



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-518/2022. számú ügyben  
a nyugdíjasházakra vonatkozó jogi szabályozással összefüggésben  
(Kapcsolódó ügyek: AJB-519/2022, AJB-1705/2022. Előzmény ügyek: AJB- 4692/2021,  
AJB-5411/2021.)

*Előadó: dr. Kopácsy Judit*

Érintett szervek: Belügyminisztérium  
Levendula Idősek Háza, Páty

2022.

## Az eljárás megindítása

A Levendula Senior Ház Szociális és Szolgáltató Kft. által működtetett Levendula Idősek Háza (2071 Páty, Erkel u.18.) több, névtelenséget kérő lakója a nyugdíjsház lakóközösségét érintő, járványhelyzetben hozott fenntartói intézkedéssel összefüggésben – rövid időn belül egymást követő két külön levélben – panaszbeadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához. A kifogásaikat és kérdéseiket megfogalmazó bérlők a „normál” helyzetben való működés kapcsán is leírták bizonytalanságukat a „Levendula Ház” tevékenységét, szolgáltatásnyújtását meghatározó egyértelmű jogszabályi és egyéb szabályozási háttér meglétét illetően. Ugyanezen nyugdíjsház közösségének tagjaitól érkezett további beadványban a lakók – díjemeléssel kapcsolatos – tájékoztatáskérése a jogi garanciák kérdéskörét érintette.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) értelmében a nyugdíjsház, jelen esetben a Levendula Idősek Háza, mint szolgáltató nem minősül az Ajbt. hatálya alá tartozó szervezetnek, illetve közszolgáltatónak, ugyanakkor *az idős személyek jogainak védelmére fordított megkülönböztetett figyelemre tekintettel az alapvető jogok biztosa korábban is foglalkozott a piaci alapon, továbbá az engedély nélkül nyújtott szociális szolgáltatások kérdéskörével.*<sup>1</sup> A tárgyban írt akkori megkeresésünkre a szaktárca arról adott tájékoztatást, hogy a nyugdíjsházak által nyújtott szolgáltatáscsomagnak a több ágazat jogszabályaiban történő kezelése (polgári jogi lakhatás, vendéglátó-ipari, egészségügyi és szociális szolgáltatások stb.) hosszabb távon több problémához vezet, továbbá nem biztosítja átfogóan a szolgáltatást igénybevevők védelmét. Az engedély nélkül működő szociális szolgáltatók kérdésével szorosan összefüggően, az AJB-4941/2010. számú jelentésben rögzítésre került, hogy az államnak aktív szerepet kell vállalnia a piaci alapú szolgáltatások nyújtására vonatkozó szabályozás hiányosságának felszámolásában, annak megelőzése érdekében, hogy a koruk, állapotuk, státuszuk miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő idős emberek ebből adódóan bárminemű hátrányt szenvedjenek. *Az életkor előrehaladtával fellépő gondoskodási szükséglet megoldását teljes mértékben saját költségviseléssel vállaló idős személyek alkotmányos alapjogai érvényesülésének vizsgálata érdekében az Ajbt. 26. §-a alapján tájékoztatást, illetve felvilágosítást kértem a Levendula Senior Ház Szociális és Szolgáltató Kft. ügyvezetőjétől és az Emberi Erőforrások Minisztériumának felelős államtitkárától.*

## Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]

## Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet)

---

<sup>1</sup> OBH 2260/2009 sz. ügy, AJB 4941/2010. számú jelentés

- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet
- A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet
- A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény
- A lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény

## **A megállapított tényállás**

### *A panaszbeadványok tartalma*

Az AJB-518/2022. (előzmény: AJB-4692/2021) ügyszámon iktatott panaszbeadványban előadottak szerint a nyugdíjsház vezetése a működtetés során „tetszése szerint”, a „tulajdonosi érdekek” megfelelően alkalmazza, illetve hivatkozza az idősök otthonára vonatkozó jogszabályokat, például a házirend rendelkezéseinek vagy a szolgáltatási díjfizetés szabályai megállapításának meghatározásakor. (Idézet a levélből: „a működtető olyan jogforrásokra hivatkozva szabályoz, amely kedvező a vezetés számára, ugyanakkor irreleváns a nyugdíjsház jogszerű működtetése szempontjából... a Házirend nem felel meg a nyugdíjsházakra vonatkozó elvárásoknak, mivel az a Szociális törvény előírásai szerint fogalmazódott meg... a feladatokat és a struktúrát tekintve egyaránt van jelen a szociális ellátás, a társasházi törvény és ezek vegyülete...”). A koronavírus világjárvány okozta veszélyhelyzet ideje alatt bevezetett, állampolgárokat érintő kormányzati intézkedéseken (például kijárási tilalom, vásárlási korlátozás) felül megállapított ügyvezetői rendszabályok legitimációs háttereként szintén a szociális szakosított ellátást nyújtó intézmények vonatkozásában kiadott minisztériumi eljárásrendek, valamint tisztifőorvosi rendelkezések kerültek megjelölésre. A nyugdíjsházban lakrészeik tekintetében polgári jogi jogosultsággal rendelkező lakók úgy érzik, hogy a járványhelyzetben hozott működtetői, tulajdonosi döntések „önkéntes, indokolatlan, túlterjeszkedő, következtelen és aránytalan” korlátozások, illetve tiltások voltak, melyek érintették többek között az orvosi, szakorvosi ellátás külső helyszínen történő igénybevételét, a házon belüli szabad mozgást, a munkavégzést (mint nyugdíjat kiegészítő bevételi forrás), a személyes és internetes vásárlást, csomagfogadást. (Idézet a levélből: „A járványügyi helyzet megjelenésével eszkalálódtak az addig is jelen lévő, vitatott és jogalap nélküli intézkedések, melyek hangneme sértő, nem nélkülözi a fenyegetést, nyomás gyakorlást, szankciók kilátásba helyezését, ugyanakkor aránytalan és következtelen.”) A beadvány szerint a fenntartó a lakókat érintő intézkedéseket a „lakóközösség teljes mellőzésével hozza”, nem működik az érdekképviselő és a panaszkezelés.

