

**A Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf.5003/2015/4. számú határozata**

**Az ügy száma:** Kőf.5003/2015/4.

**A tanács tagja:** dr. Kalas Tibor a tanács elnöke; dr. Balogh Zsolt előadó bíró, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró

**Az indítványozó:** Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (Miskolc, Városház tér 8.)

**Az indítványozó képviselője:** dr. Jerebák József főosztályvezető

**Az érintett önkormányzat:** Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata (Miskolc, Városház tér 8.)

**Az érintett önkormányzat képviselője:** dr. Boholy György ügyvéd (Miskolc, Corvin u. 5. fsz.1.)

**Az ügy tárgya:** lakásbérleti jogviszony megszünése

**Rendelkező rész**

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelet 23. § (3) bekezdése törvénysértő, ezért azt megsemmisíti;
- elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

**Indokolás****Az indítvány alapjául szolgáló tényállás**

1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt feladat- és hatáskörében eljárva 2014. október 9-én a BO/13/7072-2/2014. számú törvényességi felhívásban 2014. november 30-ai határidővel indítványozta, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) vizsgálja felül és módosítsa a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelet 23. § (3) bekezdését. Az önkormányzat határidő-módosítást kért, amelyet az indítványozó 2014. december 30-áig megadott. Ezt követően az önkormányzat 2014. december 18-án megtartott ülésén a XI-158/81.273/2014. számú határozatával a kormányhivatal indítványát elutasította.
2. Az indítványozó az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja, a Mötv. 136. § (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján kezdeményezte Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 23. § (3) bekezdése törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését.

**Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása**

3. Az indítványozó szerint az Ör. 23. § (3) bekezdése ellentétes az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Etv.) 8. és 26. §-ával, a lakások és helyiségek bérletére és elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) szabályozási céljaival, túlterjeszkedik az Ltv. 23. § (3) bekezdésben foglalt felhatalmazó rendelkezéseken, továbbá ellentétes Magyarország Alaptörvényének VI., XV. és XXVII. cikkeivel.
4. Az Ör. szerint a lakásbérlet létrejöhet szociális alapon, költségelven és piaci alapon. Az Ör. 23. § (3) bekezdése a közös megegyezésen alapuló bérleti jogviszony megszüntetése esetén úgy rendelkezik, hogy a piaci alapon bérbbe adott lakások esetén a bérlő térítési díjra nem jogosult. Ezen túlmenően az Ör. 23. § (3) bekezdése kimondja, hogy alacsony komfortfokozatú lakások esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által. Ezek a bérlők a szociálisan rászoruló köréből kerülnek ki, azaz az Ör. e személyi kört a város közigazgatási határán kívüli költözés esetén részesíti térítési díjban.

