



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

Dr. Tiba Zsolt jegyző úr
részére

Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata

Iktatószám: BP/2800/00477-1/2023.
Ügyintéző: dr. Tabányi Annamária
Telefonszám: (1) 795-8885
E-mail: tabanyi.annamaria@bfkh.gov.hu
Tárgy: Szakmai segítségnyújtás az
önkormányzati lakások és helyiségek
bérletére, valamint elidegenítésére
vonatkozó önkormányzati rendeletekkel
összefüggésben

Ez a levél kizárólag a TFÍK informatikai rendszerébe történő feltöltéssel kerül megküldésre!

Tisztelt Jegyző Úr!

Budapest Főváros Kormányhivatala a Miniszterelnökség által kiadott, fővárosi és vármegyei kormányhivataloknak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos 2023. évi ellenőrzési munkaterv I. pontjában meghatározott szempontok szerint – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (3) bekezdés b) pontjában biztosított jogkörében – céllenőrzés keretében vizsgálta az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, valamint ezek elidegenítésére vonatkozó helyi rendeleteket.

A célvizsgálat elsődleges szempontját az képezte, hogy az érintett önkormányzat eleget tett-e a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Lt.) előírt jogalkotási kötelezettségének, nem terjeszkedett-e túl a törvényben biztosított jogkörén, illetve a vonatkozó rendeleteit a magasabb szintű jogszabályokkal összhangban alkotta-e meg.

A felülvizsgálat Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzata Képviselő-testületének alábbi rendeleteit érintette:

- Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzat Képviselő-testülete 45/2020. (XII. 18.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata tulajdonában álló lakások lakbérének megállapításáról (a továbbiakban: ÖR1)
- Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzat Képviselő-testülete 44/2020. (XII. 18.) önkormányzati rendelete a Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata tulajdonában álló lakások bérletének szabályozásáról (a továbbiakban: ÖR2)

- Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzat Képviselő-testülete 26/2020. (VI. 26.) önkormányzati rendelete a Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésének egyes feltételeiről (a továbbiakban: ÖR3)
- Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testülete 13/2020. (V.12.) önkormányzati rendelete a Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata tulajdonában álló helyiségek bérbeadásáról (a továbbiakban: ÖR4)
- Budapest Főváros XIV. Kerület Képviselő-testületének 10/2016 (II.29.) önkormányzati rendelete az önkormányzati tulajdonban lévő lakások és helyiségek víz- és csatornahasználati díjának bérelőre történő áthárításáról (a továbbiakban: ÖR5)

Az Lt. alapján az önkormányzatoknak nem csak lehetősége, de egyben kötelessége is rendeletet alkotni a lakás- és helyiséggazdálkodás területén; az Lt. 2. számú melléklete kifejezetten felsorolja a törvény szövegében elszórtan megjelenő jogalkotási kötelezettséget igénylő tárgyköröket.

A lakásbérleti jogviszonyok vonatkozásában az önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság is elvi jelleggel rámutatott „*a helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre a lakásbérleti viszonyok szabályozására nem korlátlan, csak törvényi felhatalmazása alapján rendelkezik a lakásbérletre vonatkozó szabályozási jogkörrel.*” Kiemelte továbbá, hogy „*a helyi önkormányzat szabályozási jogkörét csak az Lt. keretei között gyakorolhatja. Az Lt. szabályozási módszerére az a jellemző, hogy nem általános felhatalmazást ad a helyi önkormányzatnak a tulajdonában álló lakásokkal kapcsolatos lakásbérleti jogviszonyok tartalmának szabályozására, hanem konkrétan meghatározza azokat a lakásbérleti jogviszonnyal kapcsolatos szabályozási tárgyakat, amelyekre nézve az önkormányzat rendeletében rendelkezhet.*” [3/1999. (III.24.) AB határozat]

Az Lt-ben foglalt jogalkotási felhatalmazás a települési önkormányzatok számára jogalkotási kötelezettségként értelmezhető tehát, amelyre tekintettel a törvényességi felülvizsgálat – a rendeletek formai és tartalmi szempontú ellenőrzése mellett – kiterjedt arra is, hogy Zuglói Önkormányzatának Képviselő-testülete a felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségének teljeskörűen eleget tett-e.

E normakontroll során szerzett tapasztalatokról, az észlelt formai és tartalmi hiányosságokról – az Mőtv. 133.§ (3) bekezdésében foglalt szakmai segítségnyújtási jogkörben eljárva – az alábbiak szerint tájékoztatom.