A COVID-19 vírusfertőzés kezelésével összefüggő működtetői rendelkezések jogi megalapozottságát érintően a panaszosok 2020 júniusában állásfoglalás kérése céljából az Emberi Erőforrások Minisztériumához (a továbbiakban: EMMI) fordultak. Tekintettel arra, hogy a szolgáltató nyugdíjsházként működik, s mint ilyen nem tartozik a szociális törvény hatálya alá, hatáskör hiányában beadványuk alapján a Nemzeti Népegészségügyi Központ (továbbiakban: NNK) megkeresésére kaptak javaslatot. Ugyanakkor az EMMI tájékoztatásában kitért arra, hogy „a felhívás kiállítója jogalap nélkül hivatkozik az EMMI útmutatójára, mert a hivatkozott útmutató kizárólag szociális intézmények számára készült, egyéb szervezetek, így a nyugdíjsház vonatkozásában sem határozott meg kötelező eljárásrendet a veszélyhelyzet ideje alatt”. Az NNK megállapította, hogy a „pátyi Levendula Nyugdíjsházzal, mint egészségügyi szolgáltatóval kapcsolatos megkeresés (...) a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának hatáskörébe tartozik”, melynek járási tisztifőorvosa a járványügyi körülmények között meghozott rendelkezésekkel egyetértett, egyebek kapcsán pedig leírta, hogy „az intézkedések hangnemét nem tiszte megítélni”. Ennek eredményeként a panaszos

bérlők úgy érezték, hogy „az EMMI megállapítása (a Levendula Ház vezetése jogalap nélkül hivatkozva a szakosított ellátást nyújtó szociális intézményekre hozott korlátozó intézkedéseket) érdemi válasz nélkül zárult, miközben a sajátos értelmezés szerinti tulajdonosi-vezetői túlterjeszkedő intézkedések folytatódtak.”

A Levendula Idősek Háza lakói – az AJB-519/2022. (előzmény: AJB- 5411/2021.) ügyszámon iktatott – panaszbeadványukban megfogalmazták, hogy nem látják megfelelően biztosítottak érdekeik és jogaik védelmét. A nyugdíjasház ellenőrzésére hatáskörrel nem rendelkező hatóságok erről szóló tájékoztatását tudomásul vették, azonban a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint kötött szerződéses jogviszonyból eredő jogviták eldöntéséhez igénybe vehető bírósági jogorvoslati utat – életkoruk, egészségi állapotuk és anyagi lehetőségeik miatt – nehezen igénybe vehetőnek tartják a maguk számára.

A panaszos bérlők álláspontja szerint a biztosított ellátást, a különböző szolgáltatások igénybevételét érintően a nyugdíjasház vezetése évek óta a lakók hátrányára értelmezi és önkényesen módosítja az ezeket rögzítő kétoldalú megállapodást. A sérelmezett változtatások között szerepel többek között a szakorvosi vizsgálatra szállítás fizetössé tétele, amelynek költségét szerződés szerint a havi díj eredetileg tartalmazta; valamint a beköltözést követően fizetendő havi díj helyett – a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendeletre történő hivatkozással – napi díj meghatározása, azzal a tájékoztatással, hogy mivel a térítési díj ellátási napra történő megállapításának kötelezettségét jogszabály írja elő, nem szükséges a szerződések módosítása. A bérlők kifogásolták továbbá a 13. havi nyugdíjra tekintettel megvalósított 2 %-os díjemelést.