5. Az indítványozó szerint ez a szabályozás az Etv. 8. §-ában meghatározott hátrányos megkülönböztetés valósít meg, tekintettel az Etv. 26. §-ában külön is kiemelt lakhatás szerinti különbségtétel tilalmára. Az Ör. 3. § (1) bekezdése és 23. § (3) bekezdése alapján megállapítható, hogy a lakásbérleti jogviszony közös megegyezés alapján történő megszüntetése esetén a költség alapú és a szociális alapú bérleti jogviszony alanyai térítési díjra jogosultak, mely két csoport közül a szociális helyzet alapján alacsonyabb komfortfokozatú lakásbérlettel rendelkező személyek olyan megszorító feltétellel (a városon kívülre történő költözés esetén) szerezhetnek jogosultságot a térítésre, amelyet a másik – velük összehasonlítható bérleti jogviszonyra szerződött – csoport esetén az Ör. nem kér teljesíteni.
6. Az Ör. 23. § (3) bekezdése túlterjeszkedik a szabályozásra felhatalmazást adó Ltv. 23. § (3) bekezdésén és ellentétes az Ltv. szabályozási céljaival, amely az önkormányzatok bérbeadói jogainak erősítését és a bérlők méltányos érdekeinek a védelmét irányozza elő. A lakásbérleti jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetése esetén fizetendő térítési díj a bérlő bérleti jogának pénzbeli megváltását jelenti, aki az ezen a jogcímmel szerzett vagyonnal lakhatásának további megoldása érdekében szabadon rendelkezhet. Nincs az önkormányzatnak felhatalmazása arra, hogy a térítési díjra való jogosultságot a közigazgatási határon kívüli lakóingatlan vásárlásához kösse.
7. Az indítványozó szerint végül a szabályozás ellentétes az Alaptörvény VI. cikkében található magánszférához való joggal, a XV. cikkében foglalt törvény előtti egyenlőség és diszkrimináció tilalom elveivel, a XXVII. cikkben meghatározott tartózkodási hely szabad megválasztásának jogával.
8. Mindezek alapján kérte az Ör. 23. § (3) bekezdésének törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését.
9. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 52. §-a alapján megküldte az indítványt az önkormányzatnak állásfoglalása beszerzése céljából. Az önkormányzat álláspontja szerint az Ör. 23. § (3) bekezdése nem törvényesítő. Az önkormányzatot, mint minden tulajdonost megilleti az Alaptörvény XIII. cikkébe foglalt tulajdonhoz való jog, az Ltv. 3. § (1) bekezdése felhatalmazást ad az önkormányzatnak a tulajdonába álló lakások hasznosítása szabályainak megalkotására. A lakásgazdálkodás a Mötv. 13. § (1) bekezdés 9. pontja szerint az önkormányzat kötelezettsége is egyben. Az Alaptörvény 38. cikke értelmében az önkormányzati lakásállomány nemzeti tulajdonnak minősül, és az Alaptörvény XIII. cikke alapján e vagyonnal az önkormányzat a választópolgárok iránti felelősséggel köteles gazdálkodni. A lakások szociális helyzet alapján történő bérbeadásakor az az objektív szempont érvényesül, hogy a bérlő képes-e a lakásbérlettel járó terhek viselésére. A szociálisan rászoruló emberek nemcsak alacsonyabb komfortfokozatú lakás béreltére jogosultak. Ezt tükrözi az Ör. 23. § (3) bekezdése.
10. Az önkormányzat kifejtette továbbá, hogy az Ltv. 23. § (3) bekezdése kifejezett felhatalmazást ad a másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályok megalkotására, az önkormányzat ezzel a felhatalmazással élt. Véleménye, hogy az önkormányzat pozitív diszkriminációval élt a szociálisan rászoruló bérlői kör tekintetében, mivel a térítési díj fizetésével ellensúlyozza a piaci alapon bérlők jövedelmi előnyeit. Utalt arra, hogy az Európai Unió által a regionális operatív program keretében támogatott Integrált Városfejlesztési Stratégiában 2008-ban az önkormányzat kötelezettséget vállalt az avult, szegregátumokat képező telepek felszámolására. Ezt a célt 2004-ben az Integrált Településfejlesztési Stratégiában is fenntartotta, így köteles önkormányzati segítséggel a munkaerőpiacról kiszorult emberek lakhatásának biztonságát megőrizni. Ezt leginkább a térítési díjből Miskolc vonzáskörzetében található településeken lehet megvalósítani.
11. Az Ör. 23. § (3) bekezdésben található 5 éves elidegenítési és terhelési tilalommal kapcsolatban az önkormányzat kifejtette, hogy annak célja az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás, amelyet az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése ír elő. Ezáltal lehet a közpénzből juttatott összeg rendeltetésszerű, célhoz kötött felhasználásról gondoskodni.
12. Az Etv. 7. § (2) bekezdés b) pontja értelmében nem diszkriminatív az a szabályozás, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka van, ilyen az Ör. 23. § (3) bekezdésbe foglalt szabályozás. Nem sérti a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát az Ör., mivel az Ltv. 23. § (3) bekezdése szerint csak a bérlő és a bérbeadó konszenzusa alapján jöhet létre e konstrukció.

#### **A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása**

13. Az Ltv. III. Fejezete szabályozza a lakásbérleti jogviszony megszüntését. Az Ltv. 23. § (3) bekezdése szerint a felek az önkormányzati lakásra kötött szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó a bérlőnek másik lakást ad bérbe, vagy pénzbeli térítést fizet. A másik lakás bérbeadása mellett