I. Formai észrevételek

1. Az önkormányzati rendeletek bevezető része

A Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (eredeti jogalkotási hatáskörben), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (származékos jogalkotási hatáskörben) alkothat önkormányzati rendeletet. A vizsgált önkormányzati rendeleteket Zuglói Önkormányzatának Képviselő-testülete származékos jogalkotási hatáskörében eljárva, az Lt. felhatalmazása alapján alkotta meg. Előbbiekre tekintettel az ÖR3 és ÖR4 bevezető részében az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére **eredeti jogalkotói hatáskörként történő hivatkozás nem megfelelő.**

A Jszt. 52. § (2) bekezdés a) pontja alapján a jogszabály bevezető részében fel kell sorolni a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékeket: ennek megfelelően **rögzíteni szükséges tehát a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezést, majd ezt követően meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi előírást, amely alapján a jogszabályt kiadják.** Ezek a rendelet megalkotásának érvényességi kellékei, ezért lényeges, hogy a jogalkotói hatáskör és feladatkör feltüntetésére szabályosan kerüljön sor. **Erre tekintettel a felhatalmazó és a feladatkört megállapító rendelkezések alkalmazásával**

összefüggésben a következőkre hívom fel a figyelmet.

a) Származékos jogalkotói hatáskörben megalkotott rendeletek esetén a Jszt. 54. § (1) bekezdésének szabályait kell irányadónak tekinteni, amely szerint *„A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.”*

Az idézett szabály értelmében, ha a rendelet megalkotására több felhatalmazást adó jogszabályhely alapján került sor, a bevezető részben valamennyit fel kell tüntetni, egyidejűleg megjelölve az azok alapján megalkotott rendelkezéseket is.

Az Lt.-ben az önkormányzati rendeletalkotásra történő felhatalmazás nem egy konkrét helyen, hanem a törvény több pontján található; a 2. számú melléklet pedig összefoglalót ad arra nézve, hogy az önkormányzati rendeleteknek mit kell tartalmazniuk. A Jszt.-nek megfelelő megoldás tehát az, ha a bevezető részben a Lt. valamennyi felhatalmazásként értékelhető szakasza feltüntetésre kerül, a Jszt. több felhatalmazásra vonatkozó hivatkozást tartalmazó bevezető rész felépítését tartalmazó 1. melléklet 7.5.2.2. pontjában foglaltak szerint.

Fentiekre tekintettel javaslom az ÖR1 és az ÖR2 bevezető részében a Lt. 2. számú mellékletére hivatkozás helyett annak rendeletalkotásra felhatalmazó valamennyi jogszabályhelyének megjelölését.

b) A feladatkört és a felhatalmazást tartalmazó rendelkezések ellentmondásos alkalmazása, felcserélése szintén jogalkotási hiba, erre vonatkozóan a Jszt. alábbi szabályait kell irányadónak tekinteni:

A Jszt. 55. § (1) bekezdése, amely szerint *„A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.”*

A Jszt. 55. § (5) bekezdése, amely alapján: *„Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatkörként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.”*

A fővárosi kerületi önkormányzatok által ellátandó feladatokat az Möt. 23. § (5) bekezdésének 1-19. pontjai sorolják fel, ennek megfelelően a kerületi önkormányzatok által alkotott rendeletekben feladatkörként e pontok valamelyikét, illetve a vonatkozó ágazati jogszabály megfelelő szakaszát kell feltüntetni. Az Möt. 13. § (1) bekezdése az egyéb – nem fővárosi és kerületi – helyi önkormányzatok vonatkozásában állapítja meg a kötelezően ellátandó feladatokat, ezért e jogszabályhely feltüntetése az ÖR1 és ÖR2 -ben helytelen. Az ÖR3 pedig nem tartalmaz feladatkör megjelölést.

c) A Jszt. 52. § (1) bekezdés b) pontja írja elő, hogy a rendelet bevezető részének kötelező tartalma a jogalkotás aktusára utaló kifejezés. A Jszt. 1. mellékletének 7.5.1.4. pontja szerint a jogalkotás aktusára utaló kifejezés az önkormányzati rendelet bevezető részében: *„a következőket rendeli el”*. A Jszt. szabályai kötelezően alkalmazandóak, ettől eltérő kifejezés alkalmazása nem megengedett, ennél fogva az ÖR1-ben alkalmazott *„a következőket rendeletet alkotja”*, illetve az ÖR2-ben használt *„a következő rendeletet alkotja”* fordulat jogszabályellenes.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy annak ellenére, hogy a Jat. 8. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletek bevezető része módosítható, azonban az 1. pontban jelzett, a jogszabályok megjelölésének

hibáira tekintettel csak új alaprendeletek elfogadása keretében orvosolhatók a bevezető részek jelzett hibái is.

2. Egyéb jogszabályszerkesztési hibák

A Jszer. 48. § (1) bekezdése a **pontok megjelölésére** két lehetőséget biztosít, amelynek értelmében a pontok **a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.**

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján a több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni.

Az ÖR2 3. §-a az értelmező rendelkezéseket a) -tól zs) pontig, a 7. § (3) bekezdése a kérelemhez csatolandó mellékleteket a)-tól y) pontig, a 16. §-a a bérbeadás jogcímeit a)-tól q) pontig sorolja fel, e felsorolások megjelölése, tekintettel arra, hogy azok tizenötnél több elemet foglalnak magukban, **nem felelnek meg a Jszer. imént hivatkozott rendelkezésnek.**

II. Tartalmi észrevételek

1. A rendeletalkotási felhatalmazás kimerítése

Ahogy arra korábban utaltam, az Lt. alapján az önkormányzatoknak kötelessége rendeletet alkotni a lakás- és helyiséggazdálkodás területén; az Lt. 2. számú melléklete részletesen meg is határozza azokat a tárgyköröket, amelyeket önkormányzati rendeletben kell szabályozni.

Az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy az egyértelmű szabályozási kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat-és hatáskörében köteles eljárni, ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségének kimerítésére is. [9/1995. (II.22.) AB határozat] A felhatalmazás jogosultja - a Jat. 5. § (8) bekezdése szerint - köteles a jogszabályt megalkotni, kivéve, ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik.

Zugló Önkormányzatának Képviselő-testülete az alábbi tárgykörökben nem tett maradéktalanul eleget a rendeletben történő szabályozási kötelezettségének.

a) Az önkormányzat, az Lt. 62. § (1) és (3) bekezdése értelmében **az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakóépületeinek (a bennük lévő lakások) elidegenítéséből származó bevételeit lakáscélokra és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális beruházásokra használhatja fel.** A felhasználás részletes szabályait önkormányzati rendeletben kell meghatározni. **Az ÖR3 az előbbiekkkel ellentétben nem tartalmaz a bevételek felhasználására vonatkozó szabályokat.**

b) Az Lt. 35. § (2) bekezdése alapján **a külön szolgáltatás díját önkormányzati rendelet, illetve más jogszabály keretei között a bérbeadó állapítja meg.** Az Lt. 91/A § 18. a) pontja szerint **e „külön szolgáltatások” körébe tartozik a vízellátás és a csatornahasználat (szennyvízszállítás) biztosítása,** amelyre vonatkozóan az önkormányzati rendeletalkotás speciális feltételeit a víz- és csatornadíjnak a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérlőre való áthárításáról szóló 18/1990. (I. 31.) MT rendelet (a továbbiakban: MT. rendelet) 2. § (2) bekezdés b) pontja tartalmazza. Az MT. rendelet értelmében **a díjmegtérítés havi összege azokban a bérleményekben, amelyekben a vízfogyasztás nem mérhető, az önkormányzat tulajdonában álló lakás esetében az önkormányzat rendeletében meghatározott víz- és csatornadíj áthárítására vonatkozó éves normák, valamint a településen érvényes víz- és csatornadíj szorzatának egytizenketted része.** Minden más bérlemény esetén a felek megállapodásának megfelelő összeg, ennek hiányában az önkormányzat rendeletében meghatározott víz- és csatornadíj áthárítására vonatkozó norma figyelembevételével megállapított összeg.

Az ÖR5 3. § (3)-(5) bekezdése értelmében a mérhető vízfogyasztással nem rendelkező önkormányzati tulajdonú bérleményekben a víz-és csatornahasználat éves átalánydíja az előző évi korrigált fogyasztást (díjalap) alapul véve az éves négyzetméterre jutó egységár és a bérlemény alapterületének szorzata. A bérlet által fizetendő havi díj a megállapított éves átalánydíj 1/12-ed része. A 4. § rögzíti, hogy a bázisévet követő év április 1-jétől a bázisév adatai alapján kalkulált összegnek megfelelő havi átalánydíjat kell megfizetni. A díjszámítás alapja az előbbiek alapján tehát nem az önkormányzat rendeletében meghatározandó éves norma, hanem az éves átalánydíj.

Az ÖR5 5. §-a kimondja, hogy társasházban lévő önkormányzati tulajdonú bérlemények esetében a fizetendő víz- és csatornadíj havi mértéke a társasházi közgyűlés mindenkor közös költség megállapítására vonatkozó határozatában elfogadott víz- és csatornadíjra vonatkozó havi összeg, azaz a társasházi közgyűlési jegyzőkönyvben foglalt vízáramlás és vízáramlás nélküli havi társasházi szolgáltatási díj különbözete.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5013/2018/6. számú határozatában kitért arra, hogy a bérlet által fizetendő víz- és csatornadíj megállapításának szabályozási keretét központi szinten az MT rendelet biztosítja. Az MT rendelet 2. § (2) bekezdés b) pontja rögzíti a fent ismertetett módon díjmegtérítés havi összegét azokban a bérleményekben, amelyekben a vízfogyasztás nem mérhető. A Kúria által levont következtetés szerint az önkormányzat a tulajdonában álló, vízmérő órával nem rendelkező társasházi lakás esetében is rendeletben köteles megállapítani a víz- és csatornadíj áthárítására vonatkozó éves normákat – amelyet a bérbeadónak a bérlettel közölnie kell – függetlenül attól, hogy a lakóházban milyen tulajdoni részesedése van.