Az előzőekben ismertetett panaszbeadványok mellett egy további beadvány (AJB-1705/2022. ügyszám) írói kifejezetten a nyugdíjasház által biztosított szolgáltatás ellenértékeként fizetendő díj emelésével kapcsolatban fogalmazták meg sérelmüket, illetve aggályukat a működtető eljárásának jogszerűségével és a döntéssel szemben megélt eszköztelenségükkel összefüggésben. A Levendula Idősek Házába történő beköltözéshez kötött megállapodás szövege – a panaszos ismertetése alapján – tartalmazza, hogy az „Ellátottak jelen szerződéssel hozzájárulásukat adják ahhoz, hogy az Ellátó a havi térítési díj összegét automatikusan, az Ellátottak külön hozzájárulása nélkül megemelje csak a nyugellátás emelésének mértékével megegyező mértékben, a jogszabályban meghatározott emelés napjától”.

A lakók azt követően, hogy a 13. havi nyugdíjra hivatkozással az üzemeltető egységesen 2 %-kal növelte az ellátás díját, az ügyben állásfoglalást kértek a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól. A hivatalos szerv válasza megerősítette a működtetői döntést vitató személyek e tárgyban kialakított álláspontját, melynek értelmében „a 13. havi nyugdíj egy egyösszegű kifizetés, nem nyugdíjemelést” – ugyanígy a nyugdíjprémium sem –, szemben a 2022. januári öt százalékos mértékű emeléssel, amely alapján történő magasabb összegű fizetési kötelezettséget a panaszosok tudomásul veszik. A beadvány szerint a lakók hiába tettek észrevételt, panaszt a Levendula Idősek Háza vezetésénél a sérelmezett döntések kapcsán, a működtető nem tekintette őket partnernek. A tekintélyes anyagi tehervállalást jelentő nyugdíjasházba történő költözéssel idős korokra biztonságot és nyugalmat remélő bérlőkben bizonytalanságot és a jövőt illetően aggodalmat kelt, hogy az egyre növekvő kötelező befizetésen felül nem marad pénzük az ellátás keretében nyújtott – elmondásuk szerint egyre szűkülő – szolgáltatásokon felüli egyéni szükségleteik biztosítására.

#### *Az érintett nyugdíjasház ügyvezetőjének válasza*

A Levendula Senior Ház Szociális és Szolgáltató Kft. elnevezésű vállalkozás a Levendula Idősek Háza apartmanos nyugdíjasház működtetése mellett, annak címevel megegyező épületben működési engedéllyel rendelkezik (ágazati azonosító: S0519059) a

Levendula Időskorúak Ellátása Nappali Intézményre, amely 23 fő részére, országos befogadással, állami támogatás igénybevétele nélkül idősek otthona, valamint Páty területéről 40 fő részére, ugyancsak állami támogatás igénybevétele nélkül, idősek nappali ellátása szolgáltatást biztosít. Ezenfelül az Ápolási Központ részleghez kapcsolódóan – a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal hatásköréhez és illetékességi területéhez tartozóan – egészségügyi szolgáltató tevékenységet is végeznek.

Az ügyvezető tájékoztatásában leírta, hogy a Levendula Idősek Háza a beköltözés előtt szerződést köt minden lakóval. A megállapodás melléklete az együttélés szabályait rögzítő Házirend, amelynek elfogadása része a szerződéses jogviszony létesítésének. A lakók érdekvédelmével kapcsolatban az ügyvezető előadta, hogy a tulajdonosok, a dolgozók, a bérlők, valamint a hozzátartozók közötti egyeztetések folytatása, érdekképviselőt gyakorlása, a szolgáltatással kapcsolatos javaslatok, panaszok megbeszélése céljából a Házirend szerint lehetőség van egy öt tagú Egyeztető Bizottság működésére, amely jelenleg amiatt szünetel, mert a nyugdíjasok közössége „képtelen új tagokat választani”. A fórum hiányában a nyugdíjsház vezetősége egyéni panaszkezelést folytat, ehhez kapcsolódóan panaszkönyv áll rendelkezésre, továbbá több helyen kifüggesztették az EMMI Integrált Jogvédő Szolgálatának elérhetőségét „arra az esetre, ha valaki panasszal kíván élni az elhelyezésével vagy a neki nyújtott szolgáltatással kapcsolatban”.

A járványhelyzetben való működés kapcsán a szolgáltató oldaláról az állami szabályozás, illetve támogatás hiányát tapasztalták meg. A vezetői megfogalmazás szerint a központi rendelkezések „megfeleltek a nyugdíjsházakról”, „magukra hagyták a fenntartókat és a lakókat” a fertőzés megelőzése, a megbetegedés házon belüli elterjedésének megakadályozása érdekében folytatott intézkedéseik során, annak ellenére, hogy „egy bentlakásos idősotthon, illetve egy nyugdíjsház szerkezete, a lakók közössége, az együttélés szabályai és körülményei között nincs lényegi különbség”. Azzal a céllal, hogy minél több lakót és dolgozót megóvjanak a fertőzéstől, folyamatosan tájékoztatták a szakosított szociális intézményekben elrendelt intézkedésekről, figyelemmel követték a bevezetett állami, hatósági szabályokat, felvették a kapcsolatot és együttműködtek a területi egészségügyi szervekkel és mindezek alapján hozták meg azokat a rendelkezéseket, amelynek köszönhetően „egyetlen bérlőt vagy munkatársat sem veszítettek el”.

