



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2675/2024. számú ügyben
önkormányzati tulajdonú lakások bérletének önkormányzati
rendeletben szabályozott feltételeivel összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-3256/2023.)

Előadó: dr. Szabó Gergely

Érintett szerv:

- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2675/2024. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-3256/2023.)**

Előadó: dr. Szabó Gergely

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély (a továbbiakban: panaszos) házastársával együtt fordult beadványával Hivatalomhoz, amelyben Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzatnak (a továbbiakban: az Önkormányzat) az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és helyiségek bérbeadásának feltételeit szabályozó rendeletével kapcsolatban fejtette ki aggályait.

A panaszos előadta, hogy – önkormányzati lakás lakójaként – a házastársát, egyben szülőtársát kívánta a lakásba befogadni. Ez azonban nem volt lehetséges, mivel a kifogásolt rendelet nem teszi azt lehetővé, hogy ehhez az Önkormányzat megadja a hozzájárulását.

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

Az érintett alapvető jogok, alaptörvényi rendelkezések

- A magán- és családi élet sérthetlensége: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”* [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés];
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- Az emberhez méltó lakhatás biztosítására irányuló államcél: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”* [Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés második mondata];
- Az önkormányzat jogalkotási hatásköre: *„Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”* [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés].

Az alkalmazott jogforrások

- Alaptörvény;
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény [a továbbiakban: Ajbt.];
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény [a továbbiakban: Lakás tv.];
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat vagyonáról és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jog gyakorlásáról, továbbá az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és helyiségek elidegenítésének szabályairól, bérbeadásának feltételeiről szóló 34/2004. (X. 13.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Vagyonrendelet).

A releváns jogszabályi rendelkezések

A *Lakás tv.* releváns rendelkezései:

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.
[...]

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

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

[...]

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

2. számú melléklet az 1993. évi LXXVIII. törvényhez

Az önkormányzat bérleti, illetőleg elidegenítési rendeletének tartalma

Az önkormányzat – e törvény keretei között – rendeletben határozza meg: [...]

e) a bérlő által a lakásba befogadható személyek körét és a befogadás feltételeit [21. § (6) bekezdés], [...]

i) a lakás egy részének albérletbe adásához való hozzájárulás feltételeit [33. § (3) bekezdés], [...].

A *Vagyonrendelet* releváns rendelkezései:

33. § (1) A bérlő az Ltv. 21. § (2) bekezdésében meghatározottakon kívül a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával befogadhatja unokáját, testvérét, élettársát, élettársa kiskorú gyermekét, gyermekének házastársát.

(2) A befogadott személy közjegyző előtt köteles nyilatkozni arról, hogy a bérlő lakásbérleti jogviszonyának bármely okból való megszűnése esetén a lakást harminc napon belül elhagyja és elhelyezésre nem tart igényt.

(3) A bérbeadó a bérleti szerződést felmondhatja az erre vonatkozó tv-ben meghatározott szabályok szerint, ha a bérlő írásbeli hozzájárulás nélkül, vagy olyan személyt fogad be, aki nem tartozik az (1) bekezdésben meghatározott személyi körbe.

(4) Nem lehet az (1) bekezdésben felsorolt személyek befogadásához hozzájárulni, ha

a) a lakásban életvitelszerűen lakók vagy a lakásban állandó bejelentett lakóhellyel rendelkezők száma szerint (a befogadandó személyeket is figyelembe véve) a lakótérből egy főre nem jut legalább 6 m²,

b) a bérlőnek lejárt lakbér, - illetve közüzemi díj tartozása van.

33/A. § (2) Az albérletbe adáshoz csak akkor adható hozzájárulás, ha

a) legalább egy félszoba a bérlő használatában marad, és

b) az albérleti jogviszony alapján a lakásba költözők, valamint a lakásban már jogszerűen lakók számát figyelembe véve, a lakás egy használójára legalább 6 m²-es lakószobarész jut, valamint

c) a lakásra lakbér és közüzemidíj-hátralék nincs.