- pénzbeli térítés is fizethető. A másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályokat önkormányzati rendelet határozza meg. Az Ör.-ben szabályozott térítési díj az Ltv. e rendelkezésén alapul, célja a lakásbérleti jogviszony megszüntetése. Az Ltv. e szabálya felhatalmazást ad önkormányzati rendeletalkotásra. Az önkormányzat – mint ahogy ezt az Ör. bevezető része kifejezetten tartalmazza is – e felhatalmazás alapján hozta meg rendeletét.
14. Az Ör. indítványozó által vizsgálni kért 23. § (3) bekezdése a következőket tartalmazza: „A pénzbeli térítés maximális összegét az 5. számú melléklet határozza meg. A piaci alapon bérbe adott (korábban versenyeztetett) lakások esetében térítési díj nem fizethető. Az alacsony komfortfokozatú lakások esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által. Önkormányzati érdekre való tekintettel a komfortfokozatbeli korlátozástól a Városgazdálkodási, és -üzemeltetési Bizottság eltérést engedélyezhet.”
  15. Megállapítható, hogy az Ör. 23. § (3) bekezdése a térítési díjra jogosultak köréből kizárja a piaci alapon bérbe adott lakások bérlőit, de lehetőséget biztosít térítési díjra a költségelven vagy szociális rászorultság alapján bérbe adott lakások esetén. Az Ör. az alacsony komfortfokozatú lakások esetében a pénzbeli térítés feltételévé teszi, hogy a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol ingatlant.
  16. Az Ör. fenti szabálya egy körülhatárolható személyi kört érint: az alacsony komfortfokozatú lakásban élőket. Az önkormányzat a szabályozás magyarázataként arra utalt a Kúriának megküldött állásfoglalásában, hogy az Európai Unió támogatásával az önkormányzat kötelezettséget vállalt az avult, szegregátumokat képező telepek felszámolására. Tehát nyilvánvaló, hogy a támadott szabályozás alapvetően a szociális helyzet alapján rászorulókat érinti.
  17. Az Etv. 8. §-a a közvetlen diszkriminációra vonatkozó védett tulajdonságokat sorolja fel, a 9. § pedig a közvetett diszkriminációt határozza meg. Ez utóbbi lényege, hogy a szabályok formálisan mindenkire egyformán vonatkoznak, tartalmában azonban csak egy jól körülhatárolható csoportot sújt hátránnyal. Az Etv. 8. § q) pontja és a t) pontja alapján a szociális rászorultság védett tulajdonságnak minősül.
  18. Az Etv. 26. §-a értelmében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyeket
    - a) közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetéssel sújtani a lakhatást segítő állami vagy önkormányzati támogatások, kedvezmények vagy kamattámogatás nyújtásával kapcsolatosan,
    - b) hátrányos helyzetbe hozni az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek értékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása során.
  19. Megállapítható tehát, hogy az Etv. 26. §-a az önkormányzati lakásgazdálkodás tekintetében különösen is hangsúlyozza mind a közvetlen, mind pedig a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát.
  20. Az emberi jogokat védő nemzetközi és hazai fórumok közel azonos módszereket alkalmaznak a diszkrimináció megítélése kapcsán. Ezek szerint, ha nem az alapjogokat érintő megkülönböztetésről van szó, akkor a megkülönböztetés elfogadható, ha legitim cél érdekében, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között, ésszerű indok alapján történik a különbségtétel. Más – és szigorúbb – a diszkrimináció megítélése, ha az alapjogokat érint. Ebben az esetben az alapjog-korlátozás szükségességi/ arányossági tesztje az irányadó. Ezen túlmenően a faji, etnikai alapon történő hátrányos megkülönböztetés megállapítására és annak megszüntetésére illetve adott esetben szankcionálására egyes jogrendszerekben sor kerül már akkor is, ha az egyének közötti megkülönböztetés alapja valamilyen gyanús indok (suspect classification).
  21. Jelen ügyben az Ör. 23. § (3) bekezdésébe foglalt szabályból a szociális helyzet alapján történő tiltott megkülönböztetés azért következik, mert egy lakásbérlettel összefüggő szabálynak nem lehet legitim célja annak ösztönzése – olyan jogviszonyok létrehozása –, hogy az alacsonyabb komfortfokozatú lakásban lakók a város közigazgatási területén kívülre költözzenek.
  22. Nem megalapozott az önkormányzat azon érvelése, hogy az Ör. 23. § (3) bekezdése azért nem törvényt sértő, mert pozitív diszkriminációt valósít meg. Maga a lakásbérleti jogviszony térítés ellenében történő megszüntetésének önkormányzati szabályozása valóban egy pozitív lehetőség az Ltv. 23. § (3) bekezdése szerint. Ugyanakkor jelen ügyben nem is magával a térítési díjjal kapcsolatban merül fel a megkülönböztetés, hanem azzal összefüggésben, hogy az alacsonyabb komfortfokozatú lakások esetén ez a térítési díj ahhoz a hátrányhoz kötött, hogy egyrészt Miskolc közigazgatási határán kívül kell lakóingatlant vásárolni, másrészt az önkormányzat a lakáspiacon vásárolt magántulajdonú ingatlanra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalmat jegyez be.