#### *Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért felelős államtitkárának válasza*

A szaktárcához érkezett panaszbeadvány nyomán a Pest Megyei Kormányhivatal ellenőrzést végzett a Levendula Senior Ház Szociális és Szolgáltató Kft. által fenntartott ápolást, gondozást nyújtó idősek otthonában és a Levendula Idősek Háza nyugdíjsházban. A vizsgálat kiterjedt arra, hogy a nyugdíjsház és az idősek otthona egy épületben történő működtetése alkalmas-e az igénybevevők megtévesztésére. Az ellenőrzés időpontjában az idősek otthona szolgáltatás igénybevitelére senki nem rendelkezett megállapodással, azonban a bentlakásos ellátás biztosítására szolgáló épületrészben 19 fő idős személy tartózkodott, akik az ugyanezen a címen található nyugdíjsház lakói voltak. Az ellenőrzés megállapította, hogy a nyugdíjsház gyakorlata a szociális szolgáltatásokat kevéssé ismerő állampolgárok számára megtévesztő lehet, mert az üzemeltető a nyugdíjsházat olyan módon működtette, hogy a nyugdíjsház dolgozói, az alkalmazott dokumentumok, a szerződésben használt elnevezések és a tevékenység nem volt elkülöníthető az idősek otthona működésétől. A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján a Kormányhivatal ezen felül megállapította, hogy a nyugdíjsház működtetője a nyugdíjsház lakói számára a szolgáltatói nyilvántartásba való bejegyzés nélkül nyújtott szociális szolgáltatást. A hatóság a feltárt jogsértések alapján kötelezte az idősek otthona fenntartóját a szakmai szabályoknak megfelelő működésre, továbbá szociális igazgatási

bírság megállapítása mellett kötelezte a nyugdíjasház működtetőjét az engedély nélkül nyújtott szociális szolgáltatással való felhagyásra.

A szaktárca álláspontja szerint több jogszabályi rendelkezés, elsősorban a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Sznyr.) egyes szabályai segítik, hogy a szolgáltatást igénybe vevő személy és hozzátartozó a gyakorlatban is jól meg tudja különböztetni a nyugdíjasház és idősek otthona lakhatási, illetve szolgáltatási formát, és – amely ezzel szorosan összefügg – hogy ki lehessen szűrni a szociális szolgáltatásokat bejegyzés nélkül nyújtó személyeket, szervezeteket. Ilyen szabály például az Sznyr. 14. § (3) bekezdése, amely elrendeli, hogy a szociális intézmények (közte idősek otthona) bejegyzését követően tanúsítványt kell kiállítani, amelyet az intézményben jól látható helyen ki kell függeszteni, vagy, hogy a szociális szolgáltatást bejegyzés nélkül nyújtóval szemben az Szt. 92/K. § (11) bekezdés alapján szociális igazgatási bírság is kiszabható.

A piaci alapú szolgáltatások nyújtására vonatkozó, az AJB-9441/2010. számú ombudsmani jelentésben korábban rögzítésre került szabályozási hiányosság felszámolásával kapcsolatban az államtitkár válaszában felhívta a figyelmet az öngondoskodáson alapuló idősotthoni ellátás szabályainak 2020. január 1-jével történt bevezetésére (Szt. 68/C. §<sup>2</sup>) annak érdekében, hogy könnyebb feltételekkel lehetővé váljon a gondozási szükséglettel nem rendelkező személyek öngondoskodásának erősítése, ugyanakkor a törvénybe épített egyes garanciális rendelkezések védjék az idős igénybevevőket. A tájékoztatás kiemeli, hogy ezen típusú ellátás azoknak az idős embereknek kínál hosszú távon megoldást, akik a költségviselés vállalásával szeretnék biztosítani a jelenlegi vagy a későbbi életszakaszban fellépő gondoskodási szükségletüket. Az ilyen intézmények tekintetében nem kell alkalmazni a jövedelemvizsgálat és a térítési díj megállapításának szabályait, azonban az idősek otthonára vonatkozó szakmai előírások itt is érvényesek. Ezen új típusú ellátási forma szerint működő idősek otthonában az ellátottak után a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított állami támogatás nem vehető igénybe.