A) Az érintettek nyilatkozatai

1. A panaszos előadta, hogy a nagyapja egy, az Önkormányzat tulajdonában álló lakás bérlője, határozatlan tartamú (1960-ban kötött) bérleti szerződés alapján, ő maga a lakásba jogszerűen befogadásra került, és ott rendelkezik bejelentett állandó lakcímmel. A panaszos házastársa, egyben gyermekének szülője kezdeményezte az Önkormányzatnál befogadását ugyanebbe a bérleménybe. Az Önkormányzat részéről ugyanakkor azt a választ kapták, hogy a házastárs (egyben szülőtárs) lakásba történő befogadása nem lehetséges, mivel a Vagyonrendelet nem teszi lehetővé, hogy ehhez az Önkormányzat megadja a hozzájárulását.

A panaszos előadta, hogy házastársával és gyermekével szerettek volna egy lakcímre kerülni. Értékelése szerint az ezt ellehetetlenítő önkormányzati szabályozás miatt esetükben a család és a gyermekek érdekeinek védelme nem érvényesül. A két szülő külön lakcíme fontos, a családot érintő kérdésekben egyben ügyintézési akadályként is jelentkezik (a gyermek bölcsődei beiratása, babaváró hitel igénybevétele stb.).

2. Az Önkormányzat álláspontját – megkeresésemre – a Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat polgármestere (a továbbiakban: a Polgármester) az alábbiak szerint fejtette ki.

2.1. A Polgármester megerősítette, hogy a panaszos házastársa valóban kérelmezte a bérleménybe történő bejelentkezéséhez az Önkormányzat hozzájárulását. A panaszos házastársát mint kérelmezőt a kérelmére adott válaszában arról tájékoztatta az Önkormányzat, hogy a Lakás tv. 21. § (6) bekezdése önkormányzati lakás esetén az önkormányzatokra bízva, hogy a befogadáshoz szükséges bérbeadói hozzájárulás feltételeit önkormányzati rendeletben határozzák meg. A kérelmező, mint a bérlő (befogadott) unokájának házastársa ugyanakkor sem a Lakás tv. 21. § (2) bekezdésében, sem a Vagyonrendelet 33. § (1) bekezdésében foglaltak alapján nem tartozik azon személyi körbe, akiket a bérlő – akár a bérbeadó Önkormányzat hozzájárulása nélkül, akár annak birtokában – befogadhatna a bérleménybe. A kérelmezőt tehát valóban arról tájékoztatták, hogy az Önkormányzat részéről nincs jogszabályi lehetőség a bejelentkezéshez történő hozzájárulásra.

2.2. A tájékoztatásban a Polgármester hivatkozott a Lakás tv. 21. § (1) szakaszára, amely főszabályként a bérbeadó hozzájárulásához köti a befogadás lehetőségét. A Vagyonrendeletben nevesített hozzátartozói kör a gyakorlatban észlelt, rendszeresen előforduló kérelmezői kör rendeleti rögzítését volt hivatott szolgálni.

A Vagyonrendelet a bérlő második generációs leszármazójáig (unoka) teszi lehetővé a befogadáshoz való hozzájárulást, azonban e személyi körbe – a lakásban életvitelszerűen lakhatásra jogosultak számának észszerű limitálása érdekében – már nem tartozik bele az unoka házastársa, még abban az esetben sem, ha a közös gyermekük tekintetében egy szülőpárt alkotnak.

A tájékoztatás rámutatott, hogy az önkormányzati tulajdonban álló bérbe adott lakások esetén nem ritka, hogy a bérleti joggal rendelkező személyek által befogadott személyek az eredeti jogosult után a bérleti jogviszony folytatását kezdeményezik, vagy ennek hiányában a lakás jogcím nélküli használóivá válnak. Ennek folyamányaként a befogadott személyek számos esetben jelentős bérleti díj vagy használati díj tartozást halmoznak fel, amelyet követően az önkormányzatnak jelentős munka és anyagi ráfordítással járó befektetéseket kell eszközölnie az ingatlan visszaszerzése érdekében.

