona (ingó és ingatlan vagyon egyaránt) egyáltalán nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a lakhatás megoldása nehézséget jelentene számukra.



15. ábra. A szociális bérlakásra való jogosultságot kizáró vagyon mértéke a budapesti önkormányzatok rendeleti szabályozása alapján, Ft. (Forrás: Utcajogász-gyűjtés)

Emellett szintén vagyoni kritériumként lehet értékelni azt a feltételt, hogy a legtöbb önkormányzat kizárja azokat, akiknek valamilyen ingatlantulajdona van. Elfogadható szempont, hogy az önkormányzatok nem akarnak szociális bérlakáshoz juttatni olyan személyeket, akiknek nagyobb ingatlan vagyona van, ezért a meghatározott érték feletti ingatlannal vagy beköltözhető ingatlannal rendelkező igénylők kizárása igazságosnak tűnhet. Ugyanakkor a beköltözhető ingatlan fogalmát kevés lakásrendelet határozza meg, ezért ez bizonytalanságot és önkényes döntéseket eredményezhet. Az ingatlantulajdonnal vagy használati joggal rendelkezők általános kizárása olyanokat is érinthet, akiknek az ingatlan hasznosításából reálisan nem származhat jövedelme, osztatlan közös tulajdon vagy más miatt rendezetlen tulajdoni vagy használati viszonyok miatt, vagy mert az ingatlan olyan területen fekszik, ami szinte értéktelenné teszi azt.

4.4.3. A lakcím feltétel szabályozásának gyakorlata a fővárosi önkormányzatok lakásrendeleteiben

Mint minden más feltételt, a kerületi lakcím követelményét is eltérő módon szabályozzák a fővárosi kerületek képviselő-testületei.³¹

Nem tartalmaz a lakcímre vonatkozóan semmilyen rendelkezést a X., XI. és XVII. kerület, valamint a fővárosi önkormányzat lakásrendelete. Ugyanakkor a XI. kerület 2018-ban úgy hirdetett meg lakáspályázatot, hogy a kerületi lakcím az elbírálásnál előnyt jelentett, 2019-ben pedig már feltétele volt a pályázat benyújtásának. A X. és a XVII. kerület esetében pályázati kiírásokról nincs elérhető információ.

Több, összesen 13 olyan önkormányzatot is találtunk, ahol a rendelet kifejezetten csak a szociális alapú lakásigénylés (pályázat) feltételeként írja elő a lakcímet, a költségelví vagy a piaci alapon pályáztatott lakások esetében nem.

Az I., III. és VIII. kerületben a pályázat benyújtásakor kell bejelentett lakó- vagy tartózkodási hellyel rendelkeznie a pályázónak, a II. kerület legalább 5 év kerületi lakcímet ír elő, az V. kerületben 1 év "állandó" lakóhely szükséges (itt a költségelví pályázatnál is szükséges feltétel). A VIII. kerületben vagylagos feltétel, ha aktuálisan nem, de a megelőző öt évben - meg nem határozott ideig - kerületi lakcímmel rendelkezett az igénylő. A XIII. kerületben öt év, önkormányzati lakás leadása esetén három év lakcím a feltétel. A XV. kerület csak a méltányossági kérelem feltételeként írja elő az öt év kerületi "életvitelszerű" lakást. Ugyanakkor itt a pályázatok kiírásakor a budapesti, pest megyei, kerületi lakcím előnyt jelent. A XVI. kerület öt év lakcímet ír elő (a költségelví bérbeadásnál és a szobabérlok háza esetében a feltétel csak 2 év lakóhely vagy 3 év tartózkodási hely, illetve legalább két éves önkormányzati közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszony). A pályázatok általános szabályai között előnyként szerepel a minél hosszabb idejű folyamatos kerületi lakcím. A XVIII. kerület a krízishelyzet alapján történő bérbeadás feltételéül határoz meg aktuális kerületi bejelentett lakóhelyet. A XIX. kerület három év lakcímet követel meg szociális bérlakás esetén, a költségelven bérbeadott lakásoknál két év is elegendő. A XX. kerület a megelőző öt évben legalább 30 nap lakó- vagy tartózkodási hellyel rendelkezők számára biztosítja a szociális alapon történő pályázatokon való részvételt. A XXI. és XXII. kerületben 3 év a feltétel. A XXIII. kerületben a krízislakás igényléséhez szükséges 2 év bejelentett lakcím, ami kivételes méltánylást érdemlő esetben kevesebb is lehet, ilyenkor viszont mindössze 3 hónapra történhet a bérbeadás és a szerződést nem lehet meghosszabbítani.

Nem feltétel, de az elbírálásnál előnyt jelent a kerületi lakcím a IV., VI., XII. kerületben.

A VII. kerület a rendkívüli élethelyzet esetére követeli meg a legalább hároméves erzsébetvárosi életvitelszerű tartózkodást (nem feltétlenül a bejelentett lakcímet). A IX. kerület általában nem támaszt lakcím-feltételt, viszont lehetőséget biztosít évente legfeljebb kettő lakás bérbeadására olyan állami gondozottak részére, akik ferencvárosi lakóhelyről kerültek gyermekvédelmi szakellátásba.

³¹ Az elemzés a 2021. március 17-én hatályos rendeletek feldolgozása alapján készült.



Önkényes döntésekre ad lehetőséget a XII. kerület rendelkezése, mely szerint *elutasítható* a szociális lakáskérelem, amennyiben az igénylő nem rendelkezik a kerületben lakó- vagy tartózkodási hellyel vagy munkahellyel, “illetve a XII. kerülethez való kötődését nem igazolja”.

Sajátos a XIV. kerület szabályozása. Itt a rendelet meghatározza az “életvitelszerűen zuglói lakos” fogalmát, mely szerint “az a személy, aki a kérelem benyújtását megelőzően legalább három éve Budapest Főváros XIV. kerületében rendelkezik lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel, vagy lakcím nélküliek esetén XIV. kerületi bejelentéssel”. A rendelet további szabályai feltételként szabják az “életvitelszerűen zuglói lakos” státuszt a szociális helyzet alapján és a költség alapon beadott igénylés vagy pályázat esetében, illetve a pályázatoknál általában is, továbbá a névjegyzékbe való felvételnek is feltétele.

Mi a probléma a lakcímmel, mint a lakáshoz jutás feltételével?

Magyarországon a lakcím bejelentés szabályait a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) és annak végrehajtási rendelete, a 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Vhr.) tartalmazza.

A lakcímnyilvántartás körüli jogbizonytalanságot és a szabályozással kapcsolatos problémákat már 2012-ben megfogalmazta az alapvető jogok biztosa,³² a helyzet azonban azóta alig változott.³³ Az alapvető jogok biztósának 2018. évi jelentése még mindig megoldatlan helyzetet mutat be a lakcímnyilvántartás területén.³⁴

A lakcímnyilvántartás anomáliái miatt több tízezer ember képtelen igazolni lakcímkártyával a tényleges lakóhelyét. Ezért a lakásigénylés benyújtásának feltételeként a lakcímkártyával igazolt kerületi lakóhely vagy tartózkodási hely

Az Nytv. 5. § (2) bekezdése alapján a polgár lakóhelye annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbejelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, valamint az a helyiség is, ahol valaki szükségéből lakik, vagy - amennyiben más lakása nincs - megszáll. A (3) bekezdés szerint a polgár tartózkodási helye pedig annak a lakásnak a címe, ahol lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. A bejelentett lakóhely, illetve tartózkodási hely együtt a polgár lakcíme

Az Nytv. 26. § (1) bekezdése előírja, hogy három munkanapon belül be kell jelenteni a lakóhely, valamint a tartózkodási hely címét. A lakcímbejelentés ugyanakkor csak a szállásadó hozzájárulásával lehetséges¹, mely alól csak akkor van kivétel, ha a bejelentkező olyan teljes bizonyító erejű magánokirattal vagy közokirattal rendelkezik, amely a lakás használatára feljogosítja.¹ A teljes bizonyító erejű magánokirat a gyakorlatban azt jelenti, hogy ügyvéd által ellenjegyzett, vagy két tanú által aláírt írásbeli bérleti (vagy más használati) szerződéssel kellene rendelkezni ahhoz, hogy a szállásadó kifejezett hozzájárulása nélkül teljesíteni lehessen a lakcímbejelentési kötelezettséget. Nem jellemző, hogy a szíveségi lakáshasználat vagy akár lakásbérleti szerződés esetén megtörténne az írásba foglalás magánszemélyek között, de még írásba foglalás esetén sem mindig teljesülnek az okirati feltételek. Olyanra is van példa, hogy bár a szerződést írásba foglalják, még tanúk is szerepelnek rajta, azonban a szerződésben a bérbeadó kifejezetten kiköti, hogy a lakásba történő bejelentkezéshez nem járul hozzá. A bérbeadó aggódalma a lakásba más személyek bejelentése miatt annak ellenére nem szűnik, hogy a Nytv. kifejezetten rendelkezik arról (bár ez más jogszabályok alapján is nyilvánvaló), hogy a lakcímbejelentés ténye önmagában a lakás vagy az ingatlan használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet és nem szünteti meg.¹ A szállásadónak lehetősége van arra is, hogy a szerződés lejártakor vagy bármely ok miatti megszűnésekor a hatóság felé bejelentse, hogy a korábbi bérlet lakcímadata már nem valós, ami alapján azt a hivatal érvényteleníti¹ (azaz gyakorlatilag kijelentheti a már nem ott lakó bérlet, annak közreműködése

³²Jelentés száma: AJB-267/2012

Elérhető: <http://www.ajbh.hu/-/a-lakcimnyilvantartas-felulvizsgalatarol>

³³https://avarosmindenkie.blog.hu/2017/08/08/tobb_mint_100_ezer_ember_van_bizonytalan_lakcim_helyzetben

³⁴

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Jelent%C3%A9s+egy+sz%C3%A1mla+z%C3%A1rol%C3%A1sa+%C3%B Gy%C3%A9ben+1272_2018/32c1f0e1-ddae-e820-927b-5ed4e7677c93?version=1.0



megkövetelése *súlyosan hátrányos helyzetbe hozza azokat, akik sokszor rajtuk kívülálló okok miatt a valós lakóhelyüket nem tudják közokirattal igazolni.*

Külön problémát jelenthet a település szintű lakóhely is. A vizsgált lakásrendeletekből nem derül ki egyértelműen, hogy a kerülethez kötődés igazolására elfogadják-e a települési szintű lakcímet is, vagy az alatt kizárólag a bejelentett lakóhelyet értik.

Sajátos a helyzete azoknak a hajléktalan embereknek, akik hajléktalanok átmeneti szállásán élnek. A bentlakásos hajléktalan ellátó intézmények kötelesek bejelenteni az ellátottakat a szállóra. Azonban az átmeneti szállásokon a hatályos jogszabályok szerint a lakhatási szolgáltatás nyújtása nem haladhatja meg a három évet.³⁵ A gyakorlatban a fővárosban a hajléktalanok átmeneti szállásán az elhelyezésre egy éves határozott időtartamú megállapodást kötnek, ami külön kérelemre meghosszabbítható.³⁶ A folyamatos, három évet meghaladó kerületi lakcím a hajléktalan emberek számára gyakorlatilag nem teljesíthető előírás. Így a II., IV., XIII., XVI., XIX. és XXI. kerület lakásrendelete alapján kizárt, hogy hajléktalanok átmeneti szállóján élő ember szociális bérlakáshoz jusson, mivel ezekben a kerületekben legalább 3 év kerületi lakcím a feltétele az igénylésnek. E kerületek közül kettőben nem működik átmeneti szállás (II, XVI.),³⁷ ezért olyan személyek, akik bármely más kerületben található átmeneti szálláson létesítettek lakcímet, eleve nem tudják teljesíteni a kerületi lakcím elvárását. Ugyanakkor - ahogy a települési lakcím esetében is - semmi garancia nincs arra, hogy az átmeneti szálláson bejelentett lakcímet az értékeléskor azonosnak tekintenék az önkormányzatok a "valódi" lakcímekkel.

4.4.4. Érdemességi feltételek

Több önkormányzat a lakóhelyi, a jövedelmi és a vagyoni kritériumokon túl egyéb, úgynevezett érdemességi feltételeket is meghatároz.

Ide tartoznak azok a feltételek például, amikor az önkormányzat megszabja, hogy csak olyan személyek pályázhatnak, akiknek nincs adó- vagy adók módjára behajtandó köztartozása vagy hogy bérleti szerződést nem kötnek olyan kérelmezővel vagy pályázóval, aki (vagy vele együtt élő hozzátartozója) az önkormányzattal szemben korábban tartozást halmozott fel, vagy korábban (évekre visszamenőleg) szerződésszegést követett el.

Gyakori az önkényes lakásfoglalók vagy korábbi jogcím nélküli lakáshasználók általános kizárása a lakásigénylés lehetőségéből, ami egy súlyos szociális élethelyzet kettős szankcionálásaként fogható fel, emellett sokszor időtartamot sem határoznak meg a lakásrendeletek ennek a szankciónak az

³⁵ A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 84. § (5) bekezdés, valamint Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 29/2013. (IV. 18.) önkormányzati rendelete a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények és a családok átmeneti otthonai által biztosított ellátások formáiról, azok igénybevételének rendjéről, 8. § (3) bekezdés.