Az EMMI tapasztalatai azt mutatják, hogy – a fentiekben hivatkozott jogszabályi rendelkezések megléte ellenére – a nyugdíjasházakban élő idős emberek vagy a beköltözni szándékozók gyakran nincsenek tisztában a polgári jogi alapú lakhatás és szolgáltatás mibenlétével és a szociális ellátástól (idősek otthonától) való eltéréssel, ennél fogva kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek. További tapasztalat, hogy az üzemeltetők kihasználva a létrehozás könnyebb feltételeit és megkerülve a szociális ágazati szabályozást, nyugdíjasházi formát választanak, de valójában szociális ellátást nyújtanak. Ezen esetek növelik az illegális szolgáltatásnyújtás körét és hosszadalmas hatósági eljárást vonnak maguk után. Az államtitkár válaszában hangsúlyozta, hogy a szaktárca már korábban is kiemelt figyelmet fordított a bejegyzés nélkül működő szolgáltatások felszámolására. A nyugdíjasházak és a szociális intézmények által nyújtott szolgáltatások közötti különbségek átláthatósága érdekében

---

<sup>2</sup> Szt. 68/C. § (1) Idősek otthonában a 68/A. § (3) bekezdése szerinti gondozási szükséglettel nem rendelkező személy a 68/B. § (1) bekezdése szerinti ellátotti arányra tekintet nélkül is ellátható, ha valamennyi ellátást igénylő vagy helyette a szolgáltatási díjat megfizető más személy írásban vállalja a fenntartó által megállapított szolgáltatási díj, illetve egyszeri belépési összeg megfizetését. A szolgáltatási díj és az egyszeri belépési összeg megállapítására és megfizetésére az V. Fejezet III. és IV. címét nem kell alkalmazni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti intézményben

a) az ellátottak után a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított támogatás nem vehető igénybe,

b) a 94/C. § szerinti megállapodásban szolgáltatásonként, tételesen meg kell határozni a szolgáltatási díjat, ideértve a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz költségeinek viselésére vonatkozó feltételeket is,

c) a szolgáltatási díj emelése esetén az emelés mértéke évenként a Központi Statisztikai Hivatal által közölt infláció tárgyévvel megelőző naptári év 12 havi átlagának kétszeresét nem haladhatja meg,

d) állapotromlás esetén az intézményi jogviszony nem szüntethető meg.

(3) A fenntartót érintő felszámolási eljárás vagy csődeljárás esetén az ellátottak kielégítése elsőbbséget élvez a többi követeléssel szemben.

meglátása szerint szükséges a szabályozási alternatívák átgondolása, ezért a szaktárca a 2022. év második felében napirendre tervezi venni a kérdéskör átfogó vizsgálatát a kormányhivatalok bevonásával.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat Ajbt. határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság – közte közszolgáltatást végző szerv – tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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

Ugyanakkor az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján tevékenységem során megkülönböztetett figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, köztük az idős személyek jogainak védelmére, alkotmányos alapjogaik érvényesülésére.

### **2. Az alapjogok tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi

rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tétel, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. értelmében a nyugdíjasházi elhelyezést biztosító szerződéses jogviszony és az azzal összefüggő vitás kérdések minősítésére nem rendelkezem hatáskörrel, a beadványokban sérelmezett konkrét üzemeltetői döntést, tevékenységet, illetve eljárást nem vizsgálom. A nyugdíjasházak helyzetének, létrehozásuk és működésük jogi szabályozottságának tanulmányozásával a jelentés a koruk, állapotuk és státuszuk miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő idős személyeket megillető alapvető jog érvényesülésére, az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségének teljesülésére irányul.



A panaszbeadványok és azokkal összefüggésben a megkeresésekre adott működtetői-szolgáltatói válasz, valamint a szakértői tapasztalatai is azt mutatják<sup>3</sup>, hogy nem csökkent a nyugdíjasházak és az idősek otthona körüli – szabályozásból és gyakorlatból egyaránt származó – „fogalomzavar”, amelyből a szolgáltatási elégedetlenségen túl az idős lakók sérelmével járó jogszerűtlen, illetve jogalap nélküli üzemeltetői eljárás, intézkedés is adódhat.

A nyugdíjsház nem tartozik a szociális szolgáltatások körébe, nem azonos az idősek otthonával. Az idősek otthona tartós bentlakásos szociális intézmény, a személyes gondoskodást nyújtó szociális szakosított ellátás egyik formája, amely az Szt. rendelkezései alapján biztosítja az életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt rászorult idős személyek – szükségletüknek megfelelő – ápolását és gondozását. Az ellátottak az intézményi jogviszony keretében teljes körű ellátásban részesülnek, magában foglalva a napi legalább háromszori étkeztetést, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátást, mentális gondozást, külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátást, valamint a lakhatást. Az idősek otthona létesítéséhez és működtetéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket, az intézménybe kerülés feltételeit, az intézményi jogviszony keletkezését, megszűnését, az ellátottaktól a szolgáltatásért kérhető térítési díj mértékét és kiszámításának módját, valamint az ellátottak jogait, a jogosultak érdekvédelmét a jogszabályok részletesen meghatározzák. Az Szt. mellett az *idősek otthonát érintő legfontosabb előírások* az alábbiak:

- 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről,
- 9/1999. (XI. 24.) SZCSM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről,
- 36/2007. (XII. 22.) SZMM rendelet a gondozási szükséglet, valamint az egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság vizsgálatának és igazolásának részletes szabályairól,
- 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról,
- 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről.