2.3. A tájékoztatás rögzítette, hogy a panaszos férjének lakásba fogadása tekintetében – az Önkormányzat álláspontja szerint – az előzőekben ismertetetteken túl egyéb jogi akadály is felmerül. A Vagyonrendelet vonatkozó szabálya szerint a lakásba eddig befogadott személyek száma a kérelmező befogadása esetén meghaladná az adott lakótér területére figyelemmel

jogszerűen befogadható személyek számát. Ebben a körben az Önkormányzat tájékoztatása a Vagyondirektívum 33/A. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozott. Erre tekintettel az érintett lakásban lévő lakószoba albérletbe adásához történő bérbeadási (tulajdonosi) hozzájárulás megadására az Önkormányzat nem lát lehetőséget.

A tájékoztatás kitért továbbá arra is, hogy az Önkormányzat és a lakás bérlője – a panaszos nagyapja – között egyéb okból is vitás helyzet áll fenn. (A bérlőnek a lakás korábban megvalósult bővítésével kapcsolatos magatartását az Önkormányzat szabályszerűtlennek tekinti; az Önkormányzat álláspontja szerint ez is hozzájárult a panaszos családját érintő, a panaszbeadványban ismertetett helyzet kialakulásához).

2.4. Az Önkormányzat álláspontja szerint a magán és családi élethez való jog, valamint a gyermekeket megillető, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelem és gondoskodás érvényesülését – a szükségesség és arányosság alapjogi mércéjét alkalmazva – nem aránytalan mértékben korlátozza az önkormányzatnak a bérlakásai mint a nemzeti vagyon részét képező tulajdon védelméhez fűződő alapjogának érvényesítése. A fennálló helyzet egyedi, és nem a Vagyondirektívum rendelkezéseiből (hanem a bérlő, a fenti 2.3. pontban említett, az Önkormányzat álláspontja szerint nem jogkövető magatartásából) eredeztethető probléma.

B) A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

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

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

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

2. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése rendelkezik – egyebek mellett – a családi élet sérthetlenségéről. Ezen szabály egyben nyilvánvaló összefüggést mutat az Alaptörvény

további, a családok védelmére vonatkozó rendelkezéseivel, amelyek közül kiemelhető az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése: „Magyarország védi a házasság intézményét mint egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Az anya nő, az apa férfi.”

Mint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzítette: „Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon).” [32/2013. (XI. 22.) AB határozat; megerősítette 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, 17/2014. (V. 30.) AB határozat]

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

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

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

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

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

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

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is a szociálpolitika egyik elemeként tekintett a lakhatás támogatására, tehát alkotmányos szempontból az állampolgároknak nyújtott lakhatási támogatások is szociális támogatásnak minősülnek.¹

A lakhatás biztosításával kapcsolatos, az Alaptörvényben rögzített célkitűzés tehát nevesített esete szociális biztonság megteremtésére irányuló államcélnek, amely utóbbi

¹ Mint egy korai alkotmánybírósági határozat is rögzítette: „Az állampolgárok lakáshoz jutásának állami támogatása az állam általános szociálpolitikájának a része” [731/B/1995 AB határozat]

tekintetében az Alaptörvény általános jelleggel, a XIX. cikk (1) bekezdés első mondatában rögzíti, hogy Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.

Ennek megfelelően a lakástámogatások speciális részterületén is a szociális juttatások tekintetében általában alkalmazott alapelv érvényesül, nevezetesen *a jogalkotó széles körű mérlegelési joga, az Alaptörvény keretei között.*

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

5. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése eredeti (törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére irányuló), illetve származékos (törvényben kapott felhatalmazáson alapuló) rendeletalkotási hatáskört biztosít a helyi önkormányzatoknak.

Alapvető jelentőséggel bír az eredeti és a származékos hatáskör elkülönítése, amely, egyebek mellett, a felülvizsgálat eljárásrendjére is kihatással van [vö. 7/2017. (IV. 18.) AB határozat]. A helyi önkormányzat törvényi felhatalmazáson alapuló (származékos) jogalkotási hatáskörére vonatkozó követelmények és korlátok a Kúria joggyakorlatából ismerhetők meg, mivel az Alaptörvény hatályba lépése óta az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének megállapítása és megsemmisítésének jogkörét a Kúria gyakorolja.

Ennek megfelelően nagy jelentőséggel bír annak beazonosíthatósága, hogy adott önkormányzati rendeleti szabályozás eredeti vagy származékos hatáskörben született-e.

III. Az ügy érdemében – megállapítások a Lakásrendelet szövegezése tárgyában

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

1. A jelen esetben származékos hatáskörben elfogadott önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányossági elemzésének kiindulópontja a Vagyonrendelet releváns rendelkezéseinek megalkotására szolgáló törvényi felhatalmazás áttekintése.

A befogadás és (az Önkormányzat egy hivatkozása alapján) az albérlet szabályai tekintendők át. Az egyértelműség kedvéért rögzítendő, hogy a két jogintézmény között az az eltérés, hogy a befogadás alapján a befogadott személy részére ingyenes lakáshasználati jogosultságot biztosít a bérlő, míg az albérlet esetében az albérlő bérleti díj fizetésére köteles. Mint a Lakás tv. kommentárja rögzíti: „A befogadás kizárólag ingyenes lehet. Ha a bérlő ellenérték fejében engedi át harmadik személy részére a lakás vagy egy részének használatát, akkor nem befogadás, hanem albérleti jogviszony jön létre.”²

Elsődlegesen a befogadás feltételeire vonatkozó szabályozás tekintendő át.

A főszabály az, hogy a bérlő csak a tulajdonos hozzájárulásával fogadhat be további lakót a lakásba [Lakás tv. 21. § (1) bekezdés]. Ezen túlmenően a befogadás szempontjából két szabályozási rezsím érvényesül.

² Horváth Gyula: Nagykomentár a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényhez; 2024. január 1. időállapotú, 2024. évi Jogtár-formátumú kiadás; ISBN 978-963-594-326-5 – Kommentár a Lakás tv. 21. §-hoz

- Egy meghatározott személyi kör tekintetében az a szabály érvényesül, hogy ők a főszabálytól eltérően a lakásba befogadhatók. Az önkormányzati tulajdonú lakások esetében a Lakás tv. 21. § (2) bekezdése határozza meg ezt a személyi kört (a bérlő házastársa, gyermeke, befogadott gyermekének a gyermeke, valamint szülője). Ezeket a személyeket a bérlő *a törvény rendelkezése alapján (ex lege), az önkormányzat mint tulajdonos hozzájárulás nélkül* befogadhatja a lakásba.
- Minden további személy esetében a főszabály érvényesül, önkormányzati tulajdonú lakások esetében azzal a kikötéssel, hogy az önkormányzat rendeletben szabályozza a befogadás feltételeit. Ezeket a személyeket a bérlő *az önkormányzati rendeletben foglalt feltételek teljesülése esetén, az önkormányzat mint tulajdonos hozzájárulásával* befogadhatja a lakásba.

A jelen esetben kiemelendő, hogy a Vagyonrendelet 33. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a befogadásra vonatkozó szabályok a Lakás tv. 21. § (2) bekezdésében meghatározottakon *kívüli* személyi kör tekintetében alkalmazandók. Az önkormányzati szabályozás tehát, annak személyi hatálya tekintetében, a törvényben rögzített kereteken belül marad.

Maguk az önkormányzati rendeletben foglalt szabályok kétféle feltételt támasztanak a befogadhatóság tekintetében:

- kijelölik azt a személyi kört, amelynek tekintetében a befogadás gyakorolható (a bérlő unokája, testvére, élettársa, élettársa kiskorú gyermeke, gyermekének házastársa) [a Vagyonrendelet 33. § (1) és azzal együttesen alkalmazandó (3) bekezdése];
- megállapít olyan – túlsúlyosság megelőzésével, köztartozás hiányával összefüggő – minimális követelményeket, amelyek sérelme esetén nem engedélyezhető a befogadás [a Vagyonrendelet 33. § (4) bekezdése].

Az adott esetben a panaszos az első feltétel tekintetében támasztott kifogást. Az önkormányzati jogszabály-alkotás kereteinek vizsgálata szempontjából ugyanakkor rögzíthető, hogy nincsen olyan törvényi szabály, amely kizárná azt, hogy az önkormányzat akár ilyen természetű feltételt is támaszthasson a befogadás tekintetében.

Amennyiben a bérlő nem más személy befogadását, hanem a lakás vagy annak egy része albérletbe adását kezdeményezi, nem a fenti rendelkezések lesznek alkalmazandók. Ugyanakkor az albérlet tekintetében is fennáll törvényi felhatalmazás arra, hogy annak feltételeit – önkormányzati tulajdonú lakás esetében – az önkormányzat helyi jogszabályban, rendeletben írja elő. Az adott esetben a Vagyonrendelet 33/A. § (2) bekezdése merült fel, amelynek tekintetében felhatalmazó rendelkezésként a Lakás tv. 33. § (3) bekezdése jelölhető meg.

A Vagyonrendelet a bevezető részében – többek között – megjelöli a fentiekben említett felhatalmazó rendelkezéseket.³ Ily módon az önkormányzati jogalkotó teljesíti a Kúria vonatkozó gyakorlatában rögzített feltételt, miszerint az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét. Mint a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.032/2014/3. számú (EBH2015.

³ A vagyonrendelet bevezető részének szövegezése szerint: „A Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésében, illetőleg *a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.)* 3. § (1), (2) bekezdéseiben, 4. § (3) bekezdésében, 5. § (3) bekezdésében, 12. § (5) bekezdésében, 19. § (1), (2) bekezdéseiben, 20. § (3) bekezdésében, 21. § (6) bekezdésében, 23. § (3) bekezdésében, 27. § (2) bekezdésében, 31. § (2) bekezdésében, 33. § (3) bekezdésében, 36. § (2) bekezdésében, 42. § (2) bekezdésében, 54. § (1), (3) bekezdéseiben, illetőleg 58. § (2), (3) bekezdéseiben, 62. § (3) bekezdésében, 68. § (2) bekezdésében, és a 80. § (1), (2) bekezdéseiben foglalt felhatalmazások alapján, figyelemmel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 79. § (2) bekezdés b) pontjában, 80. § (2) bekezdésében, továbbá az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 15/B. §-ában és 108. § (1), (2) bekezdéseiben előírtakra a következő rendeletet alkotja.”

K.28. számon is közzétett) határozata rögzítette: „*A Kúria megítélése szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A Köf. 5.021/2013/4. számú határozat szerint »a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá.«*”

A jelen eljárás keretében nem merült fel olyan körülmény, amely alapján az lenne megállapítható, hogy az önkormányzati szabályozás – a vizsgált kérdéskörök vonatkozásában – ne igazodna a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. Nem állapítható meg tehát, hogy az adott kérdésben az önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdéseiben foglaltak sérelmével, a Lakás tv. 21. § (6) bekezdése, illetve 33. § (3) bekezdése szerinti felhatalmazáson túlterjeszkedő módon alkotott volna szabályozást.

2. A felhatalmazó rendelkezés által állított kereteknek való megfelelésen túl, indokolt a szabályozást tartalmi szempontból is áttekinteni, a felvetett szempontok alapján vizsgálandó alapjogi megfelelési kérdések szempontjából. A kérdés tehát, hogy elfogadható-e alapjogi szempontból a befogadható személyek körének korlátozása (kizárva – egyebek mellett, az adott esetben a panaszos által kifogásolt módon – az unoka házastársát a befogadható személyek köréből).

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

Ugyanakkor, mint a lakhatás feltételeinek biztosítására vonatkozó alaptörvényi rendelkezések kapcsán a fentiekben már kifejtésre került, az Alkotmánybíróság konzisztens értelmezése az, hogy e tekintetben államcélról, nem pedig alapvető jogról beszélhetünk.