³⁶ https://www.bmszki.hu/sites/default/files/fajlok/node-324/hazirend_doza_atmeneti_2015_nov.pdf

³⁷ Budapest területén az I., IV., V., VII., VIII., IX., X., XI., XIII., XV., XVIII., XIX., XXI., XXII., XXIII. kerületben működik hajléktalanszálló. https://budapest.hu/Documents/hajlektalan_menhely_alapitvany_atmeneti_szallok.pdf

alkalmazására. Az ilyen jellegű kizáró feltételt korábban többször alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság.³⁸ Az érintett rendelkezések megsemmisítésének azonban nem tartalmi, hanem a felhatalmazás hiányára visszavezethető oka volt, ugyanis a Lakástörvény 2005-ben bekövetkezett módosításáig a szociális bérlakások igénylésének feltételeit a fővárosi önkormányzat volt jogosult meghatározni, a feltételek szabályozására a kerületi önkormányzatoknak nem volt felhatalmazása. A tartalmi vizsgálatra a 1074/B/2004. AB határozatban került sor, amely elutasította a Miskolc Megyei Jogú Város lakásrendelete érintett rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt. Az Alkotmánybíróság szerint az a szabályozás, mely szerint nem nyújthatnak be pályázatot azok, akik öt éven belül önkényes lakásfoglalók, vagy rosszhiszemű lakáshasználók voltak, nem ütközött a visszaható hatály tilalmába, annak ellenére, hogy a hatályba lépését megelőzően elkövetett magatartást szankcionált. Az Alkotmánybíróság szerint nem lépte túl a felhatalmazás kereteit az önkormányzat, amikor nem jövedelmi és vagyoni körülményekkel összefüggő feltételeket határozott meg. A kifejezetten szegénységben élő és roma családokat sújtó szabályozást pedig azért nem tartotta hátrányos megkülönböztetésnek, mert megállapította, hogy “nem feladata a támadott rendelkezések társadalmi hatásainak vizsgálata”. Ugyanakkor a határozathoz két alkotmánybíró is különvéleményt fűzött. Bihari Mihály véleménye szerint a vizsgált rendelkezések alkotmányellenességét az alapozta meg, hogy bár legitim cél az önkormányzat mint tulajdonos részéről, hogy megelőzze a tulajdonjogának megsértését, erre azonban az alkalmazott kizáró feltételeken kívül több más eszköze is van, így például a birtokvédelmi vagy a szabálysértési eljárás kezdeményezése. A különvélemény kitér arra is, hogy a feltétel éppen azokat zárja ki a pályázat benyújtásának lehetőségéből, akik a leginkább rászorulnak a szociális bérlakásra. Bragyova András pedig azt kifogásolta különvéleményében, hogy az önkényes lakásfoglalás jogkövetkezményeit a szabálysértési törvény meghatározza, a szabálysértés további szankciójának meghatározására az önkormányzatnak nincs felhatalmazása.

Az Utcajogász Egyesület álláspontja szerint az a tény, hogy a Lakástörvény felhatalmazást ad az önkormányzatok számára a szerződési feltételek jogszabállyal történő egyoldalú meghatározására, nem alapozza meg az önkormányzat szankciók alkalmazására irányuló jogkörét. A büntető és szabálysértési tényállások meghatározása és jogkövetkezményeinek meghatározása törvényi szabályozás tárgya, a rendeletalkotás nem használható fel arra, hogy törvényben meghatározott jogsértő magatartásokhoz az önkormányzat a saját magánjogi pozíciójának erősítése érdekében további szankciókat fűzzön. Ennek egyik legdrasztikusabb példája a XXI. kerület által meghatározott kritérium, miszerint lakáspályázaton nem vehet részt, illetve a pályázatot érvénytelennek kell tekinteni, ha a pályázó vagy a vele együtt költöző valamely nagykorú személy büntetett előéletű. Továbbá kizárja a lakásigénylésből a korábbi önkényes lakásfoglalókat vagy jogcím nélküli lakáshasználókat a III., VI., VII., X., XII., XIII., XIV., XVIII., XIX., XXI., XXII. és XXIII. kerület lakásrendelete.

Hasonló érvelés alapján tartjuk elfogadhatatlannak és jogsértőnek, ha az önkormányzati lakásrendeletben a közösségi együttélés szabályainak megsértését szerződésszegésként értékeli a

³⁸ Lsd. pl. 949/H/2004. AB határozat, 4/2005. (II. 25.) AB határozat, 5/2005. (III. 3.) AB határozat, 10/2005. (III. 31.) AB határozat,



jogalkotó önkormányzat és erre alapozva rendkívüli felmondás lehetőségét köti ki a szerződésben. A közösségi együttélés szabályainak megsértését ugyanis a vonatkozó szabályozás szerinti közigazgatási szankciókkal lehet sújtani (figyelmeztetés, bírság), a lakás bérletére vonatkozó magánjogi szerződés ettől teljesen független jogviszony.

A korábbi szerződésszegés vagy ebből eredő tartozás fennállása kizáró ok a III., IV., VI., VII., IX., X., XIV., XVII., XVIII., XIX., XX. és XXIII. kerületben.

Előfordulnak olyan rendelkezések is, amelyek kizárják azokat a pályázók sorából, akik korábban elutasítottak az önkormányzat által felajánlott lakást. Ezzel kapcsolatban szükség lenne a felajánlott lakás el nem fogadására vonatkozó szabályok pontosítására. A felajánlott lakás el nem fogadásának lehetnek méltányolható indokai (egészségi állapot miatt nem megfelelő lehet például emeleti, lift nélküli lakás, vagy az elfogadáshoz szükséges nyilatkozat megtételében a kérelmező lehet önhibáján kívül akadályoztatva, stb). Hasonlóan nem világos annak a szabályozásnak a célja, amikor az önkormányzat azt a feltételt szabja, hogy a pályázó a bérbeadást megelőző valamennyi éven belül nem mondott le önkormányzati bérlakásról pénzbeli térítés ellenében, vagy azt magánforgalomban nem cserélte el más ingatlanra.

4.4.5. Munkahely, munkára való hajlandóság alapján történő megkülönböztetés a fővárosi lakásrendeletekben

Az érdemességi feltételek sajátos altípusa a munkavégzéssel kapcsolatos előírások csoportja. Különösen aggályosak voltak a Józsefváros korábbi kizáró rendelkezései, melyek szerint nem kaphatott lakást, aki vagy a vele együtt költöző személy a kérelem benyújtását megelőző 12 hónapon belül nem fogadta el a számára felajánlott munkalehetőséget az állami foglalkoztatási szolgálattal való együttműködés keretében, vagy jogellenesen megszüntette a közfoglalkoztatási jogviszonyát. Szintén ki voltak zárva azok, akiknek a közfoglalkoztatási jogviszonyát azonnali hatállyal szüntették meg (ez is kiterjedt a vele együtt költöző személyekre). Kizáró ok volt, ha a családból valaki előzetes letartóztatásban van, elzárás vagy szabadságvesztés büntetését töltötte, vagy az általa lakott ingatlan jogszerű használatának jogcímét nem tudta igazolni.

Az érdemességi feltételek, amellet, hogy esetenként az ártatlanság vélelmének alkotmányos alapelvét is sértették, alaptalanul sújtották hátrányos következményekkel a vétlen családtagokat, sok esetben kiskorúakat is.

A VIII. kerületi önkormányzat új lakásrendeletet fogadott el a civil szervezetek, köztük az Utcajogász Egyesület bevonásával és ezek a vitatható, jogszerűtlen érdemességi feltételek kikerültek a szabályozásból.

Egységes szabályozás a munkaviszony tekintetében sincs a fővárosi önkormányzatok lakásrendeleteit tekintve. A munkaviszonyra, foglalkoztatásra vonatkozó feltételt nem tartalmaz a legtöbb önkormányzat lakásrendelete nem tartalmaz. Bizonyos kerületek a szabályozás során a lakás bérbeadása szempontjából kifejezetten előnyben részesítik a munkaviszonnyal nem rendelkező

igénylőket. Például az V. kerületben egyedi méltányosságra okot adó körülménynek számít az, ha a kérelmező tartósan regisztrált álláskereső, ilyen esetben szociális alapon akkor is bérlakáshoz juthat, ha a jövedelme 10%-kal meghaladja a feltételként szabott értékhatárt. A VII. kerületben méltányossági bérbeadásnál méltányolható körülménynek számít a hosszabb távú munkaképtelenség, a rendkívüli élethelyzet megállapításakor viszont már feltételként jelenik meg az illetékes kerületi hivatal foglalkoztatási osztályával és a Humán Szolgáltató foglalkoztatási tanácsadójával való együttműködés (ha a kérelmező egyébként munkaképes).

Különböző módon feltételként szabja vagy a pályázatok elbírálásánál előnyként értékeli viszont a tartós munkaviszonyt több rendelet is. Az I. kerületben a szociális alapon kiírt lakáspályázatok esetében előnyben részesül az a pályázó, aki munkahellyel, rendszeres jövedelemmel rendelkezik.

A VI. kerület lakásrendeletében a 2. számú melléklet tartalmazza a névjegyzék szempontrendszerét. Ez az igénylő munkaviszonyának időtartamától függően állapít meg pontokat az elbíráláshoz. A legtöbb pontot az egy évnél hosszabb idejű folyamatos munkaviszony éri, míg a legkevesebbet az alkalmi munka.

A VII. kerületben a foglalkoztatással kapcsolatos korlátozás éppen a méltányosságból létesített bérlet akadálya. A rendelet szerint nem juthat ilyen módon lakáshoz az, aki a kérelem benyújtását megelőző 12 hónapon belül az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott munkalehetőséget nem fogadta el vagy a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát jogellenesen megszüntette, valamint az sem, akinek a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát a munkáltató azonnali hatályú felmondással szüntette meg.

A XVI. kerületben olyan kérelmezőt lehet "társadalmilag rászorult személynek" minősíteni, aki a pályázat benyújtásakor legalább egy év folyamatos munkaviszonyból befolyó jövedelemmel rendelkezik. Ez a kategóriát aztán a rendelet a költségelven történő bérbeadás egyik feltételévé teszi.

A XX. kerületben sajátosan összeolvadnak a lakcímhez és munkavégzéshez kötött pályázati feltételek, mivel a szociális bérbeadás itt olyan személynek lehetséges, akit öt év folyamatos munkaviszony, közalkalmazotti jogviszony, köztisztviselői vagy kormánytisztviselői jogviszony köt a kerülethez.

Ezen kívül több kerületben is a szociális bérlakás pályázatokon a pályázati anyag részét képezi a munkáltató igazolása. A III. és a XIII. kerület 6 havi folyamatos munkaviszonyból eredő jövedelem munkáltatói igazolását írja elő, a II. kerületben a pályázónak a személyes adatai mellett a munkahelyét is fel kell tüntetnie a pályázatban.

A munkaviszony megléte, mint a megkülönböztetés alapja nem sorolható Alaptörvényben a diszkrimináció tilalmáról szóló bekezdés hatálya alá, mivel a lakhatáshoz való jog jelenleg nem tartozik az alapjogok közé³⁹. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban a nem alapjogok tekintetében

³⁹ Magyarország Alaptörvénye, XV. cikk (2) pont

tett hátrányos megkülönböztetés is tekinthető alkotmányellenesnek, amennyiben az nem tárgyilagos és megfelelő alkotmányos indok nélkül történik.⁴⁰

Bár az Lakástörvény 3. § (1) felhatalmazást ad az önkormányzatoknak arra, hogy a kérelmek elbírálását jövedelmi és vagyoni feltételekhez kössék, a munkaviszony meglétének, folyamatos fennállásának vizsgálata nem mindig alkalmas arra, hogy kiszűrje azokat, akiknek a legnagyobb szüksége van megfizethető bérlakásra.

Hozzá tartozik az ilyen feltételek diszkriminatív volta is, hogy Magyarországon elterjedt a bejelentés nélküli foglalkoztatás, aminek segítségével a munkáltatók az adóterhek alól igyekeznek mentesülni. A NAV 2021 júliusában közzétett adatai szerint 4896 foglalkoztatóról derült ki, hogy a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének nem felel meg⁴¹. Ezért fordulhat elő, hogy számos munkavállaló bevételekkel rendelkezik ugyan, de igazolást arról nem tud bemutatni, illetve az álláskeresői járadék folyósításához szükséges feltételeket sem tudja teljesíteni. Ez a gyakorlat akadály a minél hosszabb folyamatos foglalkoztatás fenntartásának is.

Több önkormányzat is (XIII., XXIII.) a tartós munkaviszony alternatívájaként hivatkozik rendeletében arra, ha a kérelmező regisztrált álláskereső, esetleg egyenesen a folyósított támogatásról kér igazolást a bérbeadáshoz. Ez a feltétel azért jelent problémát, mert a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) mind az álláskeresői segély, mind pedig az álláskeresői járadék megállapításához olyan feltételeket szab, amelyek a fenti okok miatt nem teljesíthetők a kérelmezők számára. A folyamatosan fennálló munkaviszony hiánya miatt problémás lehet a járadék megállapítása,⁴² az álláskeresői segély pedig csak olyan személyek számára elérhető, akiknél az irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik.⁴³

Azzal, hogy az önkormányzatok a névjegyzékben hátrébb sorolják, vagy egyenesen kizárják azokat a kérelmezőket, akik nem rendelkeznek bizonyos hosszúságú folyamatos munkaviszonnyal, épp a munkaerőpiac legkiszolgáltatottabb szereplőinek a lakhatását veszélyeztetik.

4.4.6. Sérülékeny csoportok speciális igényei

Az Utcajogász Egyesület 2021 júliusában műhelybeszélgetés keretében egyeztetett több civil szervezetekkel abból a célból, hogy az önkormányzati lakásgazdálkodással kapcsolatos észrevételeiket becsatornázza a projekt megvalósításába, és lehetőséget biztosítson számukra a sajátos, helyzetükből fakadó nehézségek megjelenítésére. A megbeszélésen részt vett A Város Mindenkié csoport (AVM), a Periféria Központ Egyesület, az Utcáról Lakásba Egyesület, valamint az Önállóan Lakni - Közösségben Élni csoport.

⁴⁰ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat

⁴¹

https://nav.gov.hu/data/cms562920/WEBRE_Nem_rendezett_mu.kapcs.rend.adozok_regi_rend.szerinti_2021.09.15_ig.xls

⁴² Ft. 25. § (1) b)

⁴³ Ft. 30. § (1) b)

Az AVM javaslatai alapján vizsgáltuk meg részletesebben a lakcím feltétel előírásával kapcsolatos szabályozást, amelynek eredményeit e fejezet 4.3. pontjában foglaltuk össze. Ezúton is köszönjük, hogy felhívták figyelmünket erre a szabályozási gyakorlatra, mely a hajléktalanságban élők és a lakcím nélküliek hátrányos megkülönböztetését eredményezi.

A mozgáskorlátozott és egyéb fizikai akadályozottsággal élő, akadálymentes lakásra szoruló emberek érdekeit képviselő Önállóan Lakni - Közösségben Élni csoport megosztotta velünk részletes javaslatait, amit azt alábbiakban foglaltunk össze.

A csoport fő célkitűzése, hogy támogatott, az intézményi rendszertől független, az önálló életvitelt lehetővé tevő lakhatási forma álljon rendelkezésére az érintetteknek. Ennek elengedhetetlen feltétele, hogy elegendő akadálymentes lakás álljon rendelkezésre. Fontos lenne, hogy a törvényi szabályozás biztosítsa a hozzáférhetőséget a mozgássérült emberek számára.

Az Önállóan lakni – Közösségben élni csoport megfogalmazása szerint:

„Annak legfőbb okai, hogy akadálymentes lakáshoz jutni nehéz, szinte lehetetlen a kerekesszékekkel közlekedő emberek számára:

- a megfelelően akadálymentesített lakások intézményi kereteken kívüli elenyésző száma és feltérképezetlensége;
- az akadálymentes lakások nincsenek egységesen nyilvántartva;
- személyiségi jogok védelmére hivatkozva információhoz is nehéz jutni azzal kapcsolatban, melyik kerületben milyen lenne a kereslet és kínálat aránya;
- nem megfelelő az információáramlás a rászoruló mozgássérültek és az önkormányzatok között;
- hogy sem a prioritizáció a jelentkezők között, sem az igénybevétel feltételei nem támogatják a mozgássérültek önálló életvitelét.
- Hátrányos helyzetbe kerülnek azok az érintettek, akiknek intézményi, kollégiumi lakcímük volt, csak abban a kerületben felelnek meg a feltételeknek, ahol fel tudnak mutatni megfelelő időtartamú lakcímet, ahol az intézmény elhelyezkedik (pl. MEREK II. kerület), ilyen rehabilitációs intézmény (ugródeszka) meglehetősen kevés van, így sokkal szűkebbek a lehetőségeik, de van olyan tapasztalat is, hogy nem fogadják el az intézményi lakcímet

Az aktivisták által megfogalmazott javaslatok:

- Ha a kérelmező tartós fogyatékossgal él, de önálló életvitelre képes, akkor a lakbér mértékét számára ne emeljék 10%-kal, ha újjépítésű a bérlemény. Indoklás az akadálymentesség nem luxus, hanem szükség
- Az akadálymentesítési kötelezettség törvénybe legyen foglalva belső terekben is.
- Minimumszint: széles ajtó, kerekesszéssel hozzáférhető mosdó, és a lakás minden területe. Lifthívó gomb, kaputelefon és a kapcsolók is legyenek alacsonyan.
- Legyen egy hosszú távú stratégia, hogy az önkormányzatok eleve úgy építsenek bérlakást, hogy akadálymentes is legyen.
- Az önkormányzatoknak legyen elkülönített kerete akadálymentesítésre, átalakításra.
- Az idősök miatt legyen kétszeres az akadálymentes lakások aránya, mint a mozgássérülteké (ha mozgássérültek aránya 5%, akkor lakások aránya is 5% + vegyük ide az időseket is, mert nekik is szükségük van az akadálymentesítésre).
- Az önkormányzatok tulajdonában legyenek akadálymentes lakások, amelyeket rászoruló érintetteknek szükség esetén ki tudnak utalni minimál lakbéren vagy akár bérmentesen. Sok érintett a létminimum alatt él és nincs esélye megfelelő keresetre vagy bevételre. Semmi esélye a szabad piacon lakást találni.
- A pályázatra kiírt akadálymentes bérlakások bérleti feltételeit igazítsák a mozgássérült rászorulók anyagi lehetőségeihez.
- Az akadálymentesített lakásokat a bérlő kiköltözése vagy halála esetén ne lehessen kiadni csak másik mozgássérültnek.
- Mozgássérültek esetében ne legyen előfeltétel többéves budapesti lakcím. Itt jobbak az infrastrukturális feltételek, nagyobb az esély az önálló életre vidékieknek is.
- A mozgássérült személy alanyi jogon legyen jogosult hozzátartozóinak lakhelyétől és állapotától függetlenül akadálymentes lakást igényelni.
- Ha a rászorulónak van tulajdonrésze, de ez alkalmatlan számára az önálló élethez akkor is legyen lehetősége akadálymentes önkormányzati lakásra pályázni.
- Folyamatosan frissülő lista az üresen álló akadálymentes önkormányzati lakásokról, neten és minden önkormányzatnál. Törvényi kötelezettség legyen az akadálymentesíthetőség 5 éven belüli felmérése az érintettek bevonásával. Csoportunk ezirányú szakértelmét felajánlja.

4.5. Lakbérek szabályozása

A budapesti kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat többnyire a Lakástörvénnyel összhangban szabályozzák az önkormányzati bérlakások bérleti díjait a lakásrendeleteikben. Ez azt jelenti, hogy a legtöbb önkormányzat szociális, költségelvű és piaci lakbér kategóriákat meghatározva, a lakás komfortfokozatát figyelembe véve határozza meg a lakás alapterülete alapján számítandó bérleti díjakat. Azonban van néhány olyan szabályozási megoldás, ami az Utcajogász Egyesület álláspontja szerint a szabályozás átláthatóságát rontja vagy akár kifejezetten ellentétes a Lakástörvény vagy más jogszabály rendelkezéseivel.

Az egyik ilyen megoldás, hogy sok önkormányzat nem a lakásrendeletében határozza meg a lakások bérleti díját, hanem külön rendeletben. Ez a gyakorlat álláspontunk szerint nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) alapelveinek sem. A Jat. 3. §-a ugyanis kimondja, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Az önkormányzatok a lakbér külön rendeletben történő szabályozásával indokolatlanul párhuzamossá teszik ugyanannak a jogviszonynak a szabályozását, a jogban kevésbé jártas állampolgár pedig nem feltétlenül tudja követni a jogszabályi változásokat.

A Lakástörvény rendelkezéseivel ellentétes a lakbér meghatározása az I., a IV., az V., a IX., X., XX., XXI., XXII. és XXIII. kerületi rendeletekben, mert nem határozza meg annak pontos összegét.

Számos önkormányzat nem határozza meg a lakásrendeletében bizonyos típusú lakásainak bérleti díját, vagy azt nem konkrétan határozza meg, hanem például egy adott időpontra ugyan meg van határozva az összeg, de fenntartja a lehetőségét a rendelet módosítása nélküli emelésre. Erre az utóbbi szabályozási gyakorlatra példa az V. kerület lakbér szabályozása, ahol a szociális lakbér a külön lakbérrendelet szerint a 2012. évre érvényes „alapbér”, ami a Képviselő-testület döntésétől függően évenként a KSH által előző évre meghatározott szolgáltatói árindex mértékével emelkedhet. Nem világos viszont, hogy a Képviselő-testület milyen formában hozza meg a döntést. A Lakástörvény értelmében ilyen esetben magát a rendeletet kellene módosítani. Így a lakbér nem egyértelmű, ami a Lakástörvénnyel ellentétes, mivel nem határozza meg pontosan a bérleti díj mértékét.

Jogszabályba ütközik az a szabályozás és gyakorlat is, amikor - jellemzően a piaci alapú bérbeadás esetén - a lakbért a rendelet nem határozza meg, hanem a pályázat eredményét a lakbérre történő licit dönti el. A lakbér a legmagasabb lakbért ajánló nyertes pályázó által megajánlott összeg lesz.

Az Lakástörvény felhatalmazza a fővárosi közgyűlést, hogy a törvény keretei között rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő, *szociális helyzet alapján* bérbe adott lakásokra vonatkozóan a lakbér-megállapítás elveit.⁴⁴ A Ltv. vonatkozó rendelkezése az egyébként már

⁴⁴ 86. § (1) A fővárosi közgyűlés - e törvény keretei között - rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő, szociális helyzet alapján bérbe adott lakásokra vonatkozóan a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. §-ának b) pontjában említett lakbér-megállapítás elveit.



hatályon kívül helyezett 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 63/A. § b) pontjára hivatkozik, mely szerint a fővárosi közgyűlés dönt a lakbérmegállapítás elveiről.⁴⁵ A Ltv. az Ötv. 63/A. § b) pontjában felsorolt témakörök közül kiemelten és kizárólag a szociális helyzet alapján bérbe adott lakások lakbér-megállapításának elveire vonatkozik.

A felhatalmazó rendelkezés alapján kiadott rendelet a Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 42/2016. (XII. 29.) önkormányzati rendelete az önkormányzati tulajdonban álló lakások szociális helyzet alapján történő bérbeadásának lakbér-megállapítási elveiről (Főv. R.).

Szociális lakbér esetén a komfortos lakáshoz képest az összkomfortos lakás lakbérének mértéke legfeljebb 25%-kal lehet magasabb, a komfort nélküli lakás lakbére legfeljebb a komfortos lakás lakbérének 50%-a, a szükségslakásé pedig 40%-a lehet.⁴⁶

(2) A kerületi önkormányzat e törvény és a fővárosi közgyűlés (1) bekezdésén alapuló rendeletének keretei között alkot önkormányzati rendeletet.

⁴⁵ Az Ötv. e rendelkezése 1994. 12. 11. és 2012. 12. 31. között volt hatályban, a Lakástv. felhatalmazása azonban folyamatosan hatályos, a mai napig.

⁴⁶ Főv.R. 3. § (2) bekezdés

Kerület	Komfortos lakás szociális lakbére a kerületi	Összkomfortos lakás		Félkomfortos lakás		Komfort nélküli lakás		Szükség lakás	
		Főv.R. szerinti maximum (1,25)	Szociális lakbér a rendelet szerint	Főv.R. szerinti maximum (0,65)	Szociális lakbér a rendelet szerint	Főv.R. szerinti maximum (0,5)	Szociális lakbér a rendelet szerint	Főv.R. szerinti maximum (0,4)	Szociális lakbér a rendelet szerint
I.	202	252,5	254	131,3	88	101	67	80,8	53
II.	310	387,5	310	201,5	310	155	310	124	310
III.	420	525	440	273	272	210	208	168	181
IV.	321	401,25	378	208,65	153	160,5	102	128,4	77
V.	171	213,75	212	111,15	84	85,5	65	68,4	49
VI.	325	406,25	406	211,25	212	162,5	163	130	131
VII.	280	350	280	182	182	140	140	112	112
VIII.	345	431,25	368	224,25	225	172,5	173	138	138
IX.	475	593,75	475	308,75	247	237,5	190	190	152
X.	265	331,25	280	172,25	170	132,5	135	106	100
XI.	452	565	452	293,8	295	226	227	180,8	151
XII.	279	348,75	320	181,35	155	139,5	116	111,6	91
XIII.	301	376,25	301	195,65	195	150,5	132	120,4	81
XIV.	375	468,75	458	243,75	243	187,5	145	150	116
XV.	260	325	300	169	154	130	117	104	88
XVI.	155	193,75	200	100,75	100	77,5	72	62	54
XVII.	240	300	300	156	195	120	150	96	120
XVIII.	527	658,75	588	342,55	292	263,5	278	210,8	175
XIX.	250	312,5	300	162,5	150	125	125	100	100
XX.	183	228,75	275	118,95	104	91,5	60	73,2	35
XXI.	262	327,5	327	170,3	117	131	91	104,8	51
XXII.	398	497,5	498	258,7	232	199	199	159,2	164
XXIII.	153	191,25	179	99,45	74	76,5	46	61,2	28

16. táblázat: A budapesti kerületek által alkalmazott szociális lakbér mértékek összhangja a Főv. R. szerinti rendelkezésekkel (pirossal jelölve a megengedett összeget meghaladó mértékek, zölddel a szabályozásnak megfelelő mértékek) (Adatok forrása: kerületi lakásrendeletek, illetve lakbérrendeletek, UJ szerkesztés)

4.6. A szerződések tartalmának szabályozása

Az önkormányzatokat a Lakástörvény hatalmazza fel arra, hogy rendeletben szabályozzák a tulajdonukban lévő lakásokra kötött bérleti szerződések tartalmát, azonban kizárólag a törvény keretei között ad erre lehetőséget.⁴⁷ A törvény 2. számú melléklete⁴⁸ tételesen felsorolja azokat törvényi rendelkezéseket, amelyek mentén az önkormányzatok meghatározhatják a lakásrendeletük tartalmát.

⁴⁷ Ltv. 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.

⁴⁸ "E melléklet tételesen hivatkozik azokra a normatív törvényi rendelkezésekre amelyek alapján az önkormányzati bérleti, és elidegenítési rendeletek szabályait meg kell állapítani. E rendelkezések közzogi jellegűek, azoktól eltérésre nincs lehetőség." Kommentár a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényhez Horváth Gyula 133. o.