A sokrétű szociális ágazati jogszabályi rendelkezés betartásának fontos eszköze, hogy az idősek otthona szolgáltatás engedélyköteles, valamint, hogy az intézmények tevékenységét a működést engedélyező szerv legalább két évente ellenőrzi.

Az Szt. 3. § (8) bekezdése kifejezetten *rögzíti, hogy hatálya nem terjed ki azokra a lakhatást biztosító szolgáltatásokra, amelyek esetében a szolgáltatást igénybe vevőnek, hozzátartozójának, a szolgáltatást igénybe vevő tartására jogszabály, szerződés vagy bírósági határozat alapján köteles személynek, vagy a térítési díjat vagy az egyszeri hozzájárulást megfizető személynek a szolgáltatás nyújtására szolgáló ingatlanon tulajdonjoga, hasznélvezeti joga, lakáshasználati joga vagy bérleti joga áll fenn*, azaz a nyugdíjsházra. Az Szt. idősek otthonát és a nyugdíjsházat elhatároló rendelkezése alapján a nyugdíjsház fogalma tehát akként határozható meg, hogy olyan lakhatást biztosító szolgáltatás, amelyet polgári jogi jogviszonyt keletkeztető magánjogi szerződés alapoz meg. Ezen jellemzően bérleti vagy dologi jogi, illetve szövetkezeti tagsági alapú lakhatási formákra vonatkozóan a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, a

---

<sup>3</sup> A z EMMI felkérésére végzett kormányhivatali ellenőrzés megállapította, hogy a Levendula Senior Ház Szociális és Szolgáltató Kft. egy épületben, a tevékenységek elkülönítése nélkül működteti a nyugdíjsházat és az idősek otthona szolgáltatást (ld. Jelentés – EMMI válasza). Az üzemeltető által a nyugdíjsház esetében alkalmazott, szociális szakosított ellátást nyújtó intézményekre vonatkozó jogszabályok között megtalálható az Szt., a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet, az Integrált Jogvédelmi Szolgáltatásról szóló 381/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet.

lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény és a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet tartalmaz szabályozást.

A nyugdíjasházak létrehozásának előzményét képezi az a körülmény, hogy a rendszerváltást követően az állami tulajdonból önkormányzati tulajdonba került bérlakások jelentős részének privatizálása eredményeként az 1990-es években hirtelen lecsökkent az önkormányzatok lakásállománya, leszűkítve ezzel a szociális alapon történő lakásgazdálkodás lehetőségét. A helyzet javítása érdekében *a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lakástám.r.)* alapján lehetőség nyílt az önkormányzatok és az egyházak számára, hogy – az Állami Támogatású Bérlakás Program keretében – pályázat útján támogatást igényeljenek nyugdíjsház vagy idősek otthona létesítésére, ilyen módon elősegítve, hogy a magas fenntartási költséggel rendelkező lakások helyett alacsonyabb kiadással járó lakások épüljenek a nyugdíjasok részére, a nyugdíjsházat működtető önkormányzat számára pedig felszabaduljon a tulajdonában álló lakásállomány egy része.

Kizárólag idős személyek vagy házaspárok korlátlan idejű elhelyezését szolgáló önkormányzati bérlemények a Lakástám. r. eredeti rendelkezése szerint életkornak és egészségi állapotnak megfelelő gondozást is nyújtottak, továbbá gondoskodtak a rendszeres egészségügyi ellátásról. A lakhatásért és az ellátásért külön fizetendő térítési díj együttes összege nem haladhatta meg a bérlő nyugellátásának 80 %-át. A későbbiekben többször módosított, jelenleg hatályos szabályozás alapján *a nyugdíjsház a nyugdíjasoknak, illetőleg öregségi nyugdíjkorhatárt elért személyeknek, bérleti jogviszony alapján, lakásokban való korlátlan idejű elhelyezését szolgálja, továbbá az életkoruknak és az egészségi állapotuknak megfelelő gondozást megszervezi, életvitelükben segítséget nyújt* (Lakástám. r. 26. § (5) bekezdés). A helyi önkormányzat vagy az egyházi jogi személy által állami támogatás igénybevételével létrehozott nyugdíjsház esetén a rendelet az elhelyezés feltételeként határozza meg, hogy az idős személy nem rendelkezhet lakástulajdonnal vagy önkormányzati lakásra határozatlan idejű bérleti jogviszonnyal, továbbá hogy *a lakhatás ellenértékéért lakbért, a szociális szolgáltatásokért térítési díjat* kell megállapítani.