Az e körbe tartozó államcélok esetében a jogalkotót más természetű kötelezettségek terhelik, mint a kötelezően biztosítandó alapvető jogok tekintetében: „*Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Alaptörvényben megfogalmazott államcélok, így például a XIX. cikk (1) és (2) bekezdése, illetőleg a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti szociális jellegű államcélok a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothatnak az adott államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást.*” [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]

Mint a testület már a 731/B/1995. AB határozatában rögzítette, a vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből „*nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, de az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét köteles volna biztosítani.*”

Az Alkotmánybíróság egy fontos határozatában megállapította továbbá azt is, hogy alkotmányos rendelkezésekből „*konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog [...] nem következik.*” [42/2000. (XI. 8.) AB határozat]

A fentiekből, álláspontom szerint, meggyőzően levezethető, hogy lakásba befogadását kérő személynek (aki jelen esetben a lakás bérlője unokájának a házastársa) *saját jogán* nincsen az Alaptörvényből levezethető alanyi jogosultsága arra, hogy az adott önkormányzati tulajdonú lakásban lakhasson.

Ettől némileg eltérő kérdés, hogy *a lakásban már bent élő személyeknek* (így a bérlőnek,

vagy a bérlő jogán a lakásban élő személynek) fennáll-e olyan alapvető joga, amelynek sérelméhez vezethet a befogadás, esetlegesen az albérletbe adás korlátozása. A beadványban foglaltak alapján az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánszféra, vagyis – különösen – az otthon (magánlakás), illetve családi élet sérthetlensége merül fel ebben a körben.

Jelenleg is irányadónak tekinthető ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 737/B/2000. AB határozata, amely – egyebek mellett – a Lakás tv. egyes rendelkezései, illetve önkormányzati jogszabályok kapcsán ezt a kérdéskört is áttekintette.

Az Alkotmánybíróság a lakásbérlettel kapcsolatban általánosságban véve megállapította, hogy a magánlakáshoz kapcsolódó alapjog *„egyaránt kapcsolódhat a tulajdonos, a birtokos és más jogos lakáshasználó, így pl. a lakásbérlő, a társbérlő, az albérlet stb. valamely konkrét lakást érintő jogához”*. A szabályozás védi a bérlők érdekeit. *„Ugyanakkor a bérbeadók jogait és érdekeit is védenie kell a szabályozásnak.”* Az Alkotmánybíróság ebből levezethetőnek látta, hogy a lakásbérleti szerződéses jogviszonyban gyakorolható jogok gyakorlása nem minősül olyan zavaró, sértő, beavatkozó magatartásnak, amelytől való védelmet az alkotmányos rendelkezések garantálnák, ezen rendelkezésekkel tehát *„nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés”*.

Ugyanezen döntésében a testület vizsgálta az önkormányzatnak a Lakás tv. keretei közötti hozzájárulás szabályozásával kapcsolatos döntési jogkörének alkotmányosságát is, az adott esetben az albérletbe adáshoz történő hozzájárulás tekintetében. Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

„Az Ltv. 33. § (1) bekezdése értelmében a bérlő – a bérbeadó hozzájárulásával – a lakás egy részét albérletbe adhatja. A 33. § (3) bekezdése pedig önkormányzati rendeleti szabályozási tárgykörbe utalja a bérbeadói hozzájárulás feltételeinek meghatározását. E két rendelkezés alapján nem vitatható az önkormányzatnak az a joga, hogy kizárja az egyszobás lakás vagy lakás teljes egészében – bizonyos kivételekkel – történő albérletbe adását. Az Alkotmánybíróság rámutat: a törvényi felhatalmazáson alapuló, annak megfelelő tartalmú, a használatot szabályozó tulajdonosi rendelkezés – ebben az esetben önkormányzati rendeleti előírás – nem érinti a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő alkotmányos jogot.”

Mindezek alapján megállapítható a következő.