Az Alkotmánybíróság⁴⁹, illetve a Kúria⁵⁰ több esetben is kimondta, hogy a felhatalmazás szűken értelmezendő, és megsemmisített több olyan önkormányzati rendelkezést is, amely ezen túlterjeszkedve szabályozta volna a lakásbérleti szerződések tartalmát.⁵¹ Azt azonban ezek a bírói fórumok sem zárták ki, hogy a Ptk. alapján⁵² ezeket a rendeletben nem szabályozott feltételeket a bérleti szerződésekben alkalmazzák az önkormányzatok. Erre a törvény is lehetőséget ad, hiszen kimondja, hogy bár ahol a törvény a bérbeadó és bérlő jogai és kötelezettségei vonatkozásában a felek megállapodására utal, annak tartalmát a bérbeadó tekintetében önkormányzati rendelet határozza meg, de az önkormányzati rendelet felhatalmazhatja a bérbeadót a megállapodás tartalmának meghatározására.⁵³

A felhatalmazás ilyen szigorú megítélése azonban felveti a kérdést a jelenleg hatályos lakásrendeletekkel kapcsolatban: jogszerűen tartalmaznak-e olyan rendelkezéseket, amelyek nincsenek benne a Lakástörvény mellékletében felsorolt listában? Számos rendelet nevesít például olyan - a Ptk. alapján egyébként súlyos szerződésszegésnek minősülő - felmondási okokat, amelyek a törvényben nem szerepelnek, a melléklet pedig egyáltalán nem ad lehetőséget a rendkívüli felmondás rendeletben történő szabályozására. Ugyanígy nincs lehetőség például a hátralékkezeléssel kapcsolatos rendelkezések rendeletbe foglalására sem ezen értelmezés alapján.

4.6.1. Közjogi és magánjogi elemek keveredése az önkormányzati bérleti szerződésben - a helyi önkormányzat mint közhatalmi szerv magánjogi szerepben

A szerződések joga természeténél fogva alapvetően diszpozitív, nagyfokú szabadságot enged a feleknek. A szerződések joga hangsúlyosan épít arra a magánjogi alaptételre, hogy a felek egyenjogúak - szerződés olyan kiegyensúlyozott kapcsolatot teremt a felek között, melyben az egymásnak feszülő szerződési érdekek oldalán a jogok és kötelezettségek kiegyenlítik egymást. Az állam szerepe a túlnyomórészt diszpozitív normák felállításával és az igényérvényesítés lehetőségének megteremtésével tehát ki is merülne ezekben a jogviszonyokban. Azonban az állam és közhatalmi szervei magánjogi jogviszonyok alanyaiként is megjelennek - például bérbeadóként lakásbérleti szerződésekben. A Ptk. alapján ezekben a jogviszonyokban az állam nem hierarchikus szereplő, egyenrangú félként jelenik meg, jogai és kötelezettségei a szerződésben egyensúlyban kellene, hogy álljanak a másik szerződő fél jogaival és kötelezettségeivel. Ezen elv alapján az önkormányzati tulajdonú lakásbérleti jogviszonyok tekintetében a bírói gyakorlatban töretlenül érvényesül az az

⁴⁹ 3/1999. (III. 24.) AB határozat, 90/2009. (IX. 24.) AB határozat

⁵⁰ Köf.5.075/2012/4. számú határozat

⁵¹ "Önkormányzati lakások esetében a szabályozás többszintű. Nem csupán a Lakás tv., hanem a Lakás tv. alapján alkotott önkormányzati rendelet szabályait is figyelembe kell venni. A helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra ugyanis a tulajdonos önkormányzat rendeletében meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni. Az önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott. Nem térhetnek el a Lakás tv. rendelkezéseitől, és csak azokban a kérdésekben alkothatnak jogszabályt, amelyekben erre őket a Lakás tv. felhatalmazza. A felhatalmazó rendelkezések a Lakás tv. különböző §-aiban elszórtan találhatók, de azokat a 2. számú melléklet összefoglalja." Kommentár a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényhez Horváth Gyula 10. o.

⁵² Ltv. 1. § (3) Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései az irányadók.

⁵³ Ltv. 19. §

álláspont, hogy az önkormányzat bérbeadók tisztán magánjogi szereplőként értékelendők. Ez azonban véleményünk szerint számtalan problémát vet fel.

Egyrészt mivel az önkormányzati lakáshoz jutást lehetővé tevő eljárások - legyen ez pályázati eljárás, méltányossági eljárás vagy más - nem minősülnek hatósági ügynek, nem esnek az hatósági eljárásokat szabályozó általános közigazgatási rendtartás⁵⁴ hatálya alá, így az abban foglalt eljárási garanciák és jogorvoslati lehetőségek sem érvényesülnek. Tehát például ha a bérbeadó úgy dönt, hogy a lakásigénylővel nem köt szerződést, a döntés indokolási kötelezettség hiányában nem vitatható, következésképpen hatékony jogorvoslatra nincs lehetőség. Ugyanakkor az eljárás "optikailag" hasonlít a hatósági eljárásra: a lakásigénylőnek többnyire kérelmet kell benyújtani, ha szerződést szeretne kötni vagy azt módosítani, ami valamilyen módon elbírálásra kerül az önkormányzati szervezeten belül, a döntést pedig többnyire írásba foglalják és közlik a kérelmezővel.

Másrészt fontos látni, hogy ezekben a jogviszonyokban az önkormányzat nem csak fél, hanem a jogszabályi környezetnek aktív alakítója is egyben - megalkotja saját lakásrendeletét, amelyben meghatározza a tulajdonában lévő lakásokra kötött bérleti szerződések tartalmát, a szerződéskötés feltételeit, ezzel nyilvánvalóan lehetetlenné téve azt, hogy a másik szerződő fél beleszóljon ezeknek a feltételeknek az alakításába.

Az önkormányzatok szerződéskötését az a tény is sajátos megvilágításba helyezi, hogy a rendelkezésére álló lakások – melyekkel gazdálkodik, „kereskedik” – közjavak. Így tehát nem érvényesülhet a szerződések jogában egyébként érthető üzleti érdekek miatt jelentkező titkosság követelménye, hanem szükségessé teszi a nyilvánosság lehető legszéleskörűbb bevonását. Ráadásul a bérlakások tekintetében "monopolhelyzetben" van az önkormányzat - csak minimális számban létezik olyan más piaci szereplő tulajdonában levő lakás, amely az önkormányzati tulajdonú lakásokhoz hasonlóan alacsony bérleti díjért vehető bérbe.

4.6.2. A bérleti jogviszony létrejötte, a bérbeadás jogcímei

A Lakástörvény alapján lakásbérleti jogviszony szociális helyzet alapján, költségelven vagy piaci alapon jöhet létre, a bérmegeállapítás elveit is szabályozza a törvény.⁵⁵

⁵⁴ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)

⁵⁵ Ltv. 34. § (2) A szociális helyzet alapján bérbe adott, illetőleg az állami lakás lakbérének mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és településen, illetőleg a lakóépületen belüli fekvése, valamint a 10. § rendelkezéseinek megfelelően a bérbeadó által a szerződés keretében nyújtott szolgáltatás alapján, továbbá a 13. § (2) bekezdés rendelkezéseinek figyelembevételével kell meghatározni.

(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.



A bérbeadás jogcíme az a lehetőséget biztosító szabály vagy döntés, ami alapján lakásbérleti szerződést köthető. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kerületi, a lakás bérbeadásáról szóló döntés meghozatalára hatáskörrel rendelkező szerv a kerületi lakásrendelet valamelyik jogcímet szabályozó rendelkezése alapján hoz döntést a bérleti szerződés megkötéséről az adott bérlővel, a bérleti szerződés jogcíme pedig ez a döntés lesz.

A bérbeadás jogcímei kerületenként változó képet mutatnak: 18 kerületben több mint 10 jogcímen van lehetőség lakás bérbeadására, ami bonyolulttá teszi a lakásigénylők számára a szabályok megértését és így nehezíti a pályázást, illetve a lakásigénylést.

Gyakran előfordul, hogy a jogcímek közül néhány nevesítve van, azonban tartalmilag nincsen szabályozva, valamint, hogy a lakbér megállapításának a módja (szociális, költségelví illetve piaci alapú) nincs érthetően elhatárolva a bérbeadás jogcímétől.

4.6.3. Időtartam/szerződés hosszabbítás

A bérleti szerződéseket főszabályként határozott időre lehet megkötni, de szinte mindegyik kerületben van lehetőség - általában kivételként - határozatlan idejű szerződés létesítésére. Elsősorban akkor kerülhet erre sor, ha az elhelyezés alapjául szolgáló jogviszony határozatlan idejű volt (cserelakás esetében pl.), ebben az esetben a Lakástörvény alapján köteles is határozatlan idejű szerződést kötni a bérbeadó. A határozatlan idejű jogviszonyt megalapozó jogcímek egyebekben meglehetősen változatos képet mutatnak, de a tartási szerződésen, a szolgálati jogviszonyon alapuló vagy jogszabályba foglalt elhelyezési kötelezettségen alapuló, illetve az elővásárlási jog érvényesítésével vásárolt lakás visszabérletére létrejött szerződések esetében több kerületi rendelet is előírja a határozatlan időtartamot.

A határozott idejű jogviszony időtartama általában főszabályként legfeljebb öt év, azonban több kerületben a szociális alapon vagy krízislakásként bérbeadott lakásokra csak egy vagy két éves időtartamú szerződések megkötésére van lehetőség. Azokban az esetekben, amikor a bérlő nagyobb beruházást végez az ingatlanon, néhány rendelet megengedi a hosszabb, 15 éves jogviszony létesítését is.

A lejárt bérleti szerződések legalább egy alkalommal történő meghosszabbítására a XII. kerületen kívül mindegyik kerületi lakásrendelet lehetőséget biztosít, ennek feltétele általában a szerződéses kötelezettségek maradéktalan teljesítése, illetve az, hogy a jogosultsági kritériumoknak a bérlő továbbra is megfeleljen. Mérlegelés: I. ker, II. ker, (csak szociális alapú bérbeadás, vagy az állami támogatással megvalósított szociális elhelyezést biztosító lakásbérlet esetén van lehetőség

(4) A költségelven bérbe adott lakás lakbérének mértékét a lakás (2) bekezdésben meghatározott alapvető jellemzői, továbbá a 10. § és a 13. § (1) bekezdésének rendelkezései alapján úgy kell megállapítani, hogy a bérbeadónak az épülettel, az épület központi berendezéseivel és a lakással, a lakásberendezésekkel kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek.

(5) A piaci alapon bérbe adott lakás lakbérének mértékét a (4) bekezdésben foglaltak figyelembevételével úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzat ebből származó bevételei nyereséget is tartalmazzanak.

hosszabbításra), III. ker., IV. ker., VII., IX. ker., X., XI., XIII., XIV., XVI., XVII., XVIII. (piacnál nincs lehetőség hosszabbításra), XXII., XXIII. ker., Főváros Feltételek teljesítése esetén jogosultság: V. ker., VI. ker. (előbérleti jog szociális alapon bérbeadott lakás esetében), VIII. ker., XV. ker. (?), XIX. ker. (? előbérleti jog), XX. ker. (előbérleti jog), XXI. ker. (előbérleti jog),

A XV. kerület lakásrendelete (3/A §) explicite nem tartalmazza a hosszabbítás lehetőségét, hanem a vagyonkezelő felhívására a lejárati előtti 60 nap során nyilatkoznia kell a bérlőnek, hogy kiköltözik az ingatlanból vagy új bérleti jogviszonyt kíván létesíteni - amennyiben nem nyilatkozik, a bérlő nem tesz nyilatkozatot, akkor úgy kell tekinteni, hogy a bérlő új bérleti jogviszonyt nem kíván létesíteni, és tudomásul veszi a lakás kiürítésére vonatkozó kötelezettségét. Egyebekben a rendelet nem tartalmaz semmilyen feltételt a szerződéshosszabbítás tekintetében.

4.6.4. Ottlakási kötelezettség⁵⁶

Több kerület (XV., XVII.) is a bérbeadás feltételeként határozta meg az életvitelszerűen a bérelt lakásban való ottlakást, ami értelmetlen, hiszen egy, csak a szerződéskötést követően teljesíthető feltételhez nem lehet kötni a bérbeadást.

A II., XII., XIII. és XXIII. kerület lakásrendelete a bejelentés hiányát rendkívüli felmondási okként határozza meg, ami ellentétes a Lakástörvény szabályozásával, mert a bejelentés menthető okból történő elmaradása esetén a felmondás nem megengedett.

A XVIII. kerületi önkormányzat felmondási okként kezeli azt, ha a bérlő nem lakik életvitelszerűen a lakásban, és nem enged kimentést sem, ami szintén ellentétes a Lakástörvénnyel.

Erzsébetvárosban csak a szociális alapon vagy költségelven kiadott lakások esetében ír elő a rendelet ottlakási kötelezettséget.

4.6.5. Albérletbe adás⁵⁷

Öt kerület egyáltalán nem teszi lehetővé az albérletbe adáshoz történő bérbeadói hozzájárulást.

⁵⁶ Ltv. 3.§ (2) Az önkormányzati rendelet a bérbeadás feltételeként meghatározhatja, hogy a lakásbérleti szerződés fennállása alatt a bérlő köteles életvitelszerűen a lakásban lakni. A rendeletben meghatározott ilyen feltételt a szerződésnek tartalmaznia kell azzal a kikötéssel, hogy a bérlő a lakásból történő két hónapot meghaladó távollétét és annak időtartamát köteles írásban a bérbeadó részére bejelenteni. A bérlő által bejelentett - különösen: egészségügyi ok, munkahely megváltozása, tanulmányok folytatása miatt történő - távolléte alatt, erre hivatkozással felmondani nem lehet. Nem lehet felmondani a szerződést abban az esetben sem, ha a bérlő a bejelentést menthető okból mulasztotta el, és erről a bérbeadó - felhívására - írásban tájékoztatja.

⁵⁷ Ltv. 33. § (1) A bérlő a bérbeadó hozzájárulásával a lakást vagy annak egy részét albérletbe adhatja. Az albérleti díjban a felek szabadon állapodnak meg.

(2) A lakás albérletbe adásának érvényességéhez a szerződés írásba foglalása szükséges.

(3) Önkormányzati lakás esetén a bérbeadói hozzájárulás feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.