Az ÖR5 3. § (3)-(5) bekezdése, valamint 4-5. §-a nem tesz eleget az MT. rendelet 2. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltaknak, mivel a díjfizetés mértékének meghatározása során mellőzi az éves norma alkalmazását.

2. A felhatalmazás keretein túlmutató rendelkezések

a) Az ÖR3 7. §-ában a vevő fizetési kötelezettségének biztosítékául előírja, hogy az adásvételi szerződésben az önkormányzat javára jelzálogjogot és annak biztosítására elidegenítési és terhelési tilalmat kell az adott ingatlan tulajdoni lapjára bejegyeztetni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5007/2012/6 számú határozatában rámutatott, hogy az Lt. „...felhatalmazó rendelkezései nem jogosítják az érintett önkormányzatot zálogjog jogszabályi alapítására. Az önkormányzat felhatalmazása a lakások és egyéb helyiségek elidegenítésekor a vételár meghatározására, a részletfizetés és egyéb kedvezmények megállapítására terjednek ki. Az eladás, avagy a vételár megfizetése módjának és feltételeinek megállapítására irányuló felhatalmazás [Lt. 54. § (3) bekezdés, 58. § (3) bekezdés] nem jelenti dologi jogi kötelezettség eredményező biztosíték rendeleti előírására. A Köf.5008/2012/8 számú határozatában a jelzálogjog alapítására vonatkozóan leszögezte, hogy „az önkormányzat, mint tulajdonos szerződésben rendelkezhet az adott tárgyban, azonban törvényi felhatalmazás nélkül közhatalmi jogosítványával élve, rendeletben nem.”

Az Lt. 54. § (1) bekezdése és 58. § (2) bekezdése tehát nem ad felhatalmazást az önkormányzatok számára arra, hogy rendeletben zálogjogot alapítsanak, ebből következően az ÖR3 7. §-a a felhatalmazás keretein túlterjeszkedő rendelkezést tartalmaz. Nincs ugyanakkor akadálya a jelzálogjog, és az annak biztosítására szolgáló elidegenítési és terhelési tilalom adásvételi szerződésben való kikötésének.

b) Az ÖR3 25. § (12) bekezdése értelmében a vételár – részletekben történő megfizetése esetében bármely vételárrészlet tekintetében – 60 napot meghaladó fizetési késedelme esetére ki kell kötni az önkormányzat adásvételi szerződéstől való elállási jogát az eredeti állapot helyreállítása mellett. Amennyiben az önkormányzat elállási jogával él, jogosult az ingatlan használatának ellenértékére. Az elállás okán a vevő

jogcím nélküli használónak minősül és köteles megfizetni a hasonló adottságú ingatlan bérleti díjának megfelelő használati díjat.

Az Alkotmánybíróság 33/1996. (VII.9) és 27/1997. (IV.25.) határozatában kifejtettekre tekintettel – amelynek értelmében az **Lt., illetve más törvényi rendelkezés nem hatalmazta fel az önkormányzatot arra, hogy rendeletében az önkormányzat, mint a lakás eladója javára elállási jogot alapítson** – az ÖR3-ban az önkormányzat javára biztosított **elállási jog a felhatalmazás kereteit meghaladó rendelkezésnek minősül.**

Mindezekre tekintettel, az Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pontjában biztosított jogköre alapján kérem a Tisztelt Jegyző Urat, hogy a Képviselő-testületet a Kormányhivatal fent részletezett szakmai álláspontjáról és a jelen vizsgálat során tett megállapításairól tájékoztatni szíveskedjék.

Kérem továbbá, hogy a fentiekben jelzett észrevételekre tekintettel – a hivatkozott magasabb szintű jogszabályi rendelkezésekkel való összhang megteremtése érdekében – az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, valamint ezek elidegenítésére vonatkozó helyi rendeletek felülvizsgálatáról és szükség szerinti módosításának előkészítéséről gondoskodni szíveskedjék.

A fenti tárgyban esetlegesen felmerülő egyéb kérdések vonatkozásában a Kormányhivatal munkatársai készséggel nyújtanak további szakmai segítséget.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond