

Budapest Főváros
Önkormányzata

Fővárosi Közgyűlés
Szociális és Lakásügyi
Bizottsága

ÉSZREVÉTELEK

a lakások és helyiségek bérletére, valamint az
elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló
5401. sz. törvényjavaslatról

A Fővárosi Közgyűlés kinyilvánítja általános és részletes véleményét az 5401. sz. Törvényjavaslatról, amelyet megküld a Parlament Önkormányzati, Közigazgatási, Belbiztonsági és Rendőrségi Bizottsága, Alkotmányügyi, Törvényelőkészítő és Igazságügyi Bizottsága, Szociális, Egészségügyi és Családvédelmi Bizottsága, a Belügyminisztérium és az érdekképviselői szervezetek részére.

I. ÁLTALANOS ÉSZREVÉTELEK

Mint korábban ismeretes a Kormány a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 5401. sz. Törvényjavaslatot 1992. március 31-én az Országgyűléshez benyújtotta.

A BM Hatósági Főosztályától 1992. február 20-án érkezett meg Bizottságunkhoz a törvénytervezet szakértői szintű változata, a február 28-ára szervezett egyeztető megbeszélésre történő meghívóval együtt.

A fővárosi Önkormányzatok lakásügyi bizottságai elnökei Konzultációs Fórumán február 25-én megtárgyalták a szakértői szintű változatot.

A fővárosi, valamint kerületi Önkormányzatok megjelent képviselőinek közös egyetértését tükröző véleményt a BM Hatósági Főosztálya, valamint az I-XXII. kerületi Önkormányzat lakásügyi bizottságai részére február 26-án megküldtük.

A Törvényjavaslat benyújtásáról, szövegéről a Magyar Hírlap 1992. április 1-i számából értesültünk.

Bizottságunk 1992. április 3-án tárgyalta a Törvényjavaslatot. Ülésünkön felmerült, hogy nem érte-e súlyos jogsérelem az önkormányzatokat, amikor véleményük kikérése nélkül terjesztették be a Törvényjavaslatot.

A Törvényjavaslat előterjesztője a Fővárosi Önkormányzatot a mai napig nem kereste meg véleményének kikérése céljából.

A fővárosi és a fővárosi kerületi Önkormányzatokról szóló 1991. XXIV. tv. (Fővárosi Törvény) 21. (1) bekezdése szerint: a fővárosi és a kerületi Önkormányzatok gazdasági alapjait érintő, illetve részükre feladat- és hatáskört megállapító törvény előkészítésébe a Fővárosi Önkormányzatot be kell vonni. A (2) bekezdés kimondja, hogy a Fővárosi Önkormányzat álláspontjának kialakítása előtt köteles kikérni a kerületi Önkormányzatok véleményét.

E paragrafushoz fűzött törvényi indokolás szerint: "garanciális jelentőségű, hogy a Fővárosi Önkormányzat rendszerében valamennyi Önkormányzat részt vehessen a rá vonatkozó jogi szabályozás előkészítésében."

A jogalkotásról szóló módosított 1987. évi XI. tv. (Jt.) 30. alapján a "tanácsok" (a jogutód Önkormányzatok) tevékenységét jelentősen érintő jogszabály tervezetét véleményezésre meg kell küldeni a "fővárosi...tanácsnak" - a jogutód Fővárosi Önkormányzatnak.

A Jt. 31. (1) bekezdése szerint a véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania a (2) bekezdés szerint, hogy a véleményező szerv testületi jellegére is tekintettel kell lenni.

Az Önkormányzati Törvény 10. 1/ pontja szerint a képviselőtestület át nem ruházható hatáskörébe tartozik a véleménynyilvánítás olyan ügyben, amelyben törvény az érdekelt Önkormányzat álláspontjának a kikérését írja elő.

Az 5401. sz. Törvényjavaslatról - a Fővárosi Önkormányzat véleménye tervezetének megküldésével - a kerületi Önkormányzatok véleményét kikértük.

A Fővárosi Közgyűlés megállapítja, hogy az 5401. sz. Törvényjavaslat előterjesztője a Fővárosi Önkormányzatot a Törvényjavaslat előkészítésébe nem vonta be és véleményét nem kérte ki.

1.

Az életbe lépő lakásbérleti törvénynek be kell illeszkednie a magyar lakáskódexek eddig kialakult rendszerébe. El kellene hagynia mindazt, ami mára már időszerűtlen és meg kellene tartania a ma is fölhasználható elemeket. Ugy látjuk, hogy ez a törvényjavaslat nem felel meg ennek a követelménynek, alapvetően szakít az összes eddigi lakásbérleti kódex hagyományaival. Ily módon nyitva hagyja mindazon kérdéseket, amelyeket eddig - a legkülönbözőbb érdekűtörvények eredményeképpen - a lakáskódexek megpróbáltak szabályozni.

A javaslat ilyen szempontból történelmi jelentőségűnek is tekinthető, mivel lényegében azt deklarálja, hogy a jövőben nem lesz a Polgári Törvénykönyvtől eltérő speciális Lakástörvény, csak a Ptk. némi kibővítése lesz a szabályozás alapja.

A törvényjavaslat legközelebbi rokonságban a Budapest Székesfőváros Lakásbérleti Szabályrendelete, 1936. c. jogszabállyal van. Ez volt az első és egyben az utolsó olyan szabályrendelet, amely szabadpiaci körülmények között - a kor viszonyainak megfelelően - a lehető legliberálisabban szabályozta a lakásbérleti viszonyokat.

Azonban 1936-ban a fővárosi bérlakások döntő része magántulajdonban volt, ma viszont éppen fordított a helyzet, a bérlakások zöme önkormányzati tulajdonban van.

Az eddigi legliberálisabb, 1936-os fővárosi szabályrendelethez képest a jelenlegi javaslat azokat az, igen mérsékelt (szabadpiaci) bérlővédelmi előírásokat sem tartalmazza, amelyek az 1936-os rendeletben megtalálhatók:

Nem határozza meg a bérlet tartalmát.

Nem határozza meg pontosan a lakbér tartalmát.

Ezzel összefüggésben nem tisztázza a lakbér és az egyéb szolgáltatásokért járó díjak lehetséges körét.

Nem szabályozza a béremelés módját, eljárását (ezt még a hivatkozott rendelet is megpróbálta egyfajta korlátok közé szorítani).

Nem határozza meg a bérbeadó (tulajdonos) kötelezettségeit.

Nem választja külön - a lehetséges körben - a bérlő és bérbeadó kötelezettségeit (szolgáltatások, fenntartás, karbantartás, házi-rend).

Nem különbözteti meg a felmondás különböző eseteit (rendes, rendkívüli, rögtöni hatályu).

Mindezek alapvető fontosságú szabályozási részek, amelyek a mai tulajdoni viszonyok között is nyilvánvalóan megkerülhetetlenek.

2.

A fővárosi lakásügy eddigi történetében - a jelenlegi helyzetet is ideértve - még nem volt mód arra, hogy megszűnjön a lakásügy (lakáshoz jutás, lakbér stb.) hatósági jellegű szabályozása. Ez a javaslat ilyen szempontból fordulatot jelent, mert nem hatósági jogkörként számol a lakásügyi tevékenységekkel, hanem önkormányzati tulajdonosi jogkörként. "A törvénytervezet valamennyi bérlet esetében a felek mellérendeltségi viszonyából indul ki." Vitatjuk ezt a megközelítést, pusztán azért, mert a valóságos viszonyok jelenleg (is) ellentmondanak ennek.

3.

A javaslat meg sem próbálja körülírni a Fővárosi Törvény azon pontjának tartalmát, amely úgy szól, hogy: "A Fővárosi Önkormányzat feladat- és hatásköre a törvény keretei között a lakáshoz jutás feltételeinek, valamint az önkormányzati tulajdonú lakások cseréjének szabályozása."

Tekintve, hogy a törvény alapvetően a lakások bérletére, illetve a bérlakások elidegenítésére vonatkozik, s a bérlakások kb. fele a fővárosban található, valamint arra való tekintettel, hogy a főváros egy település ugyan, de 23 települési önkormányzat működik a területén, szükségesnek tartjuk, hogy a törvény különös figyelmet fordítson a főváros sajátosságaira.

Speciális előírásokat látunk indokoltnak, amelyek települési szinten összehangolt szabályozást tesznek kötelezővé az önkormányzatok részére. (Ez történhet például az ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotás speciális szabályozásával, vagy valamilyen formájú, a szabályozást magában foglaló önkormányzati társulás előírásával.)

4.

A javaslat indoklása szerint is ezres nagyságrendű azon jogszabályhelyek száma, amelyek helyébe a törvény lépne. Márpedig - az eddigi indokolatlan tulszabályozást is figyelembe véve - ilyen nagyságrendű szabályozási feladatot kétséges, hogy a mai viszonyok között az önkormányzatok hogyan tudnak végrehajtani.

E helyett a drasztikus megoldás helyett átgondolt, fokozatos, ütemezett átmenetre vonatkozó szabályozást lenne indokolt a törvénynek tartalmaznia. A mára kialakult bérlői-bérbeadói viszonyok, a lakásgazdálkodás megoldatlan tartalmi kérdései önmagukban is alapvetően egy ún. átmeneti szabályozást tesznek elsősorban szükségessé a törvény keretében.

5.

A Javaslát akarva/akaratlanul az önkormányzati bérlakás-szektor gyorsított ütemű megszűnését, vagy esetleg csak egészen minimális szintre csökkenését eredményezi.

Ezt két szabályozási rész együttes hatásával éri el. Az egyik, hogy az eddigi elővásárlási jog helyett bevezeti a vételi jogot. Ezzel elismeri a bérlők alanyi jogát önkormányzati bérleményük megvásárlására függetlenül a tulajdonos önkormányzat szándékától. Kérdéses, hogy jogilag megállja-e a helyét egy olyan előírás, amely más (az önkormányzat) tulajdonáról ilyen lényeges tulajdonosi kérdésben rendelkezik.

Az is megkérdőjelezhető, hogy az alanyi jogu vételi jog kimondásával párhuzamosan az önkormányzatoknak rendeletileg megvonhatják ezt a törvényben biztosított alanyi jogot egyesektől.

A gyorsított megvételt szolgálja, hogy 5 év után megszűnik a vételi jog, a "más személy" általi megvásárlás tilalma, 6 év után megszűnik a kamatmentesség és jegybanki kamat lép a helyébe, s legalább 25 évi részletfizetési kedvezményt kell adni.

Az önkormányzati bérlakás-szektor megszűnését eredményező másik szabályozási rész a bérlői jogok és jogbiztonság radikális lecsökkentéséből áll. (Pl.: a bérlőtársi jogviszony létesítésének szigorítása, a bérbeadói kötelezettségek meg nem határozása, a bérleti jog folytathatóságának szűkítése, a felmondás jelentős megkönnyítése, a lakbér és a szolgáltatások tartalmának meg nem határozása.)

A Javaslátnak ez a határozott koncepcionális eleme feltétlenül igen felelős és körültekintő magyarázatra szorul, mely csak akkor elfogadható, ha egy olyan, párhuzamosan valóban kiépülő magánpiaci rendszerbe illeszkedik, amelyben nincs szükség ilyen bérlakás-szektorra.

(A nemzetközi példákat ismerve ez egy teljesen sajátos kelet-európai kísérlet vállalásának kockázatát fogja jelenteni.)

6.

Véleményünk szerint sem kívánatos cél a lakásügy hatósági szabályozása, de kényszer. Olyan kényszer, amelynek oka az elemi szükségletek körébe tartozó lakás (relatív, vagy abszolút) hiánya, illetve a közhatalmi tényezők ehhez kapcsolódó (ellátási, vagy szabályozási) felelőssége, lakástulajdonlása. Elsősorban emiatt alakult ki és maradt fenn nálunk is, s a világ számos fejlett, urbanizált országában a nagyvárosok létrejöttétől a lakásügy egy részének hatósági szabályozása.

A Javaslat arra az alapelvre építi, hogy (1) a tulajdonformák egyenrangúak, így a tulajdonosok jogi helyzete is azonos, (2) a volt állami lakások tulajdonosai az önkormányzatok lettek, (3) a tulajdonosok és bérlők egyenrangú, egyenlő helyzetben lévő felek. Leginkább éppen ez utóbbi tétel valóságtól idegen tartalma alapozza meg jogilag is a piacgazdaságokban a lakásügy egy részének hatósági szabályozását (a magánpiaci szektorra vonatkozóan is), s ugyanez a tartalmi probléma kérdőjelezi meg a Javaslat jogi konstrukciójának alapját.

Az önkormányzati lakásoknál külön jogi problémát jelenthet, ha az önkormányzat egyszerre lakástulajdonos és egyben jogszabályalkotó ugyanazon polgári jogi viszonyokra nézve. Ez megkérdőjelezi a felek szabad választáson nyugvó egyenrangú megállapodását, másrészt a monopol helyzettel szemben még az önkormányzatok felépítése sem nyújt elegendő garanciát akkor, amikor a lakosságnak csak egy ki-
sebbsége lakhat önkormányzati bérlakásban.

Egy olyan helyzetben, amikor még az un. önkormányzati jogkörök, önkormányzati hatósági jogkörök és önkormányzatokhoz delegált állami hatósági jogkörök határvonalai nem kristályosodtak ki számos problémát vethet fel az a helyzet, amelyben egy törvény által tulajdonosi alapokra helyezett helyi szabályozás a dolog természetéből adódóan hatósági szabályozási és eljárási elemekkel fog összekeveredni. Az önkormányzati bérlakásokhoz kapcsolódó nagyon gyakorlatias, mindennapi jogi aktusok, eljárások (ki lesz a bérlő, lakbér-megállapítás, szerződés-kötés, kötelek teljesítése és teljesíttetése, felmondás, elhelyezési kötelek teljesítése stb. stb.) végrehajthatósága és jogi megkérdőjelezhetetlensége miatt nagyon fontos, hogy ezek a kérdések tisztázódjanak, különben alkalmazhatatlan törvény születhet.

Amennyiben a különböző szempontokat és érveket mérlegelve fennáll annak a veszélye, hogy jogilag, illetve a lebonyolítás-alkalmazhatóság oldaláról megtámadható a hatósági szabályozás ilyen módon történő megszüntetése, akkor ez a Javaslat lényeges átdolgozását teszi szükségessé.

(Jelenleg két példaszerű csoportot érint ez a "paradigma-váltás": az un. kényszerbérlőket és a privatizált házban lakó volt házmes-
tereket. Esetük tanulságos lehet az egész bérlakás-szektor tervezett átalakítása kapcsán.)

7.

A Javaslat egészében a hatályukat vesztő, hatályban maradó és hatályba lépő jogszabályok olyan, nehezen követhető vegyülékét tartalmazza, amely komoly jogértelmezési és alkalmazási problémák forrása, s kérdéses, hogy ez egyszerű "utómunkálatokkal", nem hatályos indoklásokkal, szövegértelmező magyarázatokkal helyrehozható-e. A teljesség igénye nélkül:

- A lakásbérletre vonatkozó rendelkezések kiterjednek a szükség-lakásokra is (ezek nem lakások) a fennálló szerződések megszűnéséig, utána nem (50.p.).
- A jelenlegi önkormányzati lakásokra a törvény keretei között megalkotott önkormányzati rendeletekben meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni (3.p.), a többi, új önkormányzati lakásra ez nem vonatkozik.
- Önkormányzati, vagy bármely más tulajdon esetén is a bérlőkielölési joggal rendelkező gyakorolja a törvényben megadott majdnem minden tulajdonosi szabályozási jogosítványt.
- A tartási szerződésekre (idő korlát nélkül) az 1/1971.Korm. rendelet. ("R.") 81.paragrafusát (5 bekezdést tartalmaz) kell alkalmazni (47.p.).
- A hatálybalépéskori jóhiszemű jogcím nélküliek, akik a R. szerint (7 paragrafust érint) lakáskiutalásra igényt tarthatnak cserelakásra jogosultak (48.p.).
- A hatálybalépés után jogcím nélkülivé válók (megszűnik a jóhiszemű, rosszhiszemű) egy része cserelakásra tarthat igényt, egy része nem (9.p.).
- A hatálybalépést megelőzően legalább két év óta (bármilyen) önkormányzati lakásban állandó jelleggel(?) lakók - kivéve az albérlőket - cserelakásra tarthatnak igényt (48.p.(2)). Az ezen kívüliek e törvény szabályai szerint vagy igényt tarthatnak, vagy nem. Ezzel teljesen zavaros helyzet jön létre, hogy ki tarthat igényt cserelakásra.
- A nyugdíjasok házában stb. lévő lakásokra a szerződés fennálltáig a R. szabályait - hely megjelölés nélkül - kell alkalmazni (51.p.) (ez 16 paragrafust tartalmaz).
- A hatálybalépést követő 1 évet megelőzően megkötött szerződéseknél (nemcsak lakás) a R. 53-54. és 56-58.paragrafusát kell alkalmazni idő korlát nélkül (53.p.). Az ezt követő szerződésekre ez nem érvényes.
- A hatálybalépést követő hat hónap elteltével veszti hatályukat az elidegenítésre vonatkozó jelenlegi szabályok. Addig ezek is és e törvény is hatályban lesz, de a jelenlegi szabályok alkalmazhatóak (68-69.p.).

- A hatálybalépést követő egy éven belül megalkotott önkormányzati rendeletek még nem lesznek alkalmazhatók, addig az 1. melléklet szerinti jogszabályokat kell alkalmazni (68.p.(1-2).), bár már a törvény hatályban lesz, mely ezeket a jogszabályokat hatálybalépéskor hatályon kívül helyezi (68.p.(3).).

- A hatálybalépést követő egy év leteltével általában minden önkormányzati lakásra a törvény és az önk. rendeletek lesznek érvényesek - az említett kivételekkel -, míg a többi lakásra és minden helyiségre a törvény hatályba lépésétől csak a törvény érvényes - a kivételekkel (68-71.p.indoklása).

(A lakások és helyiségek, illetve a különböző tulajdonu és rendelkezésű lakásokra vonatkozó hatálybaléptetési különbségeket már nem soroljuk fel.)

A kompromisszumok többsége jogos, indokolt, csak egyrészt töredékesek, másrészt nincsenek jelenleg konzekvensen végigvezetve a Javaslatban.

Sokkal egyértelműbben meg kell fogalmazni, hogy pontosan milyen szabályok vonatkoznak a már meglévő lakásokra, önkormányzati bérleményekre, mik érvényesek az 1 éves un. átmeneti periódusban és milyen szabályok az ez után keletkező szerződésekre.

Vállalható akár hosszabb távon is az un. kettős szabályozás (erre hasonló körülmények között számos nemzetközi példa is van), de nem úgy, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályra utalunk vissza, hol az egészre, hol annak egyes részeire, hol feltétel bekövetkeztéig, hol idő korláttal, hol pedig idő korlát nélkül. így biztos, hogy nem alkalmazható a Javaslat. Inkább be kell emelni a - nem kevés - érvényben lévő paragrafust a törvénybe és úgy hatályba helyezni, mint visszautalni rá hatályon kívül helyezésük után.

Külön probléma az átmenet kapcsán, hogy az 1 éven belül, illetve túl bérlői jogviszony folytatására jogosultakkal, illetve csere-lakásban elhelyezettekkel milyen szerződés lesz kötve, illetve a "normál" bérlőkkel kell-e új szerződést kötni. Tartalmi, jogi változások sora következik be a felek viszonyaiban, kérdéses, hogy ebből nem következik-e új bérleti szerződések megkötésének a szükségessége, melyet akkor szabályozni kellene.

Szintén külön problémaként jelentkezik, hogy a lakásigénylők státuszának átváltozása bérbevételekre ajánlattevőkké a társadalmi feszültségeken túl nem lesz-e jogilag is megkérdőjelezhető.

8.

A Javaslat nem követi a különböző (országos, települési és helyi) szabályozási szintek egymásra épülő logikáját, s így a többszintű szabályozás belső arányai eltorzulnak.

Ily módon országos szinten alulszabályoz elsősorban alapvető garanciális és tartalmi-meghatározási elemeknél (bérlok-bérbeadók jogai, kötelezettségei, lakbér és szolgáltatások tartalma, felmondás esetei, fajtái, állam és önkormányzatok lakhatással kapcsolatos feladatai, kötelezettségei), valamint alulszabályoz lényegében minden eljárási, proceduális kérdésben. Ez mind az önkormányzati, mind a magántulajdonu lakásokra vonatkozik.

Ugyanakkor az önkormányzatokhoz delegált szabályozás tartalmával egyáltalán nem foglalkozik.

Kérdéses, hogy egyáltalán milyen nagyságrendű, összetételű, funkcióju önkormányzati bérlakás-szektorra feltételez a Javaslat. Mert a bérlakás-szektor radikális lecsökkentése esetén, lehet, hogy csak egy nagyon kis, nagyon rossz állapotú ún. szociális önkormányzati lakásállomány marad, melynek szabályozása biztos nem azonos a Javaslatban megfogalmazottal.

Azzal sem foglalkozik, hogy az önkormányzatot a település egészének a lakásügyei érintik, lakáspolitikája nem korlátozódhat saját tulajdonu lakásainak szabályozására.

Mindebből adódóan fel sem merül a jelenlegi Javaslatban, hogy éppen a bérlakások esetében, de a helyiségek esetében sem kevésbé a főváros különösen érintett település, s a települési szintű szabályozásnak ezért a törvényben is el kell válnia a különben általános helyi önkormányzati szintű szabályozástól.

*

Ha az elmúlt negyven év túlszabályozásának hatására, félremagyarázható politikai kliséket akarunk egy ilyen jogszabályban érvényesíteni, esetleg korábbi hibás döntések korrekcióját nem vállaljuk, akkor olyan varga-betű megtételére kényszeríthetjük a hazai bérlakásügyet, olyan visszafordíthatatlan folyamatokat indukálhatunk, amelyek későbbi helyrehozatala nagyon is kérdéses.