A többi kerületben erre - általában korlátok között - van lehetőség. Sok rendelet alkalmazza azt a megoldást, hogy a lakás egy részének/egészének az albérletbe adására van lehetőség magasabb bérleti díj fizetése mellett, vagy a bérlő ideiglenes intézményi elhelyezése (kórház, bv intézet, stb.), illetőleg kiskorúsága idejére az egész lakás albérletbe adható.

Belváros-Lipótvárosban fizető vendéglátás céljából is bérbe lehet adni a lakást, ha a bérbeadó ehhez hozzájárul és legalább egy lakószoba a bérlő használatában marad, a bérleti díj ötszörösét kell ebben az esetben fizetni.

Néhány kerületben csak a szociális bérlakások, vagy a szolgálati lakások albérletbe adására nem ad lehetőséget a rendelet. Albérleti szerződés minden esetben csak határozott időre köthető.

4.6.6. Más személyeknek a lakásba történő befogadása

A Lakástörvény 21. §-a⁵⁸ szabályozza a bérlő lehetőségét arra, hogy más személyeket fogadjon be a lakásba. Erre főszabály szerint csak a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával van lehetőség, azonban önkormányzati lakásba a bérlő enélkül is befogadhatja házastársát, gyermekét, befogadott gyermekének a gyermekét, valamint szülőjét.

Az ennél tágabb, bérbeadói hozzájárulást igénylő befogadotti kört a kerületek meglehetősen eltérően szabályozzák rendeleteikben. A legszűkebb határt Óbuda húzta meg, itt kizárólag a a bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyvébe bejegyzett élettársát, az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába felvett élettársát fogadhatja be a bérlő, illetve tartási szerződés esetén az eltartó személyt, amennyiben a tartási szerződés megkötéséhez előzetesen a Bizottság hozzájárult. (Törvényellenes egyébként az az előírás a kerületi rendeletben, amely szerint minden befogadott személy lakcím-bejelentéséhez a polgármester hozzájárulása kell, hiszen a Lakástörvény felsorolja azokat a személyeket, akik bérbeadói hozzájárulás nélkül befogadhatók, a lakóhelyének címét pedig mindenki

⁵⁸ Ltv. 21. § (1) A bérlő a lakásba más személyt - a kiskorú gyermeke, valamint a befogadott gyermekének az együttlakás ideje alatt született gyermeke kivételével - a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával fogadhat be.

(2) Önkormányzati lakásba a bérlő a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül is befogadhatja házastársát, gyermekét, befogadott gyermekének a gyermekét, valamint szülőjét.

(3) A bérlőtárs a lakásba más személyt - a kiskorú gyermeke, valamint a befogadott gyermekének az együttlakás ideje alatt született gyermeke kivételével - a másik bérlőtárs írásbeli hozzájárulásával fogadhat be.

(4) A társbérlő a lakásba más személyt - a (2) bekezdésben említetteken kívül - más személyt csak a másik társbérlő írásbeli hozzájárulásával fogadhat be.

(5) A (3)-(4) bekezdés szerinti befogadáshoz a bérbeadó írásbeli hozzájárulása is szükséges, kivéve azt a személyt, akit a bérlő a bérbeadó hozzájárulása nélkül is befogadhat.

(6) Önkormányzati lakás esetén, ha a befogadáshoz a bérbeadói hozzájárulás szükséges, ennek feltételeit önkormányzati rendelet határozza meg.



beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni köteles.)

A legáltalánosabb az, hogy az önkormányzati rendeletek lehetővé teszik, hogy egy viszonylag tág rokoni körből lehetősége legyen a bérlőnek hozzájárulást kérni a lakásba fogadásra, általában a bérlő élettársát, ennek gyermekét, egyenes ági rokonát, testvérét, ezek házastársát és gyermekét engedik meg így befogadni a rendeletek. Az eltartó, gyám és gyámolt, gondnok és gondokolt személyek befogadásához is hozzájárulhat a bérbeadó például a soroksári lakásrendelet alapján.

Kerületenként változó, és a gyakorlatban sokszor problémát is okoz, hogy hogyan igazolható az élettársi viszony az önkormányzat felé: több esetben maga a rendelet írja elő, hogy közjegyzői okirat vagy anyakönyvi bejegyzés szükséges, de legtöbbször nincs meghatározva a rendeletben az igazolás szükségessége és mikéntje, viszont a hozzájárulás megadásához mégis kérnek illet az önkormányzatok.

Több kerület azonban - mérlegelés alapján - a bérlővel nem rokoni kapcsolatban álló személyek befogadását is lehetővé teszi: az V., XIV., XVII. kerületben bizottsági javaslat vagy a polgármester méltányossági döntése alapján adható más személyek befogadásához hozzájárulás. A XVIII. kerület és a Főváros lakásrendelete pedig ezt az elvet alkalmazza főszabályként.

Budafok-Tétény önkormányzatának rendelete alapján - egy szűk rokoni körön kívül - az illetékes bizottság véleményének figyelembevételével a polgármester hozzájárulhat más, a Ptk. szerinti hozzátartozó befogadásához, amennyiben annak a lakásba történő beköltözését a vele együtt lakó személy részéről erőszakos cselekmény elszenvedése indokolja.

Az írásbeli hozzájárulást általában a polgármester, ritkábban a lakásügyekkel foglalkozó bizottság adja meg, azonban problémás, hogy több kerületi rendeletből nem derül ki, hogy a hozzájárulás megadása kinek a hatáskörébe tartozik.

A befogadásnak általában feltétele, hogy az egy főre jutó lakásterület egy meghatározottnál (6-8-10 nm) ne legyen kisebb a befogadás után sem, illetve, hogy lakbér- vagy közüzemi tartozása a bérlőnek ne álljon fenn. A XVI. és a XX. kerület pedig előírja, hogy a befogadott személy beköltözhető lakás tulajdonjogával, hasznélvezetével nem rendelkezhet.

Szintén gyakran találkozunk a rendeletekben azzal a szabállyal, hogy a hozzájárulásban a bérbeadó kiköti, vagy a befogadott személynek vállalnia kell, hogy a jogviszony megszűnésekor kiköltözik, továbbá nem tart igényt elhelyezésre. A II. kerületben, Óbudán és Józsefvárosban azt is előírja a szabályozás, hogy a kiköltözési nyilatkozatot közjegyzői okiratba kell foglalni.

4.6.7. A bérlő halála után a lakásbérleti jog folytatása, a lakásban visszamaradt jogcím nélküli használók elhelyezése

A bérlő halála esetén az, akit a törvény alapján a bérlő a bérbeadó hozzájárulása nélkül fogadhat be a lakásba, a lakásbérleti jog folytatására jogosult, ha a bérlő a lakásba befogadta és a bérlő halálakor életvitelszerűen a lakásban lakott. Ezen kívül az eltartó is jogosult a bérleti jogviszony folytatására, ha



a szerződéshez a bérbeadó írásban is hozzájárult, továbbá az eltartó a szerződésben vállalt kötelezettségét teljesítette és a bérbeadói hozzájárulástól a bérlő haláláig legalább egy év eltelt. A Lakástörvény meghatározza a bérleti jog folytatására jogosultak sorrendjét is.

Tekintettel arra, hogy a Lakástörvény rendelkezései egyértelműek arra nézve, hogy “automatikusan”, a bérbeadó hozzájárulása nélkül is folytatódik a bérleti jogviszony az életvitelszerűen (bármennyi ideje) a lakásban lakó befogadott személyek esetében, és ezt az álláspontot a bírói gyakorlat is konzekvensen képviseli,⁵⁹ több rendelet erre vonatkozó szabályozása is a törvénybe ütközik.

V. kerületi lakásrendelet:⁶⁰ 25. § Aki a bérlő halála esetén a lakásbérleti jog folytatására jogosult *kérheti e jogának elismerését* a bérbeadótól. A jogosultat két alkalommal írásban fel kell hívni, hogy kérje jogosultságának elismerését. A felhívás eredménytelensége esetén intézkedni kell a lakás kiürítése iránt.

Hasonlóan bejelentéshez vagy kérelemhez és elismeréshez köti a lakásbérleti jogviszony folytatásának lehetőségét a III., VI., VII., XX., XXI., XXII. kerületi rendelet is, ennek elmulasztása esetére több esetben a lakás kiürítésének kötelezettségét is előírva.

A kerületi önkormányzatok közül többen meg is elégedtek a törvényi szabályozással és a bérlő halála esetére nem alkottak rendeleti szabályozást (II., XIV., XVI., XVII., XIX., XXIII. kerületek), vagy csak az eljárási szabályokat rögzítették (IX. kerület).

A kerületek többsége lehetővé teszi a jogcím nélkül visszamaradt lakáshasználóknak, vagy legalább ezek egy részének a lakásbérleti szerződés megkötését, meghatározott körben és különböző feltételek teljesülése esetén, ezek közül az alábbiakat több önkormányzat is alkalmazza:

- amennyiben a bérbeadó a lakásba való befogadáshoz adott hozzájárulásakor az elhelyezésre kötelezettséget vállalt, vagy erre jogszabályi kötelezettsége van;
- általában azokkal a személyekkel köthető új lakásbérleti szerződés, akiknek a meghalt bérlő általi befogadásához a bérbeadó hozzájárult és meghatározott ideje életvitelszerűen a lakásban laktak;
- ennek hiányában is köthető szerződés a bérlő élettársával, ha a bérlő halálakor (meghatározott ideje) a lakásban lakott;
- lakbér- és közüzemi tartozás nem áll fenn, vagy ennek megfizetését a bérleti jog jogosultja vállalja.

⁵⁹ BH2010. 215. Nem szűnik meg a bérleti szerződés, ha a jogviszonyt a meghalt bérlő jogutódja folytatja. Ilyen esetben a szerződéses jogviszony - a bérlő személyében bekövetkezett változással - marad fenn és nem kell a szerződést ismét írásba foglalni; BH 2001. 224. A lakásbérleti jog folytatásához a bérbeadó hozzájárulására nincs szükség, ugyanis e jogosultság a bérlő halála folytán, a jogszabály erejénél fogva keletkezik.

⁶⁰ Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2007/(IV.19.) önkormányzati rendelete



Többek között a *VII. valamint XIII. kerületi és fővárosi* tulajdonú lakások esetében az önkormányzat azoknak is biztosítja az új bérleti szerződés megkötésének lehetőségét, akik azért váltak jogcím nélküli lakáshasználóvá, mert tartozás miatt a szerződésük felmondásra került, de a felmondási ok időközben megszűnt, a tartozást kiegyenlítették.

XVIII. kerület:⁶¹ 17. § (1) A jogcím nélküli lakáshasználók részére a lakás bérbeadásáról az Időügyi és Lakásügyi Bizottság dönt.

(2) Lakás bérbeadásra lehet ajánlatot tenni annak a jogcím nélküli lakáshasználónak, aki a bérlő halála után maradt vissza a lakásban feltéve, hogy

a) a lakás vonatkozásában lakbér- vagy közüzemi díjtartozása nem áll fenn, vagy ezen tartozás megfizetését az Önkormányzat hozzájárulásával átvállalja, és

b) ha a jogcím nélkül visszamaradt személy az elhunyt bérlő gyermeke, unokája, testvére, valamint az elhunyt bérlő házastársának gyermeke, unokája, amennyiben a bérlő halálát megelőzően több, mint 3 évig életvitelszerűen a lakásban lakott, és ott a fenti időszakban megszakítás nélkül bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezett

4.7. A felmondás szabályozása

A lakásbérleti szerződés felmondásával kapcsolatban a Ptk.⁶² és a Lakástörvény⁶³ is tartalmaz rendelkezéseket a rendkívüli felmondás tekintetében.

⁶¹ Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzat Képviselő-testületének 25/2020. (VII.06.) önkormányzati rendelete a lakások bérletéről és elidegenítéséről

⁶² Ptk. 6:348. § [Felmondás szerződésszegés miatt]

(1) A lakásbérleti jogviszonyt a bérbeadó a bérlő előzetes felszólítását követően, legalább tizenöt napos felmondási idővel, a felmondást követő hónap utolsó napjára felmondhatja, ha a bérlő vagy a vele együttlakó személy a bérbeadóval vagy a szomszédokkal szemben az együttélés követelményeivel kirívóan ellentétes magatartást tanúsít; vagy a lakást vagy a közös használatra szolgáló területet nem rendeltetésszerűen vagy nem szerződésszerűen használja.

(2) A felmondást nem kell előzetes felszólításnak megelőznie, ha a kifogásolt magatartás olyan súlyos, hogy a bérbeadótól a szerződés fenntartását nem lehet elvárni. A felmondást a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kell közölni.

⁶³ Ltv. 24. § (1)

(2) Bérlőtársi jogviszony esetén a felmondás valamennyi bérlőtársra csak akkor terjed ki, ha a felmondási ok velük szemben is megvalósult és a bérbeadó a felmondást valamennyi bérlőtárssal közölte.

(3) A bérbeadó a felmondás jogát a 3. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezések alapján fennálló bérlőkijelölési, vagy bérlőkiválasztási jog esetén e jog jogosultjának kezdeményezése alapján, vagy - a jogosult egyidejű írásbeli értesítése mellett - önállóan gyakorolja.

25. § (1) Ha a bérlő a bérfizetésre megállapított időpontig a lakbért nem fizeti meg, a bérbeadó köteles a bérlőt - a következményekre figyelmeztetéssel - a teljesítésre írásban felszólítani. Ha a bérlő a felszólításnak nyolc napon belül nem tesz eleget, a bérbeadó további nyolc napon belül írásban felmondással élhet.

Ezeken kívül az alábbi rendkívüli felmondási okok fordulnak elő a rendeletekben:

A bérlő

- valamely (más jellegű) fizetési kötelezettségének nem tesz eleget,
- karbantartási, felújítási kötelezettségét elmulasztja,
- albérletbe, használatba adja a lakást,
- hozzájárulás nélkül befogad valakit,
- nem lakik életvitelszerűen a lakásban és nem tudja magát kimenteni,
- tulajdonában, haszonélvezetében beköltözhető lakás van, vagy ilyet szerez,
- szerződéses vagy jogszabályon alapuló más kötelezettségét nem teljesíti.

Sok kerület nem határozott meg a törvényben szabályozottakon kívül más rendkívüli felmondási okokat a rendeletében, ezekenél azonban mindenképpen vizsgálandó, hogy a lakásbérleti szerződések tartalmazzak-e ilyeneket.

Törvényellenes az I. kerületi lakásrendeletben az a kitétel, amely szerint bérlőtársi jogviszony esetén a felmondás valamennyi bérlőtársra kiterjed, s a felmondást valamennyi bérlőtárssal közölni kell.⁶⁴

Több önkormányzat esetében problémás, hogy a rendkívüli felmondási okok szétszórva találhatók meg a rendeletben, azokat a bérlőknek - hacsak a bérleti szerződés nem tartalmazza ezeket összeszedve - nehéz megtalálniuk.

Nagyon eltérőek a kerületi szabályok abban a kérdésben is, hogy mekkora lakbérhátralék esetében mondható fel a szerződés: sok kerületben egyáltalán nincs alsó határ vagy az nagyon alacsony összegű (II., IV., VII., XI., XII., XIV., XV., XVIII., XIX., XX., XXI., XXIII.) , vagyis elméletben akár jelentéktelen mértékű tartozás miatt is megszüntetheti a jogviszonyt a bérbeadó. Ez a gyakorlatban másrészt ahhoz vezethet, hogy a bérbeadó önkényesen döntheti el, hogy egyes bérlők szerződését mekkora tartozás felhalmozása után mondja fel. Követendő példa ebből a szempontból a fővárosi önkormányzat és Ferencváros szabályozása (6 havi illetve 300.000,- Ft bérleti díj elmaradása), egyébként 2 és 4 hónap közötti bérleti díj nem fizetése esetén mondják fel a kerületek a szerződéseket.

(3) Ha a bérlő vagy a vele együttlakó személyek magatartása szolgál a felmondás alapjául, a bérbeadó köteles a bérlőt - a következményekre figyelmeztetéssel - a magatartás megszüntetésére vagy megismétlésétől való tartózkodásra a tudomására jutástól számított nyolc napon belül írásban felszólítani. A felmondást az alapjául szolgáló magatartás folytatásától vagy megismétlésétől számított nyolc napon belül írásban kell közölni.

(5) A felmondás az (1) bekezdés esetében az elmulasztott határnapot követő hónap, utolsó napjára szólhat. A felmondási idő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

⁶⁴ A Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének 2/2017. (II.23.) önkormányzati rendelete az önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről 92. § (3)

4.8. Lakáshasználati díj

A jogcím nélküli lakáshasználók egész Budapesten kötelesek lakáshasználati díjat fizetni, amely többnyire pár hónapig a lakbérrel megegyező összegű, majd a bérleti díj összegének többszörösére emelkedik az idő múlásával. A legmagasabb lakáshasználati díjat a Belvárosban (25 hónap után a lakbér összegének ötszörösére) és a Terézvárosban (évente duplázódik, egészen a bérleti díj összegének tízszereséig) állapította meg az önkormányzat. A XIII. kerületi lakbérrendelet úgy fogalmaz, hogy ha a jogcím nélküli használó és a bérbeadó nem állapodtak meg abban, hogy a jogcím nélküli használó önként, legfeljebb három hónapon belül - peres eljárás nélkül - a lakást kiüríti és a bérbeadó birtokába adja, a jogcím nélküli használat kezdetétől számított két hónap elteltével a használati díjat a bérbeadó ötszörösére *emelheti*. A feltételes módú megfogalmazás azért problémás, mert lehetőséget ad arra, hogy a bérbeadó önkényesen döntse el, hogy melyik lakáshasználónak emelkedik a lakáshasználati díja és mennyivel.

4.9. Hátralékkezelés, a kilakoltatás megelőzése

A helyi önkormányzatok törvénybe foglalt feladata a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása.⁶⁵ Ennek a célnak a megvalósításához az önkormányzati bérlők lakásvesztésének megelőzése elkerülhetetlen.

A Főváros és minden budapesti kerület önkormányzata - legalább minimális mértékben - alkotott olyan szabályokat, amelyek alapján a hátralékos vagy fizetésképtelen önkormányzati bérlők valamilyen segítséget vehetnek igénybe helyzetük rendezésére.

A Lakástörvény alapján a szociális helyzet alapján történő bérbeadással érintett bérlők részére az önkormányzati lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait az önkormányzat rendeletében kell megállapítani⁶⁶. Ennek a kötelezettségének minden kerület eleget tett,⁶⁷ de nem feltétlenül a lakásrendeletben. (Itt szabályozza a lakbértámogatási lehetőségeket a I., XI., XII. és XIX.. kerület.)

A lakbérfizetési kötelezettség halasztásához kérhet önkormányzati hozzájárulást a szorult helyzetbe került bérlő az V. és a XVII. kerületben.

A legtöbb budapesti helyi önkormányzat módot ad a lakbértartozás részletekben történő megfizetésére (II., III., IV., V., VII., VIII., IX., XV., XVII., XVIII., XIX., XX., XXI., XXII., XXIII., Főváros), több esetben a hátralék bizonyos részének - általában 10% - megfizetése esetén vehető igénybe ez a

⁶⁵ Mötv. 13.§

⁶⁶ Ltv. 34.§ (3)

⁶⁷ Erről bővebben: Szatmári Andrea-Tóth Fruzsina (szerk.) (2019) Büntető önkormányzatok - Fővárosi körkép a szabályozó hatalom természetéről 59. o. http://utcajogasz.hu/wp-content/uploads/2019/10/KIADV%C3%81NY_2019_10_01.pdf



lehetőség. A díjhátralék részben történő elengedését teszi lehetővé a bérbeadó önkormányzat Óbudán, illetve kamatelengedést a XVIII. kerület.

A kerületi családsegítő szolgálatok közreműködésével a XVI. kerület kivételével minden vizsgált önkormányzat működtet valamilyen adósságkezelési szolgáltatást, ezek a lakásrendeletben legalább említés szintjén a II., VII., IX., VIII., XIV., XVIII., XX., XXII. kerületek és a Főváros rendeleteiben kerülnek elő.

A III., VI., VIII., IX., XII., XIII., XVI., XVI., XIX., XXII. kerületek és a Főváros ad esélyt a bérlőnek a bérleti jogviszony helyreállítására is, ha a tartozás kiegyenlítésre kerül (néhány kerületben elég, ha a tartozás legalább egy részét megfizeti a bérlő és részletfizetési megállapodást köt).

A hatalmas tartozások felhalmozásának és a lakásvesztésnek a megelőzésére a tapasztalat szerint az a legjobb módszer, ha a hátralékos bérlő minél hamarabb figyelmeztetést kap egyrészt a tartozásról, másrészt a nemfizetés jogkövetkezményeiről, illetve a segítségnyújtás igénybevételének lehetőségéről is információt nyújtanak számára, valamint az esetleges lakáskiürítési eljárás befejezéséig lehetősége van a helyzete rendezésére, fontos volna, hogy a bérbeadók komplex, a lakásvesztés megelőzését célzó rendeleti szabályozást alkossanak. Az önkormányzatok közül jelenleg ennek a kívánalomnak a III., IX., XIV., XXII. kerület és Főváros tesz eleget.

A jogcím nélküli lakáshasználó és a vele együtt költöző családtagok minimálisan elfogadható együttes elhelyezése nélküli kilakoltatás tilalmát pedig Ferencváros, Zugló és a Főváros foglalta rendeletbe.

5. LAKÁSPÁLYÁZATOK

5.1. Szabályozás és gyakorlat

2020. november és 2021. február között vizsgáltuk a 23 kerületi önkormányzat és a Főváros honlapján elérhető pályázatokat és feltöltött tájékoztató anyagokat. Tekintettel arra, hogy az interneten elérhető anyagok az önkormányzati honlapok gyorsan változnak (változtathatóak lennének) a vizsgált időszakban éppen aktuális állapotról és általános megállapításokról szól a következő rész.

Két kerület (X., XII.) kivételével valamennyi kerületi rendelet rendelkezik pályázat útján történő bérbeadásról. A rendeletek szerint a szociális bérlakások bérbeadására vonatkozó pályázatokat a mindenkor megüresedő lakásállomány függvényében kell kiírni. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy *hat kerületben az elmúlt 3 évben nem volt pályázati kiírás* és további négy kerületben utoljára 2019-ben volt lakáspályázat.

A pályázati kiírásról szóló hirdetményt közérthetően és mindenki számára elérhető módon nyilvánosságra kell hozni és egyidejűleg a kiírástól számított 30 napra az önkormányzat, illetve a kezelő hirdetőtábláján ki kell függeszteni.



Annak ellenére, hogy szinte valamennyi kerület rendelkezik a rendeletében a pályázati úton történő bérbeadásról, nyolc kerületben és a fővárosi önkormányzat esetében nem volt nyilvánosan elérhető egyetlen pályázati lehetőség sem az elmúlt 2 évben.⁶⁸

Az Utcajogász közérdekű adatigénylésére adott válaszok szerint Budapesten összesen 251 lakást adtak bérbe az önkormányzatok felújítási kötelezettséggel a vizsgált időszakban ezeknek a pályázatoknak azonban csak a töredéke érhető el nyilvánosan.

A pályázat benyújtása az általunk vizsgált kiírásokban általában ingyenes. Két kerületben (I., VII.) "ajánlati díjat" kellett fizetni, amely a megpályázott lakás 3 havi bruttó bérleti díjának megfelelő összeg volt (több pályázott lakás esetében csak a sorrendben első kapcsán kell megfizetni). Valamint előfordult, hogy 1000 Ft + ÁFA/db pályázati eljárási díjat tartalmaz a kiírás.

A pályázó jövedelmi, vagyoni helyzete, szociális és lakhatási körülményei képezik általában a bírálati szempontokat, de pontos leírás és bírálati pontrendszer csak nagyon kevés pályázat esetén kerül közzétételre. (pontos bírálati pontrendszert tartalmaz például a VI, VII., XV. kerület tájékoztatója). Összességében látszik a törekvés, hogy egyszerű pályázati adatlapok és kevés melléklet benyújtásával lehessen pályázni, és az eljárás lerövidítése érdekében jó gyakorlat, ha a konkrét igazolások egy részét csak a pályázat nyerteseinek kell beszereznie és benyújtania.

Van a lezárás után "eredményhirdetés", kiderül-e, hogy eredményesen zárult-e a pályázat?

A pályázat lezárultát követően az eredményeket csak a VIII. kerületi önkormányzat tette közzé nyilvánosan (személyes adatok nélkül) a vizsgált időszakban. Bár a legtöbb kiírás szerint legalább 10 napra ki kell függeszteni és a honlapon is közzé kell tenni az eredményt, más kerületekben a nyertes pályázókat értesítik postai úton, de többnyire erre vonatkozóan nincs információ a pályázati kiírásban.

5.2. Tájékoztató a honlapon (pályázat menete/nyomtatványok)

Általános elvárás lenne a lakásra pályázók részéről, hogy a pályázati kiírás tartalmazza a meghirdetett lakásra vonatkozó információkat és a pályázati feltételeket. A kiírások jórészt tartalmazznak leírást a lakás minőségéről, műszaki állapotáról és a személyes megtekintés lehetőségéről.

Az Utcajogász Egyesület tapasztalatai szerint a pályázók szempontjából nagyon fontos lenne a mindenki számára elérhető, közérthetően megfogalmazott teljes körű tájékoztatás közzététele. A II.,⁶⁹ III.,⁷⁰ IV.⁷¹ és VI.⁷² kerület gondosan kidolgozott, logikusan elrendezett általános és konkrét

⁶⁸ a Főváros atipikus pályázata a Nyugdíjasházi lakások bérbeadásáról az adatgyűjtést követően jelent meg.

⁶⁹ <https://masodikkerulet.hu/node/42053>

⁷⁰ https://obuda.hu/blog/egeszsegugy_kategoria/berleti-jogviszonnyal-kapcsolatos-ugyintezes/

⁷¹ <https://ujpest.hu/palyazati-felhivas-fiatalok-garzonhazaban-levo-fecskehazi-lakasokra-7/>

⁷² <https://www.terezvaros.hu/ugyintezes#lakasokkal-helyisegekkel-kapcsolatos-ugyek>

pályázatokra vonatkozó tájékoztatást is megjelentetett a honlapján. Általában a konkrét pályázatokhoz kapcsolódóan kitöltési tájékoztató is található az űrlapokhoz⁷³.

Bár nem általános tájékoztató, de általánosan tud segítséget nyújtani a XV. kerület egy konkrét piaci lakáspályázathoz kapcsolódó videós útmutatója⁷⁴, melyhez világos, részletes leírás is kapcsolódik, a szükséges nyomtatványokkal együtt. A link az önkormányzat vagyongazdálkodójához irányítja az érdeklődőket további kérdések esetén.

Az elérést ebben az esetben is nehezíti, hogy az útmutató a honlapon csak a Hírek között szerepel és nem egy rögzített pontban (pl. Ügyintézés menüpont a Lakásügyek alatt).

A legtöbb kerületben csak az egyes konkrét pályázatokkal összefüggésben tettek közzé tájékoztatókat, de sokszor nem következetes és nem teljes körű az információ-átadás, a formanyomtatványok nehezen érthetőek vagy nem elérhetőek, a hivatkozott linkek nem működnek. Tekintettel az egyes pályázati határidők rövidegére, véleményünk szerint hasznos lenne a tájékoztatókat általános útmutató jelleggel rögzített formában közzétenni, lehetővé téve ezzel a felkészülést és a szélesebb elérhetőséget.

Általános jellegű tájékoztatót (tehát nem az egyes pályázatokra vonatkozót) egyetlen önkormányzat tett közzé a honlapján a vizsgált időszakban:

- III. Kerület: https://obuda.hu/blog/epites_lakhatas/lakaspalyazatok/

Itt általános jelleggel találtunk tájékoztatót az önkormányzati lakáspályázatok létezéséről és az aktuális pályázatok elérhetőségéről, a pályázás feltételeiről, menetéről.

A pályázatokkal és bérleti jogviszonnyal kapcsolatos ügyintézési eljárás leírása összesen 6 kerület honlapján található meg, az ügyintézők elérhetőségeivel, de ezek között is volt olyan, ami nem az aktuális állapot szerint volt feltüntetve, vagyis nem volt elérhető az önkormányzati munkatárs.

Néhány példa az elérhető információkra:

- Az V. kerületben csak nyugdíjas bérlemény bérbeadására vonatkozóan volt a vizsgált időszakban tájékoztató és kérelem nyomtatvány. A lakásügyek menüpont nagyon nehezen volt megtalálható a sok apróbetűs rész között.
- A vizsgált időszakban a https://www.belvaros-lipotvaros.hu/index.php?pg=sub_92 linken található néhány nyomtatvány és ügyleírás a "Szociális bérlakás bérbeadása méltányosságból" jogcím esetére. A leírás a 38/2007. (X. 19.) ÖR 2014. évi módosítást megelőzően hatályos változatára hivatkozott⁷⁵.

⁷³<https://www.terezvaros.hu/uploads/images/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20lak%C3%A1sig%C3%A9nyl%C3%A9s%20kit%C3%B6lt%C3%A9s%C3%A9hez%202020.04.06.pdf>

⁷⁴ Piaci lakáspályázat – Útmutató - BPXV

⁷⁵ a kiadvány elkészültekor ezek az elavult hivatkozások már nem érhetőek el az önkormányzat honlapján

- A VIII., IX. és X. kerületben általános tájékoztatást és leírást nem találtunk csak a konkrét pályázati kiírásokhoz kapcsolódó nyomtatványokat lehetett könnyen megtalálni és letölteni.
- Két kerületben is gyakorlat, hogy nem kötött formanyomtatványon kell a pályázatot benyújtani, hanem kézzel vagy géppel írt kérelmet fogadnak el. A kötetlen forma lehetőséget nyújt azoknak, akik nehezebben boldogulnak a nyomtatvány-kitöltéssel, ugyanakkor ez a forma nehezíti a pályázatok egységes elbírálását és összehasonlíthatóságát.

Megfelelő tájékoztatás lehet, ha a Vagyongazdálkodással megbízott szervezet honlapjára irányít át a kerületi önkormányzat honlapja, ahol megfelelő tájékoztatást találunk a teljes pályázati folyamatról és a döntéshozatalról.

Elvárható lenne, ha a pályázati eredmények is elérhetőek lennének a honlapon, azonban sokszor már a korábbi pályázatok sem elérhetőek, vagy csak töredékes információt lehet megtalálni.

Véleményünk szerint az ügyintézők elérhetősége, ügyfélfogadás ideje és egy nagyon rövid eljárási leírás is nagy segítséget jelentene a pályázók számára.

Sajnos gyakori megoldás, hogy a pályázatokat eldugott helyen hirdetik ki, a többi kerületi hírrel egy oldalon, így nehezen kereshető és a legutolsó állapotnak megfelelő információk nem egyértelműek. Nagyon gyakran ezek a régi linkek sem működnek.

5.3. Közérthető tájékoztatás

Ügyfeleink visszajelzései és tapasztalataink szerint közérthető nyelvezetű tájékoztatókra, részletesen, de nem túl terjengősen kifejtett, tagolt eljárási rendre lenne szükség. A jogszabály kivonatok helyett szükség lenne mindenki számára érthető formára átalakított leírásokra.

Átlátható és jól kereshető menüpontok között szükséges lenne közzétenni, a hatályos jogszabályi hivatkozásokat tartalmazó elvárt formanyomtatványokat és a hozzájuk tartozó kitöltési útmutatókat .

Többnyire az egyes pontok kifejtettsége lehetne részletesebb és lehetne kevésbé "jogászi nyelven" megfogalmazva. A közérthető nyelvezeten túl, az áttekinthető menürendszer és a formanyomtatványok melletti magyarázó szövegek, amelyek nem idézetek hanem magyarázatok a jogszabályi hivatkozásokból több pályázó számára megkönnyítené az eljárást.

Sajnos sokszor nem teljeskörű a tájékoztatás, a rendeletek több jogcímről rendelkeznek, de a honlapon csak a leggyakrabban előforduló jogcímekre vonatkozóan szerepelnek részletes információk.

Praktikus lenne a tájékoztatók feltöltésének dátumát is feltüntetni, így ellenőrizhető lenne, hogy a hatályos rendeletnek megfelelő-e az adott leírás.

A tájékoztatás ezen túl érhető és szöveg kiemelésekkel segítheti a legfontosabb információk könnyebb megtalálását. Jó gyakorlat, de csak egy-két kerület alkalmazza, hogy a tájékoztatóban a pontozási rendszert is közzéteszi. (VI, VII, XI, XIII, XV kerület)

Természetesen mindenképp kerülendő lenne a hatályos jogszabálynak nem megfelelő tájékoztatás, de ennek ellenére két kerületben is előfordul, hogy 2010 előtt hatályban lévő jogszabályokra hivatkozik. Hét kerület honlapján egyáltalán nincs tájékoztatás, és sajnos több kerület közzétett tájékoztatói is zavarosak, nem jól érthető gyakorlatias útmutatók.

6. SZERZŐDÉSKÖTÉSI GYAKORLAT

A fővárosi önkormányzatoknak küldött közérdekű adatigénylésünkben kértük azt is, hogy amennyiben alkalmaznak mintaszerződéseket a lakásbérleti jogviszonyokra, küldjék el őket, annak érdekében, hogy a jogi szabályozás mellett a szerződéskötési gyakorlatot is tanulmányozhassuk.

A huszonnégy megkeresett önkormányzat közül, mint ahogy már fentebb arra kitértünk, kettő (XV., XXIII.) egyáltalán nem biztosította számunkra a kért adatokat, azokat csak költségtérítés fejében bocsátották volna rendelkezésünkre. További hét önkormányzat úgy nyilatkozott, hogy nem alkalmaznak mintaszerződéseket (XIII., XIV., XVI., XVII., XXI., XXII., Főváros), a III. kerület pedig nem küldte meg. A fennmaradó tizennégy kerület mintaszerződéseit vizsgáltuk a projektben.

A lakásbérleti szerződések pontos tartalmára vonatkozóan nincs kifejezett jogszabályi előírás. A Ptk. 6:63. § (4) bekezdése szerint nem kell a feleknek megállapodniuk olyan kérdésben, amelyet jogszabály rendez. A Lakástörvény előírja, hogy a lakás bérbeadásának érvényességéhez a szerződés írásba foglalása szükséges.⁷⁶ Továbbá a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakásra a Lakástörvény szerint a tulajdonos önkormányzat által - a Lakástörvény keretei között - alkotott rendeletben meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni.⁷⁷ Ez azt jelenti, hogy jogi értelemben nem szükséges mindazokat az önkormányzati rendeletben meghatározott feltételeket szerepeltetni a konkrét szerződésekben, amelyekre a rendeletben pontos szabályozás található. Ugyanakkor egyes, a rendeletben előírható szabályokat (például azt, hogy a bérlő köteles életvitelszerűen a lakásban lakni a szerződés fennállása alatt), a szerződésnek tartalmaznia kell, ahogy azt a kikötést is, hogy a két hónapot meghaladó távollétet és annak időtartamát be kell jelenteni a bérbeadónak.⁷⁸

A Lakástörvény rendelkezik néhány további szerződési feltételről is. Például ha a lakbér mértékét jogszabály határozza meg, és erről a felek nem állapodnak meg a szerződésben, akkor a bérbeadó köteles nyolc napon belül írásban közölni a bérlővel a lakbér összegét.⁷⁹ A bérbeadó a *szerződésben meghatározott* feltételekkel és időpontban köteles a bérlőnek átadni a lakást, rendeltetésszerű

⁷⁶ 2. § (5) bekezdés

⁷⁷ 3. § (1) bekezdés

⁷⁸ 3. § (2) bekezdés

⁷⁹ 6. § (1) bekezdés

használatra alkalmas állapotban.⁸⁰ Ez alól kivétel, ha a bérbeadó és a bérlő abban állapodnak meg, hogy a lakást a bérlő teszi rendeltetésszerű használatra alkalmassá, ekkor a megállapodásban a felmerülő költségek megtérítését és annak feltételeit is meg kell határozni.⁸¹ A feleknek arról is meg kell állapodniuk, hogy a bérlő a bérbeadótól átvállalt karbantartási feladatok átvállalása esetén milyen mértékű lakbérmérséklésre tarthat igényt.⁸² A bérlő a lakbért a *szerződésben meghatározott* összegben és időpontban köteles a bérbeadó részére megfizetni, megállapodás hiányában előre, havonta egy összegben, legkésőbb a hónap 15. napjáig.⁸³ A bérbeadó ellenőrzési jogának gyakoriságáról is a szerződésben kell megállapodni, illetve azt önkormányzati lakás esetén a rendeletben is szabályozni kell.⁸⁴

A Ptk. 6:63. § (2) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges és a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges. A szerződés lényeges tartalma a szerződő felek (és képviselőjük vagy meghatalmazottjuk) pontos megnevezése, a szerződés tárgya (a konkrét lakás), a jogviszony kezdő és befejező időpontja, az ellenszolgáltatás meghatározása (bérleti díj), és a felek kötelezettségeinek felsorolása annak érdekében, hogy az esetleges szerződésszegés ténye pontosan megállapítható legyen.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendeletek részletes tartalmának ismerete - különösen a módosításokra való tekintettel - nem várható el a bérlőktől, az Utcajogász Egyesület álláspontja szerint az önkormányzatok által kötött lakásbérleti szerződésekben is fontos, hogy a jogviszonyra vonatkozó legfontosabb szabályok megjelenjenek, annak ellenére, hogy erre jogszabályi előírás nincs.

A vizsgált mintaszerződések többsége nem terjedt ki mindazokra a kérdésekre, amelyet a bérlő pontos tájékoztatása és a későbbi jogviták elkerülése érdekében fontosnak tartunk. A legtöbb szerződésből hiányzik például a jogcím meghatározása, ez pedig a rendeleti szabályozás alapján eltérő feltételeket jelenthet, tehát eltérő mintaszerződés alkalmazását feltételezné. Szintén nem volt minden mintaszerződés alapján megállapítható, hogy az szociális, költségelví, vagy piaci alapú bérleti díjjal jön létre. Ennek hiányában a szerződés alapján nem állapítható meg, hogy a későbbi lakbér-felülvizsgálat szabályai vonatkoznak-e az adott jogviszonyra.⁸⁵

A mintaszerződések nagy részében a lakbér általános (nem a jövedelmi helyzettel összefüggő) emelésének szabályait is helytelenül rögzítették. Az I. kerület mintaszerződése szerint például a lakbér mértékének meghatározása és a bérlők számára való közlése minden tárgyévben egy alkalommal az első negyedévben történik, a KSH által közzétett előző évi fogyasztói árindex mértékének megfelelően, melyet a szerződés szövegezése alapján a képviselő-testület a költségvetési rendeletben határoz meg.

⁸⁰ 7. § (1) bekezdés

⁸¹ 9. § (1) bekezdés

⁸² 10. § (3) bekezdés

⁸³ 12. § (1) bekezdés

⁸⁴ 12. § (4)-(5) bekezdés

⁸⁵ A mérsékelt (szociális alapon) megállapított lakberek esetén a rendeletben az önkormányzat előírhatja, hogy a jövedelmi és vagyoni viszonyokat bizonyos időközönként igazolni kell. Ennek elmaradása vagy a jövedelmi és vagyoni viszonyok kedvező alakulása esetén a bérleti díj költségelven vagy piaci alapon történő meghatározására van lehetőség.

Ugyanakkor a Lakástörvény kógens rendelkezései alapján a lakbért a Lakástörvény felhatalmazása alapján elfogadott rendeletben szükséges meghatározni. A II. kerületi mintaszerződés szerint amennyiben a bérbeadó egyoldalúan, önkormányzati rendelettel módosítja a bérleti díjat, akkor az a bérleti díj lesz irányadó, amit a bérlő köteles megfizetni. Nem rendelkezik viszont arról, hogy a módosított bérleti díjat a bérlővel közölni is kell, a szerződéses rendelkezés alapján úgy tűnhet, hogy a bérlőnek kell folyamatosan figyelemmel kísérnie, hogy esetleg emelkedett-e a bérleti díja. Az V. kerület valamennyi mintaszerződése úgy fogalmaz, hogy a képviselő-testület határozza meg minden évben március 31-éig a lakbért, ami május 1-jétől érvényes. Bérlő a szerződés aláírásával tudomásul veszi, hogy a lakberek a képviselő-testület döntésétől függően a KSH által előző évre vonatkozóan közzétett szolgáltatói árindex mértékével emelkednek. A szerződéses kikötés összeütközésbe kerülhet a képviselő-testület olyan döntésével, amely adott évben esetleg nagyobb mértékű lakbér emelésről határozna. Ezért célszerűbb lett volna a KSH szerinti áremelkedésre vonatkozó részt a szerződésben nem szerepeltetni. A IX. kerület több mintaszerződést is rendelkezésünkre bocsátott. Az egyik piaci alapú szerződésben a lakbér összegének módosítására a mindenkor hatályos rendeletben szabályozottak vonatkoznak, a másik - szintén piaci alapú - szerződésben az infláció mértékével egyező mértékű évenkénti emelés szerepel. Két olyan mintaszerződést is kaptunk, amelyben egyáltalán nem szabályozzák a lakbér emelésének lehetőségét.

A vizsgált szerződések eltérő módon fogalmazzák meg a felmondáshoz való jogot is. A rendes felmondásról jellemzően nem állapodnak meg a felek (ez a határozatlan idejű szerződések esetén a bérlő számára rendelkezésre álló lehetőség, álláspontunk szerint szükséges lenne a megállapodni a felmondási időről). A rendkívüli (szerződésszegéssel összefüggő) felmondás lehetőségét a szerződések a bérbeadó részéről határozzák meg. Egyes mintaszerződésekben a bérbeadó rendkívüli felmondási joga túl tágan került meghatározásra. Például az I. kerület nem csak a szerződésben, hanem *“a mindenkor hatályos jogszabályban”* meghatározott kötelezettségének nem teljesítése esetére is kiköti a felmondás jogát, anélkül, hogy nevesítené a jogszabályokat. Így abszurd módon a lakásbérleti jogviszonyhoz semmilyen módon nem kapcsolódó jogszabálysértés is felmondási ok lehet. A VI. kerületi mintaszerződés felsorolása redundáns, viszont nem elég informatív. A szerződés megszűnik a határozott időtartam lejártával, vagy ha a szerződő felek közös megegyezéssel megszüntetik, ha az arra jogosult felmond (ezek a Ptk. általános rendelkezései), valamint a Lakástörvényben meghatározott egyéb módon és a Ptk-ban meghatározott módon.⁸⁶ A bérbeadó felmondási jogát a VI. kerület mintaszerződése határozza meg legpontosabban, tételesen utalva a szerződéses kötelezettségekre. A IX. kerületi önkormányzat a szerződésben felmondási jogot biztosít a bérbeadónak a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelettel ellentétes magatartás tanúsítása esetére. Ez jogszabályba ütköző kitétel, a közösségi együttélés szabályait meghatározó önkormányzati rendelet és a vonatkozó törvényi szabályozás ugyanis ilyen szankció kiszabását nem teszi lehetővé.

Van olyan kerületi önkormányzat is, amely a szerződés megszűnésének módjait egyáltalán nem szerepelteti a szövegben. Ez nem jogszerűtlen (hiszen a Ptk., a Lakástörvény és az önkormányzati

⁸⁶ Ugyanakkor ez a szerződési pont akár el is hagyható, hiszen jogszabály meghatározza a szerződés megszűnésének eseteit.



PROBLÉMATÉRKÉP

rendelet is pontosan szabályozza ez a tárgykört), azonban a bérő figyelmét már a szerződés aláírásakor érdemes lenne felhívni a szerződésszegés jogkövetkezményeire.

Terveink szerint a TranspaRent projekt befejezéséig kidolgozzuk azt az ideálisnak tekinthető szerződésmintát, amely megfelel a törvényi előírásoknak és egyidejűleg teljesíti azt a követelményt is, hogy a bérő számára érthető módon tartalmazza mindazt az információt, ami szükséges ahhoz, hogy tisztában legyen a jogaival és a kötelezettségeivel anélkül, hogy a vonatkozó jogszabályokat kellene tanulmányoznia.

7. FÜGGELÉK - ESETTANULMÁNYOK

I.

Egyik ügyfelünk, K. az egyik budapesti kerületi önkormányzat lakásának bérelője 22 éve. A lakás egyszobás, komfort nélküli, de ügyfelünk itt nevelte fel gyermekeit, ma már egyedül él a lakásban és innen jár dolgozni egy egészségügyi intézménybe. A lakbért hosszú ideig rendesen megfizette, 2017-ben viszont anyagi nehézségei támadtak és ezért elmaradt néhány hónap lakbér befizetésével. A hátralék halmozódott, az önkormányzat vagyonkezelő cége felszólítást küldött, melyben felhívta K. figyelmét arra, hogy a hátralék miatt a szerződését fel fogják mondani. A tartozás összege ekkor alig haladta meg a 60 ezer forintot. A levél nem érkezett meg. A szerződést ezután az önkormányzat felmondta, ezt sem sikerült azonban kézbesíteni. K. a bíróság levelének kézhezvételekor értesült arról, hogy szerződését az önkormányzat felmondta, és ellene lakáskiürítési keresetet nyújtott be. K. a bírósági iroda segítségével benyújtotta az ellenkérelmet, a bíróság azonban bírósági meghagyásban kötelezte a lakás kiürítésére és a tartozás megfizetésére, mivel *“az alperes írásbeli ellenkérelmében csak a keresetet általánosságban vitató nyilatkozatot terjesztett elő”*. A jogban járatlan állampolgár hiába kereste meg a bíróság erre rendszeresített irodáját segítségért, nem sikerült neki a polgári perrendtartás szigorú szabályainak megfelelően előadnia, hogy a felperes keresetében foglaltakkal nem ért egyet. K. ekkor kereste fel az Utcajogász Egyesületet. Ellentmondást és ellenkérelmet nyújtottunk be a bírósági meghagyással szemben. A felperes önkormányzat ugyanis egyrészt nem igazolta, hogy a felszólítás és a felmondás érvényesen közölve lett K.-val, másrészt a felszólítás nem tartalmazta azt a tájékoztatást, mely szerint a hátralék megfizetésére az önkormányzat rendelete szerint lett volna lehetőség részletfizetési megállapodást kötni és ebben az esetben a szerződés felmondásának nem lett volna helye.

A perben a bíró többször kérte a feleket, hogy egyezzenek meg a lakásvesztés elkerülése érdekében. Ügyfelünk és képviselőjében az Utcajogász Egyesület önkéntesei több alkalommal megkísérelték felvenni a kapcsolatot az önkormányzat illetékeseivel, azonban a próbálkozások nem jártak sikerrel. A vagyonkezelő cég a döntéshozó önkormányzatra mutogatott, az önkormányzatnál viszont a nem egyértelmű szabályozás miatt képtelenség volt az illetékes döntéshozó személyét kideríteni. Végül úgy tűnt, hogy a képviselő-testület egyik bizottságának kellene döntenie, a bizottság azonban csak néha ülésezik, a járvány alatt még ritkábban ültek össze. Álláspontunk szerint nem az ügyfélnek kellene kiderítenie, hogy kihez kell fordulnia, hanem a megkeresett szervek vagy személyek lennének kötelesek a belső szabályaik szerint illetékes döntéshozóhoz továbbítani a megkeresést. A per még nem ért véget. Hivatalos egyezségi ajánlatot küldtünk a jogi képviselőnek, és bízunk abban, hogy annak elbírálására a következő, egyszer már elhalasztott tárgyalási napig sikerül időt szakítania az önkormányzat megfelelő döntéshozójának.



II.

Ügyfelünk, L. az egyik kerületi önkormányzati lakás lakója 1976 óta. A lakás kétszobás, és a földszinti elhelyezkedése miatt erősen penészedik. Ügyfelünk itt nevelte fel gyermekét, ma már nyugdíjas, egyedül él a lakásban.

A lakásnak korábban egy állami tulajdonú társaság (továbbiakban: Társaság) volt a tulajdonosa, és a vállalati bérlakásra vonatkozó határozatlan időre szóló bérleti szerződést L. édesapja, a Társaság munkavállalójaként kötötte meg. A lakásba L. édesapja, édesanyja és L. költözött. A lakás korszerűsítését 1976-ban a bérlők végezték el. A bérleti jogviszonyt 1987-ben az édesapa halálakor a bérlő házastársa, L. édesanyja automatikusan folytathatta az akkor hatályos jogszabályok szerint. A lakással kapcsolatban a bérleti jogviszony fennállása alatt számos olyan ígéret elhangzott, hogy a lakás megvásárlására a bérlőknek lehetőségük lesz.

1994-ben hatályba lépett a Lakástörvény. A Lakástörvény csak az önkormányzati lakások esetében teszi lehetővé a bérleti jogviszony ott élő egyenesági rokon vagy házastárs általi folytatását (vállalati bérlakás esetén nem). Erre tekintettel 2012-ben, L. édesanyja halálakor a Társaság L.-t nem ismerte a bérleti jogviszony folytatására jogosultként. A lakás tulajdonosa 2014-ben a Magyar Állam lett, majd ezt követően ingyenes átruházás révén a kerületi önkormányzat tulajdonába került. L. a bérleti díjakat és a közüzemi díjakat a bérleti szerződés szerint fizeti, tartozása nincs.

Az önkormányzat nem ismerte el L. bérleti jogát, és 2020-ban keresetet indított a lakás kiürítése iránt. A peres eljárást megelőzően és a perben L. megpróbált az önkormányzattal megegyezni és kérte az önkormányzatot, hogy ismerje el őt a határozatlan idejű bérleti jogviszony folytatására jogosultként. Az önkormányzat erre nem volt hajlandó, ugyanakkor felajánlotta, hogy egy éves határozott időre bérleti szerződést köt L.-el. L. nem látott más lehetőséget arra, hogy az otthonában maradjon, ezért megkötötte az önkormányzattal a határozott időre szóló bérleti szerződést, és bízik abban, hogy a határozott idő lejártakor az önkormányzat meghosszabbítja a bérleti szerződést.

A felek közösen kérték a peres eljárás megszüntetését, és 2022. márciusig tartó határozott időre bérleti szerződést kötöttek.

III.

Ügyfelünk, T. az egyik budapesti kerületi önkormányzat lakásának bérlője 11 éve. A bérlakáshoz egy saját tulajdonú, vidéki ingatlan eladásával lakáscsere révén jutott. A lakásban T. egyedül él, betegsége miatt az utóbbi években többször, hosszabb időre kórházi ellátásra és rehabilitációra szorult. Jelenleg a 39 ezer forintos rokkantsági járadékból él.

Az önkormányzat 2020-ban felszólította T.-t, hogy hagyjon fel az együttélés szabályait és a házirendet sértő viselkedésével, azaz ne zajongjon, hangoskodjon, életvitelével ne zavarja az ott élők nyugalma. A felszólítást követően az önkormányzat 2020 októberében felmondta a bérleti szerződést a Lakástörvény 25.§ (3) bekezdése alapján az együttélésre vonatkozó szabályok megsértése miatt. Az önkormányzat a felszólítást T.-vel, a felmondást T. édesapjával, T. meghatalmazottjával közölte.



T. a bérleti jogviszony megszüntetésével kapcsolatban egyeztetést kezdeményezett az önkormányzattal. Kérte az önkormányzatot, hogy a betegségére való tekintettel méltányosságból döntsön a bérleti jogviszonya folytatásáról. Az önkormányzat elutasította T. kérelmét.

Mivel T. nem költözött ki a lakásból, az önkormányzat lakáskiürítési pert indított ügyfelünk ellen. A peres eljárás jelenleg perfelvételi szakban, folyamatban van. Az eljárásban vitatjuk a felszólító levél és a felmondás közlésének szabályszerűségét és azok tartalmát.

IV.

Bölcsődei dajka foglalkozású ügyfelünk határozott idejű szerződés alapján önkormányzati lakásban él férjével és két gyermekével. A bérleti szerződést az önkormányzat ügyfelünk gyermekének viselkedése, valamint a nagykorúvá vált gyermek élettársának bérbeadói hozzájárulás nélküli befogadása, mint szerződésszegés miatt felmondta. Az önkormányzat lakásrendeletének értelmében három havi jogcím nélküli használat után ügyfelünk emelt összegű használati díjat volt köteles fizetni. A lakás kiürítése, valamint a megemelt összegű használati díj megfizetése érdekében az önkormányzat pert indított ügyfelünkkel szemben. A perben az önkormányzat nem tudta bizonyítási eszközökkel alátámasztani ügyfelünk szerződésszegését, így az eljárást addig húzta, amíg ügyfelünk határozott idejű szerződése lejárt. A megváltoztatott kereset folytán a bíróságnak a hatályos jogszabályok szerint mérlegelési lehetősége nem volt, rendelkezni kellett a lakás kiürítéséről. Alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az ítéletet helyben hagyta. A per során ügyfelünkkel személyesen egyeztetünk az önkormányzat lakásgazdálkodási főosztályának vezetőjével. Ugyan az egyeztetés lehetőségét könnyű volt elérni, a szóbeli megbeszélés során azonban az önkormányzat képviselője világossá tette, hogy perben sosem kötnek egyezséget, a szerződés meghosszabbítását a perre tekintettel nem támogatják, így a lakást el kell hagyni. A családot segítő-támogató szolgáltatással sem az önkormányzat, sem az állam nem kereste.

V.

Ügyfelünk nyugdíjas korú, rokkantsággal küzdő nő, aki évtizedekig élt közös háztartásban az élettársa által szerződéssel bérelt önkormányzati bérlakásban. Ugyan ügyfelünk lakcímbejelentéséhez az önkormányzat hozzájárult, a lakásbérleti szerződésben nem került sem bérlőként, sem befogadott hozzátartozóként feltüntetésre. Miután ügyfelünk párja meghalt, az önkormányzat mint jogcím nélküli lakáshasználóval szemben lakáskiürítési eljárást kezdeményezett. Ügyfelünk az elmúlt évek során többször fordult írásban az önkormányzathoz szerződéskötési céllal, az önkormányzat kérelmeit egy-egy mondatos levelekkel elutasította. Amennyiben ügyfelünk házasságot kötött volna párjával, jogosult lett volna a bérleti jog folytatására. Hiába igazolta tehát, hogy évtizedekig jogszerűen élték együtt a lakásban, a rendeleti szabályozás miatt az önkormányzat lakáskiürítése kérelme alapos volt. Miután ügyfelünk súlyos beteg, a bíróság a kilakoltatási eljárást méltányosságból egy alkalommal felfüggesztette. Ügyfelünket segítő-támogató szolgáltatással sem az önkormányzat, sem az állam nem kereste.