23. Az Ör. 23. § (3) bekezdés alapján megállapítható, hogy a térítési díjra jogosult személyi kör összehasonlítható helyzetben lévő csoportokat jelöl. A nem a piaci alapon bérebe adott bérlakások bérlőinek köre költségelven és szociális helyzet alapján bérel lakást, amely csoporton belül a szociális helyzet alapján történő elkülönítés (az alacsonyabb komfortfokozatú lakások bérlőinek megjelölésével) megvalósul. Az Ör. 23. § (3) bekezdésében tükröződik az Etv. 26. §-ában foglalt tilalom: az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti, ha szociális helyzet alapján a szabályozás olyan jogviszonyokat hoz létre, amelyekben közvetett, vagy közvetlen hátrányos helyzetbe hozza az önkormányzati tulajdonú lakások bérlőit. Az Ör. 23. § (3) bekezdés harmadik mondata tartalmára az Ltv. 23. § (3) bekezdés nem ad felhatalmazást.
24. Az az ösztönző szabály, amelynek eredményeként az egyén, egyének csoportja az adott település elhagyására köteles, sértheti a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogot, a magán-, a családi élet, az otthonhoz és a kapcsolattartáshoz való jogot is. A szabályozásnak tárgyilagos megítélés szerint nincs – a hatályos magyar jogrendszer alapjogi standardjai szerint – elfogadható indoka.
25. Nem helytálló az önkormányzat azon érve sem, hogy mivel a bérlő és a bérbeadó közös megegyezéséről van szó, ezáltal a bérlő szabad akaratából költözik a városon kívülre. Figyelembe kell venni, hogy a város közigazgatási területének elhagyását, mint kötelezettséget – a térítési díjhoz jutás feltételeként – az Ör. írja elő. Tehát az önkormányzat mint közhatalommal rendelkező szervezet jogszabályba foglalt előírásáról van szó, s nem arról, hogy az alacsonyabb komfortfokozatú lakás bérlői szabad akaratukból belátják, hogy a térítési díj ellenében lakhatásukat Miskolcon kívül jobb körülmények között tudják biztosítani.
26. Az érintett önkormányzat az Alaptörvény XIII. cikkébe foglalt tulajdonhoz való jogára, és az Ltv. 3. § (1) bekezdésére hivatkozik, amely alapján az önkormányzati tulajdonú lakásokról tulajdonosi jogai alapján rendelkezhet. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Az Alaptörvény a tulajdon kötelez (Eigentum verpflichtet) elvét fogalmazta meg akkor, amikor a társadalmi felelősségre utal. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia korlátozását messzemenően lehetővé teszik [lásd először a 64/2003. (XII. 22.) AB határozatot]. Fokozottan igaz ez az önkormányzati tulajdonra mint köztulajdonra. Az önkormányzat a tulajdonával való rendelkezés során – azon túl, hogy a törvényi keretek között kell eljárnia – felelősséggel tartozik olyan szabályozás kialakítására, amely nem kerül az egyén Alaptörvénybe foglalt jogai elé.
27. A Kúria Önkormányzati Tanácsa tehát megállapította, hogy az Ör. 23. § (3) bekezdése az Ltv. 23. § (3) bekezdésével ellentétes. Bár e törvényi rendelkezés felhatalmazást ad az önkormányzatoknak a térítési díjra vonatkozó szabályok rendeleti megalkotására, de nyilvánvalóan nem ad felhatalmazást arra – s az önkormányzat erről felhatalmazás nélkül nem rendelkezhet – hogy az önkormányzat a térítési díjból vásárolt lakásra öt éves elidegenítési és terhelési tilalmat állapítson meg, de ugyan így nincs felhatalmazás az önkormányzatnak a városon kívüli költözés feltétele meghatározására sem.

#### **A döntés elvi tartalma**

28. Törvénytörő az az önkormányzati szabályozás, amely a lakásbérleti jogviszony térítési díj ellenében történő megszüntetését ahhoz köti, hogy a bérlő a település közigazgatási területén kívülre költözzön.

#### **Alkalmazott jogszabályok**

29. 1993. évi LXXVIII. törvény 23. § (3) bekezdés; 2003. évi CXXV. törvény 8. §, 26. §

#### **Záró rész**

30. A Magyar Közlönyben és az önkormányzati rendelettel azonos módon való közzététel elrendelésére a Bszi. 57. §-a folytán alkalmazandó Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontja alapján került sor.
31. A döntés elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2015. április 28.

Dr. Kalas Tibor s. k. a tanács elnöke; Dr. Balogh Zsolt s. k. előadó bíró, Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k. bíró