Lakásbérleti szerződés esetében a feleket megillető jogok gyakorlása nem tekinthető a másik félnek a lakás használatával kapcsolatos, azzal összefüggő alapvető jogai korlátozásának. Kiemelendő e körben, hogy sem harmadik személynek nincsen az Alaptörvényből levezethető joga arra, hogy a bérlőtől származtatott jogcímen a bérleményben lakhasson, sem a bérlőt nem illeti meg ilyen, a magánszféra (azon belül az otthon, illetve a családi élet) sérthetlenségéből levezethető jog arra, hogy nagykorú harmadik személyt – akár befogadás, akár albérlet esetén – a tulajdonos hozzájárulása nélkül a lakásba fogadhasson. Más megközelítésben, a tulajdonosnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből levezethető jogosultságai nem egyeztethetők össze a tulajdonos hozzájárulása nélkül történő befogadás, bérbeadás lehetőségének (amely a tulajdonos szempontjából tulajdonképpen egyfajta specifikus „kényszerbérlettel”⁴ egyenértékű) *alkotmányos indok nélkül* történő előírásával.

A kivételeket, tehát azon esetek körét, amikor hozzájárulás nélkül is befogadható harmadik személy, a törvényalkotó határozta meg, a Lakás tv. vonatkozó szabályai között. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, hozzájárulás nélkül befogadható a kiskorú gyermeke, valamint a befogadott gyermekének az együttlakás ideje alatt született gyermeke [Lakás tv. 21. § (1) bekezdés]. Ezen általános szabályhoz képest – összhangban az önkormányzati lakástulajdon fent említett speciális rendeltetésével – a bérlő által az önkormányzati tulajdonos hozzájárulása nélkül befogadható személyek körét a Lakás tv.

⁴ A lakásjogi szabályozás tekintetében historikusan létezett kényszerbérlet jogintézményének alkotmányjogi vonatkozásai tekintetében ld. 25/2006. (VI. 15.) AB határozat

szélesebb körben határozza meg [Lakás tv. 21. § (2) bekezdés].

A Lakás tv. 21. § (2) bekezdésének rendelkezése alapján a lakásba befogadható személyek körét az önkormányzati jogalkotó nem szűkítheti, tehát a törvényinél (ilyen értelemben) szigorúbb szabályozást nem fogadhat el. Annak viszont nincsen törvényi akadálya, hogy a befogadható személyek körét az önkormányzat rendeletében bővítse.

Alkotmányos, alapjogi szempontból nem kifogásolható viszont, ha az önkormányzat a törvényi szabályozás által állított keretek között él a részére biztosított döntési, szabályozási felhatalmazással.

A fentiek alapján a kifogásolt szabályozásra visszavezethető, a bérlő, illetve a bérleménybe befogadását kérő személy alapvető jogaival összefüggésben álló visszásság nem volt megállapítható.

3. Az alapvető jogok biztosának nem feladata egy meghatározott település, helyi önkormányzat lakáspolitikájának szakmai alapú véleményezése. Az alapvető jogok biztosának vannak ugyanakkor olyan feladatai, amelyek keretében különös figyelemmel kell lennie meghatározott csoportokat érintő (akár szociálpolitikai, akár egyéb) intézkedések egyes vonatkozásaira. A szélesebb fókusz különösen az indokolja, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapvető jogok biztosá kiemelt figyelmet fordít a *gyermekek jogainak védelmére*.

A jelen esetben nem a gyermekek lakhatásának biztosítása képezi az ügy közvetlen tárgyát.⁵

Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy a gyermeki hajléktalanság megelőzése mellett más, a gyermekek jogait és jogos érdekeit súlyosan veszélyeztető helyzetek elkerülése is figyelembe veendő szempont. A gyermek érdekeit mindazonáltal nyilvánvalóan érinti, hogy szüleivel együtt élhessen. Ezzel összefüggésben indokolt felhívni a figyelmet a Gyvt. 6. § (1) bekezdésére és 7. § (1) bekezdésére, amelyek alapján *messzemenően kerülendő a gyermek elválasztása saját családi környezetéből*.

Természetesen nem lehet és nem indokolt azonos problémaként kezelni a gyermek családi környezetéből történő kiemelését azzal, hogy fennállhat-e pozitív kötelezettség arra, hogy a gyermek lakóhelyén a szülőpár mindkét tagjának is – további feltételek nélkül – lakhatást biztosítsanak. Nem áll fenn senkinek Alaptörvényből levezethető alanyi joga arra, hogy részére *valamely meghatározott, más tulajdonában álló ingatlanon* biztosítsák a családi élethez, együttélés lehetőségét. Alapjogsérelem, alapjogi visszásság tehát ezen az alapon sem állapítható meg a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban.

Megítélésem szerint mindazonáltal önkormányzati lakástulajdon esetén – figyelemmel annak speciális funkciójára is – fokozott körültekintéssel kell vizsgálni, hogy *az önkormányzati szabályozás indokolatlan korlátokat ne támasszon a bérleményben élő kiskorú gyermek legszűkebb családjának (szüleinek, testvéreinek) együttélése elé*. Az önkormányzat ugyanis lakástulajdonosi minőségén túlmenően – egyebek mellett – szociális krízishelyzetben a szociális jogok érvényesülésének elősegítésére is kötelezett jogszálló. A szabályozásnak lehetőség szerint a gyermek legjobb érdekeinek védelmét kell szolgálnia, az államnak, illetve a helyi közügyekben a helyi közakaratot kifejező és megvalósító helyi önkormányzatoknak aktív cselekvéssel, ezen belül jogi aktivizmus útján is segítséget kell nyújtani ehhez, a rendelkezésre álló eszközökkel.

Indokolt lehet ebben a körben különösen áttekinteni, hogy mennyiben szükséges a bérlővel fennálló viszonylag távolabbi hozzátartozói kapcsolat⁶ okán *automatikusan, további*

⁵ Ezen kérdéskör alapjogi vonatkozásai tekintetében az ombudsmani gyakorlat áttekintését ld. az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-283/2023. számú ügyben önkormányzati tulajdonú lakások bérletének önkormányzati rendeletben szabályozott feltételeivel összefüggésben.

⁶ Ebből a szempontból megjegyzésre érdemes, hogy az unoka házastársa, mint „egyeneságbeli rokon házastársa”, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) értelmében nem minősül „közeli hozzátartozónak”, csupán „hozzátartozónak”. Vö. Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 1.-2. pont

feltételek vizsgálata nélkül kizárni egyes családtagok befogadhatóságát, az ehhez történő tulajdonosi hozzájárulás megadását. Ebben a körben *elsősorban* a lakásban jogszerűen bent élő szülő kiskorú gyermekének – különösen a bérlő egyeneságbeli rokonainak – befogadhatósága elől szükséges a jogszabályi korlátokat lehetőség szerint eltávolítani (amely a Vagyonrendelet alkalmazása során elvi szinten ugyancsak felmerülhet). Másodsorban azonban a lakásban jogszerűen bent élő kiskorú gyermek szülőjének befogadására vonatkozó szabályok áttekintése is indokolt, a fenti szempontok figyelembevételével.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy feltétlenül indokolt lenne, hogy a lakásban élő gyermek szülőjének az önkormányzati tulajdonba történő befogadáshoz, esetlegesen albérletbe adáshoz az érintett önkormányzat minden esetben – a gyermek érdekeivel adott esetben akár ellentétes módon – hozzájáruljon. Ezek a fajta megfontolások azonban elvi szinten kezelhetőnek látszanak a befogadás további feltételeinek megfelelő szabályozása, valamint egy rugalmas, humánus, ugyanakkor nem elvtelen jogalkalmazási gyakorlat kialakítása révén, a merev jogszabályi korlátok alkalmazása helyett.

Természetesen a helyi önkormányzat feladata annak a helyi viszonyok ismerete alapján történő mérlegelése, hogy adott helyen és időben milyen körben indokolt az önkormányzati lakástulajdonba történő befogadhatóság tekintetében korlátozás kialakítása és fenntartása.

IV. Az eljárás zárása

Alapjogi visszásság hiányában az Ajbt. III. fejezet 11. alcíme szerinti intézkedések alkalmazását mellőzöm.

Az Ajbt. III. fejezet 11. alcíme szerinti intézkedésnek *nem* minősülő figyelemfelhívás keretében jelzem a Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat felé, hogy a gyermek legjobb érdekeinek védelmére az önkormányzati lakásgazdálkodásra vonatkozó szabályozás kialakítása során is indokolt kiemelt hangsúlyt helyezni.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos