



**A Kúria
Önkormányzati Tanácsának
határozata**

A határozat száma:	Köf.5.013/2023/6.
A tanács tagjai:	Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke Dr. Dobó Viola előadó bíró Dr. Kalas Tibor bíró Dr. Kiss Árpád Lajos bíró Dr. Hajnal Péter bíró
Az indítványozó:	Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal (cím1.)
Az indítványozó képviselője:	Dr. Koréh Zoltán Tamás kormánytisztviselő
Az érintett önkormányzat:	Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata (cím2.)
Az érintett önkormányzat képviselője:	Dr. Faludi Csaba ügyvéd (cím3)
Az ügy tárgya:	önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének az önkormányzat tulajdonában álló önkormányzati lakások bérletéről, a lakbérek mértékéről szóló 11/2022. (V. 9.) önkormányzati rendeletének 6. § (4), (6) és (12) bekezdése, valamint 4. melléklete 2.) pontjának első mondata más jogszabályba ütközik, ezért azokat 2023. december 31. napjával megsemmisíti.
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] A Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Indítványozó) – bejelentésre indult törvényességi felügyeleti eljárásban – 2023. március 1. napján kelt CS/B01/02007-2/2023. számon a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) Közgyűlésének az önkormányzat tulajdonában álló önkormányzati lakások bérletéről, a lakbérek mértékéről szóló 11/2022. (V. 9.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 6. § (4), (6) és (12) bekezdése, és 4. melléklete 2.) pontja első mondatának vonatkozásában törvényességi felhívással élt az önkormányzat felé. Álláspontja szerint a felhívással érintett rendelkezések sértik a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 34. § (1) bekezdését, mert az Ör. a helyreállítatlan önkormányzati lakás helyreállítása mellett történő költségelvű bérbeadás esetében nem a lakbér mértékét, hanem annak csupán az alsó és felső összegét határozza meg. Így ezen összegkereten belül a felek – a pályázati felhívásra tett legmagasabb lakbér fizetésére tett ajánlat elfogadásával – szabadon állapodhatnak meg, ami az Ltv. 38. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati lakások esetében nem megengedett. Az önkormányzat ugyanis rendeletben köteles meghatározni a lakbér – bérbeadás jellege szerint differenciált – mértékét.

[2] Az önkormányzat képviselőjében eljáró polgármester 2023. április 13. napján kérte a törvényességi felhívásban megjelölt 2023. április 14-i határidő meghosszabbítását. A kérelem indokaként előadta, hogy a közgyűlés 2023. április 28. napján soron következő ülésén fog dönteni a törvényességi felhívásban foglaltakról. Egyúttal ismertette a felhívással kapcsolatos álláspontját, amely szerint azzal, hogy az Ör. meghatározza az érintett lakbér alsó és felső értékét, rendeleti szinten „konkrétan” állapítja meg a lakbér mértékét. Véleménye szerint ezen kereten belül bármilyen lakbérmérték az Ör. által megállapítottak minősül, az ajánlattevő által keretösszegeken belül megajánlott lakbér lesz a fizetendő lakbér.

[3] Az indítványozó a törvényességi felhívásban adott határidőt 2023. május 3. napjáig meghosszabbította. Az önkormányzat 2023. május 4. napján tájékoztatta az indítványozót, hogy a közgyűlés nem tárgyalta a törvényességi felhívásban foglaltakat.

Az indítvány és az önkormányzat védirata

[4] Az Indítványozó a 2023. május 18. napján előterjesztett indítványában kérte a Kúria Önkormányzati Tanácsától (a továbbiakban: Kúria vagy Önkormányzati Tanács) a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 139. § (1) bekezdése, 140. § (1) bekezdése, 143. § (1) bekezdése alapján az Ör. 6. § (4), (6) és (12) bekezdése, és 4. számú melléklete 2.) pontja első mondata más jogszabályba ütközése megállapítását és megsemmisítését.

[5] Az Indítványozó kifejtette, hogy az Ör. a helyreállítatlan önkormányzati lakás helyreállítása mellett történő költségelvű bérbeadás esetében nem egy konkrét (pl. m² alapú)

összegeben állapítja meg a lakbér mértékét, hanem csupán annak alsó és felső értékét (keretösszeget), amelyen belül licitáltatás során dől el a fizetendő lakbér mértéke. Ezáltal a szabályozás az Ltv. 34. §-ába ütközik, ugyanis nem az Ör., hanem - annak keretein belül ugyan - maguk a felek határozzák a fizetendő lakbér mértékét.

[6] A Kúria a Kp. 140. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.

[7] Az önkormányzat védiratában elsőként a törvényességi felhívás előterjesztésének jogszerűségét vitatta. Ezzel összefüggésben arra a leváltváltásra hivatkozott, melyben az Indítványozó kérése az volt, hogy az önkormányzat a Miniszterelnökség által elrendelt – az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, valamint ezek elidegenítésére vonatkozó – célvizsgálatot követően, valamint a jegyzők számára készült szakmai segítségnyújtás birtokában vizsgálja felül az Ör-t. Előadta, hogy önkormányzathoz 2023. április 27-én érkezett szakmai segítségnyújtásban foglalt jelzések nem konkretizáltak, az a helyi rendeletek tipikus hibáit, hiányosságait foglalja össze. Utalt arra, hogy mivel a szakmai segítségnyújtás a közgyűlést megelőző napon érkezett, a közgyűlésnek nem volt lehetősége az abban foglaltak áttanulmányozására. A 2023. június 30. napjáig lefolytatandó átfogó célvizsgálat eredményéről az önkormányzatnak nincs tudomása. Jelezte továbbá, hogy az önkormányzat az Ör. kapcsán szakmai konzultációt és a normaszövegre vonatkozó szövegszerű módosítási javaslatot kért, mely megkeresésnek az indítványozó nem tett eleget.

[8] Az Ör. támadott rendelkezéseivel kapcsolatban előadta, hogy a fizetendő lakbér nem képezi szabad megállapodás tárgyát. Érvelése szerint „a Lakásrendeletben mivel a lakbér alsó és felső határa is rögzítve van, így rendeleti szinten konkrétan meghatározásra került a lakbér mértéke, az a Lakástörvény szabályozásával összhangban van. Ezen a kereten belül bármilyen lakbérmérték az Ör. által megállapítottnak, szabályozottnak minősül.” A fizetendő lakbér a pályázat során a keretösszegeken belül megajánlott lakbér lesz, így annak mértéke előre kiszámítható a bérlő részére. Az alsó és felső határ közti összes lehetséges lakbérmérték számszerű kiírása a rendeletben nem indokolt annak túlzott helyigénye miatt, valamint az a szabályozás átláthatatlanságát eredményezné.

[9] Az Indítványozó a védíratra tett észrevételében előadta, hogy az önkormányzat által jelzett, a Miniszterelnökség utasításában előírt önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, valamint ezek elidegenítésre vonatkozó helyi rendeletek törvényességi felügyeleti célvizsgálata CS/03222/202. ügyiratszámokon folyamatban van, annak határideje 2023. június 30. Egyúttal utalt arra, hogy a jelen ügyben a törvényességi felügyeleti eljárás nem a célvizsgálat keretében, hanem lakossági bejelentésre, CS/02007/2023. számon indult. Mivel a bejelentés kivizsgálása során az indítványozó jogszabálysértést észlelt, annak megszüntetése érdekében jogosult volt intézkedést tenni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokolása

[10] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

I.

[11] A Kúria elsőként – a védiratban jelzett eljárási kifogásra figyelemmel - az indítvány előterjesztésének jogszerűségét vizsgálta meg és megállapította, hogy az indítványozó a törvényességi felügyeleti eljárást a vonatkozó jogszabályok betartásával folytatta le.

[12] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 134. § (1) és (2) bekezdése szerint, ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

[13] A kormányhivatal az Mötv. 132. § (1) bekezdése alapján a törvényességi felügyelet többféle eszköze közül választhat, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szól.

[14] A Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza.

[15] A Korm. rendelet 9. §-a a)-d) pontjaiban határozza meg, hogy mikor tekinthető a fővárosi és vármegyei kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelennek. Így eredménytelennek minősül a felhívás - többek között - ha az érintett a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében [a]), ahogyan abban az esetben is, ha a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig a fővárosi és vármegyei kormányhivatalt nem tájékoztatja[d)].

[16] Az Mötv. 136. § (2) bekezdése értelmében a kormányhivatal indítványozhatja az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást.

[17] A Mötv. rendszerében önkormányzati rendelet törvényellenessége esetén a Kúria jár el, s dönti el a rendeletalkotó önkormányzat és a törvényességi felügyelet ellátó szerv (a Kormányhivatal) között az adott önkormányzati rendelet törvényességét érintő vitát.

[18] A fentieket figyelembe véve megállapítható, hogy a hatályos szabályozásból az következik, hogy a kormányhivatal a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt csak azoknak az önkormányzati rendeleti rendelkezéseknek kérheti a vizsgálatát, amelyre vonatkozóan korábban (eredménytelen) törvényességi felhívással élt. (Köf.5026/2016/4.) A normakontroll eljárás kezdeményezésének előfeltétele, hogy az önkormányzat képviselő-testülete megismerhesse és megtárgyalhassa a kormányhivatal által észlelt törvényességi problémát.

[19] A Kúria Önkormányzati Tanácsa a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy jelen esetben az indítvány benyújtására jogszerűen, az eredménytelen törvényességi felhívást követően került sor. A Kúria a védiratban foglaltakra figyelemmel megjegyzi, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás során nincs relevanciája sem a célvizsgálatnak (akár az adott szabályozási tárgykörre is vonatkozik), sem annak, hogy a felügyeleti eljárás milyen okból (bejelentésre, avagy a kormányhivatal jogszabályba ütköző helyi szabályozás észlelése alapján) indult. Amennyiben a fenti jogszabályi feltételek fennállnak, az indítvány benyújtására jogszerűen lehetősége van a kormányhivatalnak.

[20] Az önkormányzat azon állítását is megalapozatlannak ítélte a Kúria, hogy „a közgyűlésnek nem volt lehetősége megismerni és megtárgyalni a kormányhivatal által észlelt törvényességi problémát”, hiszen az indítványozó a törvényességi felhívásban előírt 30 napos határidőt az önkormányzat kérelmére meghosszabbította, ezzel is előmozdítva a törvényességi felhívásban foglaltak vonatkozásában szükséges döntés meghozatalát. Ennek ellenére a meghosszabbított határidőben sem történt érdemi intézkedés.

II.

[21] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítvány érdemét megvizsgálva, a következőkre mutat rá.

[22] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

[23] Az önkormányzat az Ör-t származékos jogalkotói hatáskörében alkotta meg, felhatalmazó jogszabályként az Ltv.-t jelölte meg. Az Ltv. 3. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra (a továbbiakban: önkormányzati lakás) a tulajdonos önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni.

[24] Az Ör. vitatott rendelkezései a következők:

5. Pályáztatás helyreállítatlan lakások helyreállítására

6. §

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott lakások esetében a pályáztatás a lakás bérbeadó által meghatározott helyreállítási, korszerűsítési munkálatok bérlő általi elvégzése mellett, költségelvű lakbér mértékére történő ajánlattétellel történik. A lakbér összegére vonatkozó ajánlat a pályázati kiírásban a 4. sz. melléklet alapján a minimális (alsó határ) és a maximális lakbérként (felső határ) megjelölt értékek közötti összeg lehet.

(6) A költségelvű pályázat esetén a pályázat nyertese az, akinek a pályázata érvényes és - legfeljebb a 4. számú mellékletben rögzített maximális mértékű – legmagasabb összegű költségelvű lakbér megfizetésére tesz ajánlatot. A pályázók azonos mértékű költségelvű lakbérre vonatkozó ajánlata esetén az a nyertes pályázó, aki több hónapra előre vállalja a havi lakbér megfizetését. Amennyiben ez alapján a nyertes személye nem választható ki, sorsolás tartandó.

(12) A költségelvű pályázat során bérbe adott lakás bérlője a pályázat során megajánlott mértékű - legfeljebb a 4. számú mellékletben rögzített maximális mértékű - költségelvű lakbért köteles fizetni.

4. számú melléklet. 2.) pont első mondata:

Helyreállítatlan lakások helyreállítására irányuló pályáztatás során a lakbér mértéke legfeljebb a táblázatban feltüntetett érték 200%-a lehet.

[25] Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. támadott rendelkezései az Ltv. 34. § (1) bekezdésébe ütköznek azáltal, hogy önkormányzati lakás helyreállítása mellett történő költségelvű bérbeadás esetében nem határozzák meg konkrétan a lakbér mértékét.

[26] Az Ltv. 34. § (1) bekezdése alapján „Az önkormányzati lakások lakbérének mértékét

a) szociális helyzet alapján, vagy

b) költségelven, vagy

c) piaci alapon

történő bérbeadás figyelembevételével önkormányzati rendelet állapítja meg.”

Ugyanezen § további bekezdései egymástól – részben – eltérő szabályozást tartalmaznak a szociális helyzet alapján, illetve a költségelven bérbeadott lakások lakbérének megállapítására vonatkozóan. Az Ltv. 34. § (2) bekezdése előírja, hogy a szociális helyzet alapján bérbe adott, illetőleg az állami lakás lakbérének mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és településen, illetőleg a lakóépületen belüli fekvése, valamint a 10. § rendelkezéseinek megfelelően a bérbeadó által a szerződés keretében nyújtott szolgáltatás alapján, továbbá a 13. § (2) bekezdés

rendelkezéseinek figyelembevételével kell meghatározni. Az Ltv. 34. § (4) bekezdése értelmében a költségelven bérbe adott lakás lakbérének mértékét a lakás (2) bekezdésben meghatározott alapvető jellemzői, továbbá a 10. § és a 13. § (1) bekezdésének rendelkezései alapján úgy kell megállapítani, hogy a bérbeadónak az épülettel, az épület központi berendezéseivel és a lakással, a lakásberendezésekkel kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek.

[27] Az Alaptörvény 28. cikke a jogszabályok értelmezésével kapcsolatosan ad eligazítást, iránymutatást, mely szerint „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” A teleologikus jogértelmezés keretében a bíróságoknak elsősorban a jogalkotó által meghatározott célt kell figyelembe venniük. A jogszabályok preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása a teljes jogalkotási folyamatban autentikus forrása a jogalkotói cél feltárásának. Az Alaptörvény ezen források értelmezési segédletként való használatát teszi kötelezővé a bíróságok részére a jogalkalmazási tevékenység során azzal, hogy ezek – értelemszerűen – nem tekinthetők a jogértelmezés ezen fajtája kizárólagos módszerének. Az indítványozó által hivatkozott Ltv. 34. § (1) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indokolás szerint „a törvény nem változtat azon az alapelven, hogy az önkormányzati és az állami lakások lakbére – ellentétben az egyéb tulajdonú lakásokkal, és (tulajdonformától függetlenül) a nem lakás céljára szolgáló helyiségekkel – a jövőben sem lehet szabad megállapodás tárgya.”

[28] Továbbá egyértelműen kiemeli a jogalkotó, hogy a bérbeadás jellegétől függetlenül, a rendeletben megállapított, a konkrét lakásra vonatkozó lakbérmérték szerint a havi lakbér összege kizárólag a helyi rendelet módosítása esetén változtatható, illetve emelhető. „Ez azt jelenti, hogy például a piaci bérletre irányadó összkomfortos 800 Ft/négyzetméter lakbérmérték szerint egy 50 négyzetméteres lakásra fizetendő havi 40 ezer forintos lakbérre a pályázati kiírás esetén licitáltatni nem lehet, illetve ettől az összegtől a bérbeadó és a bérlő megállapodással sem térhet el.” (Ltv. 34. §-ához fűzött indokolás). Az eltérés csak a helyi rendelet módosítása esetén, a szabályozott új lakbérmérték alapján történhet meg a szociális, a költségelví és a piaci lakbérnél egyaránt. Az Ltv. ezen, eltérést nem engedő szabályai megakadályozzák, hogy a lakbér „pályázati licitálás” eredményeként, vagy akár enélkül, a felek között szabad megállapodás, közvetlen megegyezés tárgyát képezze. A lakbérnek, illetve a lakbér változásainak ugyanis – a helyi lakásgazdálkodási célok alapján az elhelyezések meghatározott bérlői körhöz kötöttsége miatt – a leendő bérlők számára kiszámíthatónak kell lenniük.

[29] A Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy a lakbérmérték alsó és felső határának megállapítása – az önkormányzat álláspontjával ellentétben – nem jelenti a lakbér konkrét mértékének a megállapítását. A „keretösszeg” meghatározása az Ltv. 34. § (2) bekezdésben megjelölt jellemzők szerinti differenciáltság nélkül, nem jelent kiszámítható szabályozást a lakbérfizetési kötelezettség mértékét illetően az érintett bérlői kör számára.

[30] A fentiek alapján az Önkormányzati Tanács megállapította, hogy az Ör. támadott rendelkezései ellentétesek az Ltv. 34. § (1) bekezdésével, ezért az Ör. törvénysértő rendelkezéseit a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján megsemmisítette.

[31] A Kúria a megsemmisített rendelkezések hatályvesztésének időpontját a Kp. 146. § (4) bekezdése alapján – a jogbiztonság és az Ör. hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke védelmében – a jövőre nézve (pro futuro), 2023. december 31-ei hatállyal állapította meg. Ezen időpontig az önkormányzatnak lehetősége nyílik új, az Ltv.-vel összhangban lévő szabályozás kialakítására. A Kúria végül kiemeli, hogy egyetért az érintett önkormányzat védiratában kifejtett azon álláspontjával, hogy az alsó és felső határ közti összes lehetséges lakbérmérték számszerű kiírása a szabályozás átláthatatlanságát – és ezáltal a jogbiztonság sérelmét – eredményezné.

A döntés elvi tartalma

[32] *A költségelvű lakbér alsó és felső határának önkormányzati rendeletben való megállapítása nem felel meg a Lakástörvény 34. §-a szerinti lakbérmérték meghatározásnak, nem jelent kiszámítható szabályozást a lakbérfizetési kötelezettség mértékét illetően az érintett bérlői kör számára.*

Záró rész

[33] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a jogkövetkezményeket a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 146. § (4) bekezdése alapján állapította meg.

[34] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.

[35] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

[36] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. szeptember 19.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Dobó Viola s.k.

Dr. Kalas Tibor s.k.

előadó bíró

bíró

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
bíró

Dr. Hajnal Péter s.k.
bíró

A kiadmány hitelélül:
tisztviselő