A jogszabály a nyugdíjsházra vonatkozó rendelkezése mellett rögzíti, hogy az idősek otthonára az Szt. és a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól szóló rendelet előírásait kell alkalmazni. Az idősek otthona létesítésére benyújtható pályázat feltételeként pedig előírja annak vállalását, hogy a szociálisan rászorultak elhelyezését teljes körű ellátással kell biztosítani, amiért térítési díjat kell megállapítani. A Lakástám. r. fentiekben idézett bekezdése alapján a nyugdíjsház a lakhatás mellett megszervezi a bentlakók életkorának és egészségi állapotának megfelelő gondozást, így például szociális alapellátásként az étkeztetést, a házi segítségnyújtást vagy a nappali ellátást. A szabályozás szerint nem szükséges hogy ezeket a szolgáltatásokat a nyugdíjsház üzemeltetője nyújtsa, elsősorban a hozzájárulás lehetőségét, az elérés érdekében történő segítséget kell biztosítani. Fontos hangsúlyozni, hogy amennyiben a nyugdíjsház működtetője a lakhatás mellett szociális alapszolgáltatások körébe (vagy egészségügyi szolgáltatási körbe) tartozó tevékenységet is biztosít, adott szolgáltatásra vonatkozóan engedéllyel kell rendelkeznie, egyúttal meg kell felelnie a tevékenység nyújtására vonatkozó személyi, tárgyi feltételeknek és szakmai előírásoknak. Ebből következően, az igénybe vevőt pedig a szociális (egészségügyi vagy egyéb) szolgáltatás igénybevétele során mindazok a biztosítékok megilletik, amelyek az e szolgáltatásokban egyébként részesülőkét.

*A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakás tv.)* 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a törvény (tárgyi) hatálya kiterjed minden lakásra – ideértve a nyugdíjsházban, garzonházban, a szobabérlők házában (együtt: otthonház) lévő lakást, illetőleg lakrészt és a szükséglakást is –, továbbá a nem lakás céljára szolgáló helyiségekre. A jogszabály tartalmaz külön rendelkezéseket is a lakhatást bérletként biztosító otthonházakra, melyek a lakásba más

személy állandó jelleggel történő befogadására, valamint – kifejezetten a nyugdíjasház kapcsán – a szerződés bérlő általi felmondásának esetére vonatkoznak.

*A lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény a lakásszövetkezetek speciális formájaként határozza meg a nyugdíjasházi lakásszövetkezetet és ebből adódóan önálló fejezetben állapítja meg a rá (és az üdülőszövetkezetekre) vonatkozó külön rendelkezéseket. A Magyarországon jellemző többlakásos tulajdoni formák egyike a lakóépületek építésére és fenntartására alapított lakásszövetkezet, amelynél – a társasházi közös tulajdonnal ellentétben – az épület közös használatú részei és a telek a lakásszövetkezet tulajdonában vannak, a lakások pedig a lakásszövetkezeti tagok (vagy a nem tag tulajdonosok) egyéni tulajdonában állnak. A nyugdíjasházi lakásszövetkezet esetében az egész épület a benne lévő lakásokkal, helyiségekkel együtt a szövetkezet, mint jogi személy tulajdonát képezi, a tagot pedig kizárólag a lakás állandó használatának joga illeti meg. A használati jog megszerzésének feltétele a tagsági jogviszony létesítése. Nyugdíjasházi szövetkezetbe tagként az vehető fel, aki a lakásszövetkezeti tagságra előírt általános feltételeknek megfelel és nyugdíjas vagy külön jogszabályban meghatározott nyugdíjszerű ellátásban részesül, vagy az öregségi nyugdíjkorhatárt elérte. Kiemelten fontos, hogy a törvény a nyugdíjasházi (és az üdülő-) szövetkezetek esetében kizárólag a tagság létrejöttére, fennállására, a befogadható személyek körére, a tagsági jogviszony létrejöttére és megszűnésére vonatkozó szabályokat állapítja meg. A használati jog megszerzéséért nyújtandó ellenszolgáltatás mértékét és formáját vagy a szövetkezet – mint tulajdonos – által a tag részére nyújtandó szolgáltatások körét és tartalmát, igénybevételek feltételeit a szövetkezet alapszabályában kell meghatározni<sup>4</sup>, mely rendelkezések alapjául a Ptk.-beli jogszabályok mellett több jogágazat szabályai szolgálnak (pl. pénzügyi tárgyú jogszabályok, szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok).*

A fentiekben összefoglalt jogszabályi környezet alapján jelentős számban működnek olyan nyugdíjasházak, (vö. nyugdíjas apartmanházak), amelyek nem állami támogatás igénybevételel létesített önkormányzati vagy egyházi fenntartásúak, hanem piaci alapon, vállalkozásként, gazdasági társaságok tevékenységeként nyújtanak lakhatást biztosító szolgáltatást. A működtetők köre, az üzemeltetés célja mellett különbségek jellemzik a lakók jogviszonyát, a részükre biztosított további szolgáltatásokat, de magát a lakhatást biztosító szolgáltatás tartalmát, feltételeit is. Nincs jogszabályi előírás arra vonatkozóan, hogy a lakhatást biztosító szolgáltatás keretében mit kell kötelezően nyújtani a nyugdíjasháznak és ezt milyen általános tárgyi, működési, személyi, szakmai feltétel teljesítése mellett.

Kérdésként merül fel a nyugdíjasházak és a lakók felkészültsége arra a helyzetre, ha az egészségi állapot jelentős romlása esetén az addig – bizonyos szolgáltatások igénybevétele mellett – önmagáról gondoskodni képes személy a továbbiakban állandó ápolást és gondozást igényel.<sup>5</sup> Az öngondoskodáson alapuló idősotthoni ellátás szabályainak bevezetése (Szt. 68/C. §) jelentős előrelépés a piaci alapú szolgáltatások nyújtására vonatkozó korábbi szabályozási hiányosság felszámolása terén. Ugyanakkor, *a nyugdíjasházak létesítése, működése, illetve működtetése kapcsán jelenleg meglévő, „szétaprózott” és hiányos jogi szabályozás nem nyújt kellő, gyors és hatékony védelmet, biztosítékot az életkoruk, egészségi állapotuk és helyzetük miatt kiszolgáltatott idős lakóknak. A lakhatást biztosító polgári jogi jogviszony a lakók számára az Szt. szerinti intézményi jogviszonyhoz képest kevesebb, csupán polgári jogi alapú garanciát biztosít, melynek keretében a Ptk. szabályai szerint kötött szerződéses jogviszonyból eredő jogvitáik eldöntését a bíróságon kezdeményezhetik. Emellett – ahogy a szaktárca tapasztalatai is alátámasztják –, a helyzet lehetővé teszi, hogy az üzemeltetők az ápolást,*

<sup>4</sup> A lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény V/A. Fejezetének indokolása

<sup>5</sup> Gondozási szükséglettel nem rendelkező személyek öngondoskodáson alapuló idősotthoni ellátásának szabályai között az idősek jogainak és érdekeinek védelmében az Szt. 68/C. § (2) d) pontja rögzíti, hogy állapotromlás esetén az intézményi jogviszony nem szüntethető meg.

*gondozást nyújtó intézményekre vonatkozó, az igénybevevők ellátotti és alkotmányos jogainak érvényesülését biztosító szociális ágazati szabályozás megkerülésével nyújtsanak nyugdíjsház (idősek háza, nyugdíjas apartmanház) megnevezés alatt valójában szociális ellátást, engedély nélküli szolgáltatást. Ilyen módon a lakók könnyen kerülhetnek kiszolgáltatott, érdekeik és jogaik sérelmével járó helyzetbe.*

A nyugdíjsházak működéséről szóló szűkös szakirodalom<sup>6</sup> nem veti el a lakók érdekeit szolgáló lakhatás, valamint a lakhatáshoz, életvitelhez, szociális és egészségi állapothoz kapcsolódó további szolgáltatásnyújtás „erőteljes” különválasztását, akár külön-külön szolgáltató által történő biztosítás útján. A polgári jogi jogviszony létesítéséhez fűződően kiemeli a megfelelő tájékoztatás és tájékozottság fontosságát, hogy az öngondoskodás ilyen formában történő vállalása iránt érdeklődő idős személy a szükséges információk birtokában tudjon a szükségleteinek, igényeinek, lehetőségeinek leginkább megfelelő döntést hozni. A nyugdíjsházak által biztosított lakhatási szolgáltatás veszélyének, fejlesztendő területének fogalmazza meg a lakók érdek- és jogvédelmét, a minőségbiztosítási és ellenőrzési rendszer hiányát.

*Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a piaci alapú szolgáltatások körében a nyugdíjas, illetve öregségi nyugdíjkorhatárt elért személyeknek lakhatást és életkorukhoz, egészségi állapotukhoz kapcsolódó egyéb szolgáltatást nyújtó nyugdíjsház létesítésére és működésére vonatkozó szabályozás fentiekben jelzett hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

## **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapjogi visszásság megszüntetése és jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a szociálpolitikáért felelős belügyminisztert, hogy vizsgálja felül a nyugdíjsházak létesítésével és működésével kapcsolatos rendelkezéseket és annak eredménye alapján kezdeményezze a jelzett hiányosságok megszüntetését, továbbá a szociális szolgáltatásoktól való egyértelmű megkülönböztetést célzó szabályozás előkészítése mellett fontolja meg a jobb áttekintés és az egyértelmű követhetőség érdekében a nyugdíjsházakra vonatkozó önálló jogszabály megalkotását, szükség szerint – a magánjogi vonatkozás tekintetében – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

---

<sup>6</sup> Sarkadi Zsolt (2008) „Nyugdíjsház vagy idősek otthona?” Tanulmány a nyugdíjsházak működéséről, az ellátás biztonságáról (Szirom Alapítvány)