
Zolnay János

A lakástörvény és a tulajdonviszonyok

Az 1993. július 2-án elfogadott lakástörvény szándéka szerint egy példátlan jogértelmezési káoszt kívánt felszámolni. Az új jogszabály, amennyiben január 1-jén valóban hatályba lép, kétségkívül korszakhatárt jelent, ám aligha tesz pontot az évek óta folyó vita végére.

A törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szól. Az elnevezés első része arra utal, hogy a jogszabály a lakás- és helyiséggazdálkodás kereteit kívánja meghatározni, rögzítve a bérbeadó és a bérlő jogait. A cím, illetve a törvénytörvény második része viszont éppenséggel a gazdálkodás lehetőségétől fosztja meg az ingatlanok jelenlegi tulajdonosait, az önkormányzatokat, illetve a lakásbérlet tárgyának, a bérlakásszektornak a felszámolását segíti elő.

A törvény egyrészt jelentősen szűkíti a bérlők eddigi kvázi-tulajdonosi jogait, tehát megfosztja őket bérlakásuk korábbi tényleges vagyoni értékétől. Másrészt véget vet a többéves lakásprivatizációs háborúnak, vételi jogot biztosítva a bérlőtársadalom majd' egészének. A vételi jog azonban vételkényszernek is felfogható, hiszen a bérlők vagy megveszik lakásukat, vagy rákényszerülnek a tényleges bérlői létre. Mindez az önkormányzatok számára jogszabályban rögzített eladási kényszert jelent, tehát az ingatlanok tulajdonosai – vitathatóan alkotmányos módon – kötelesek eladni tulajdonukat, még hozzá mélyen a forgalmi érték alatti áron. A bérlők számára nyitva áll a tulajdonossá válás lehetősége – már amennyiben képesek a jelenlegihez képest megnövelt, a forgalmi érték 50%-ában maximált vételárat kifizetni. Az önkormányzatok számára a „lakásgazdálkodás” a jogszabályban biztosított vételáremelés kihasználására szűkül – már amennyiben meg merik kockáztatni az áremelést.

A jogszabály címében rejlő ellentmondás a jogalkotói szándék bizonytalanságára utal: a bérlakások eladását lehetővé tévő 32/1969 (IX. 30.) Korm. rendelet, illetve a lakásszféra áttekinthetetlen tulajdonviszonyai által előidézett problémahalmaznak egyszerűen nincs jó megoldása.

Bár a lakások eladását a hivatkozott jogszabály már 1969-től lehetővé tette, a privatizáció csak a kormányrendelet 1988-as – nyolcadik – módosítása nyomán gyorsult fel. A folyamat résztvevői általában tulajdonrendezésként értékelték a bérlakások eladását, noha 1988-1989-től egyre világosabbá vált,

hogy nem egyszerűen erről van szó. A módosított jogszabály 1988-tól bizonyos korlátozott vételi jogot biztosított a vásárolni szándékozó bérlőnek, lehetővé téve azt, hogy egy bérházban akár egyetlen bérlő is megvásárolja lakását, ha a ház nincs tilalmi listán. Az eladó mérlegelési joga csak egy-egy ház vonatkozásában maradt meg, amennyiben jogában állt az épületet lakás-gazdálkodási okokra hivatkozva tilalmi listára tenni. A tilalmi listán nem szereplő épületek lakásainak eladását azonban – elvben – nem tagadhatta meg.

Az idézett jogszabály a vizsály almáját hajította a lakásszféra szereplői közé; a lakástörvénytől mindenekelőtt azt várták, hogy megteremtse az egyre terebélyesedő háborúnak véget vető fegyverszünetet. Kezdetben a legértékesebb lakások „találtak” bérlőikben vevőkre. Később pedig a rosszabb helyen lévő, értéktelenebb lakások bérlőit semmiféle észérv nem győzhette meg arról, hogy ők vajon miért nem válhatnak szerencsésebb polgártársaikhoz hasonlóan tulajdonossá. A privatizációs hólabda politikailag leállíthatatlannak bizonyult, a folyamat pedig egyre zsugorította a kiutalható bérlakásállományt.

A lakástörvény tehát kényszerhelyzetben született. A jogalkotó elvileg a lakásgazdálkodás stratégiai kérdéseire igyekezett választ találni, miközben aktuális feladata a „tulajdonrendezés” volt. Feltevésünk szerint a jogalkotó nem volt abban a helyzetben, hogy adekvát megoldási alternatívákat kínáljon: a tömeges lakásprivatizációt lehetővé tévő jogszabály valójában a *tulajdon nélkülség* állapotát rögzítette, anélkül azonban, hogy lehetővé tette volna *valódi tulajdonviszonyok* létrejöttét.

Az ingatlant birtokló természetes vagy jogi személyt legalább három képesség teszi az adott jószág valódi tulajdonosává:

- az ingatlan forgalomképes, a tulajdonos képes azt érdekei szerint elidegeníteni, örökíteni, megterhelni, illetve hasznosítani.
- A tulajdonos rendelkezik az ingatlan fenntartásához, felújításához szükséges pénzügyi fedezettel, illetve annak előteremtését lehetővé tévő forrásokkal. Képes arra, hogy az ingatlan hasznosításából, illetve részleges értékesítéséből származó nyereséget visszaforgassa az ingatlan fenntartási/felújítási alapjába. Az ingatlan hasznosításából származó nyereség egyensúlyban van a fenntartás költségeivel.
- A tulajdonos képes felbecsülni az ingatlan értékét, és tulajdonának elidegenítésével, hasznosításával kapcsolatos döntése racionális kalkuláció eredménye.

1990 előtt az adásvétel tárgyát képező jószág anonim eladó és konkrét vevő között „cserélt gazdát”, ennél fogva értéke mindkét fél számára meghatározhatatlan maradt. Az eladói oldal – az absztrakt tulajdonos, a magyar állam; a kiutalások felett rendelkező tanácsai lakásügyi hatóság; és a szintén hatósági jellegű „kezelői jogokat” gyakorló ingatlankezelő vállalat – ingatlanfenntartási/felújítási költségvetése, illetve lakásellátási felelőssége függvényében dönthetett a privatizációról. A vevő, azaz a volt bérlő úgy érezhette, hogy korábbi kvázi-tulajdonosi pozícióját legalizálja, ám valójában a lakás megvásárlása révén sem vált annak valódi tulajdonosává.

Belátható, hogy az eladói oldal egyetlen „tulajdonosi kritériumnak” sem felelt meg. A lakást megvásárló bérlő korábbi kvázi-tulajdonosi pozíciója a

bérlemény de facto forgalomképességén alapult. A vásárlással a volt bérlő legalizálta a lakás forgalomképességét, de csak azt. Az új lakástulajdonosok a felújítási költségek töredékével sem rendelkeztek, így az immár legális hasznosítás, funkcióváltás, illetve forgalmazás nyeresége szükségképpen kifolyt a lakásszektorból: a lakásaikat olcsón megvásárlók csak abban az esetben menekülhettek a rájuk zúduló terhektől, illetve csak úgy juthattak hozzá a remélt tetemes privatizációs haszonhoz, ha sikerült idejében *megszabadulniuk* új tulajdonuktól.

A racionális megfontolás mindkét oldalon hiányzott. A lakások eladásának döntően külső, politikai indoka volt. A bérlők jórészt a bizonytalanságtól való félelmükben követelték azt, hogy megvásárolhassák a lakásukat. A privatizációs hólabda bizonyos értelemben pánikreakcióként is értelmezhető.

A települési önkormányzatok létrejöttével lényegesen megváltoztak a lakás-tulajdonviszonyok „rendezésének” jogi és politikai feltételei.

Az 1991. évi XXIV. és XXXIII. törvény a települési önkormányzatok, Budapesten a kerületi önkormányzatok tulajdonába adta az ingatlankezelő szervek kezelésében álló, volt állami tulajdonú épületek lakásait, illetve helyiségeit; jogilag tehát az ingatlanoknak ismét lett tulajdosa. A községek, kerületek lakásellátási felelőssége ugyanakkor jórészt elenyészett, az önkormányzatok lakásügyi hatóságai „üresjáratban működtették” tovább a lakás-kiutalások korábbi mechanizmusát.

Az önkormányzatok számára az lett a lakás/ingatlangazdálkodás stratégiai kérdése, hogy milyen módon sikerül pótlólagos forrásokat teremteni az ingatlanvagyon felújítására, illetve milyen mértékben sikerül az ingatlanvagyon forgalmából származó nyereséget visszaforgatni a lakásszektorba. Az 1991 után tulajdonosi pozícióba került önkormányzatok számára elvileg két lehetőség kínálkozott a forrásteremtésre. Megkísérelhették ingatlanvagyonukat „vállalkozásba vinni”, azaz külső működőtőke bevonásával és funkcióváltással felújítani az épületeket. Másrészt, a kedvező fekvésű önkormányzatok számára a nem lakáscélú helyiségek bére jelenthetett potenciális forrást, feltéve, hogy sikerül azokat reális piaci áron kiadni. A tulajdoni dilemmát településfejlesztési/várostervezési dimenzióban újrafogalmazó önkormányzatok ingatlanvagyonuk vállalkozói hasznosításának maximalizálásában és egyúttal lakásellátási felelősségük minimalizálásában lettek érdekelték.

A valódi tulajdonviszonyok létrejöttét, illetve a tényleges önkormányzati lakás/ingatlangazdálkodást azonban számos tényező gátolta.

Budapesten a város egészére vonatkozó település-, lakás- és szociálpolitikai koncepciókat megfogalmazó Fővárosi Önkormányzat nem egyszerűen eltérő koncepciókkal találta magát szemben, hanem a települési/kerületi önkormányzatok regionális fejlesztési elképzeléseivel. Az 1991. XXIV. és XXXIII. tv. „tisztázta”, hogy a fővárosnak nincs számottevő ingatlanvagyona, ennél fogva a fővárosi rendeletek, így elősorban a lakáseladásokat szabályozó 15/1991.(VI. 27.) sz. rendelet hatálya kérdésessé vált.

Az új jogszabályok azonban ellentmondásba kerültek a lakásbérletet, illetve a lakásprivatizációt szabályozó, változatlanul hatályos, alacsonyabb szintű jogszabályokkal is, mindenekelőtt a 32/1969.(IX. 30.) Korm. rendelettel és az 1/1971.(II. 8.) Korm. rendelettel. Az önkormányzatok gazdasági önálló-

ságát megerősítő és konkretizáló törvények elhárították a jogi akadályokat az önkormányzati lakás/ingatlangazdálkodás elől, ám a bérlők kvázi-tulajdonosi jogai és a kedvező vételi feltételek – legalábbis „átmenetileg, a lakástörvény megszületéséig” – változatlanok maradtak.

A belső kerületek számára elvileg a helyiségek bérleti díjából származó bevétel kínálta a felújítás, illetve az önkormányzati ingatlangazdálkodás egyetlen reális forrását. Az alacsony bérleti díjak és az alapidj húsz-harmincszorosát is elérő értéken történő albérletesítés révén azonban a helyiségek forgalmából, hasznosításából származó haszon nagy része hozzáférhetetlen volt a tulajdonosok számára. Bár az önkormányzatok erősen érdekeltek voltak a helyiségek bérbevételeinek maximalizálásában, a bérleti szerződések felmondását a jogszabályok nem tették lehetővé. Bérleti díj emelése csak megegyezés vagy egyoldalú bérközlés eredménye lehetett, ám ez utóbbi esetben a bérlő bírósághoz fordulhatott. A bírói gyakorlat általában köztes összeget állapított meg, az adott városrészben átlagos és igen alacsony bérleti díjakra alapozva döntését.

A helyiségek albérletbe adásának megakadályozására csak akkor volt lehetőség, ha a szakigazgatási szervnek az ott végzendő tevékenység ellen volt kifogása. Az albérletesítés azonban az esetek jó részében bújtatott, bizonyíthatatlan volt.

A 38/1992.(II. 28.) Korm. rendelet 20%-ban maximalta az igénybevételi díjat bérleti jog átadása esetén. Ez azt jelentette, hogy amennyiben egy helyiség bérleti jogának átadása két fél között megtörtént, akkor az önkormányzat a szerződésben szereplő összeg 20%-át kérhette igénybevételi díj jogcímen. Ez a rendelet fontos bevételi forrástól fosztotta meg az önkormányzatokat.

Az elvont jogértelmezési vitán túl a lakásprivatizáció azonnali döntéskényszerbe hozta az önkormányzatokat. A képviselőtestületek azonban sem az ingatlanvagyon tényleges értékét nem becsülhették meg, sem pedig a vásárolni szándékozó bérlők igazi szándékait nem ismerhették. Jogi értelemben vett tulajdonosi helyzetük ellenére az önkormányzatok sem válhattak az épületek valódi tulajdonosává, hiszen képtelenek voltak az ingatlanforgalom során keletkezett nyereség visszaforgatására, és nem kerültek olyan helyzetbe, hogy racionális döntéseket hozzanak a lakások és a helyiségek eladásáról vagy megtartásáról.

A privatizációs dilemmát így nem gazdálkodási, hanem ismét csak politikai szempontok döntötték el: a lakásaikat megvásárolni kívánó bérlők jobb érdekérvényesítési lehetőségekkel bírtak, mint a lakásigénylők. Ellentétben a megfoghatatlan „tulajdonos állammal”, illetve az igazi politikai felelősséggel nem bíró tanácsai szervekkel, az önkormányzatok konkrét, megnevezhető felelősséggel voltak kénytelenek dönteni a lakások eladásáról. A képviselőtestületek a helyi erőviszonyok függvényében alakították ki privatizációs gyakorlatukat, miközben abban bíztak, hogy a megalkotandó lakástörvény megszabadítja őket a képtelen döntési helyzetűtől.

*

A jogalkotók egyszerre kívánták tényleges tulajdonosi pozícióba juttatni az önkormányzatokat és a bérlőket. Ennek során:

- fel kellett oldaniuk a privatizációs dilemmát,
- fel kellett számolniuk a bérlők kvázi-tulajdonosi helyzetét;
- el kellett dönteniük, hogy beépítenek-e szociális bérlakásszektort a rendszerbe.

Az 1993. évi LXXVIII. törvény megalkotásának előzményei közül igyekszünk vázolni a legfontosabbakat.

A kormány 1992 áprilisában nyújtotta be a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó 5401. számú törvényjavaslatát, amely az általános és részletes vita alapjául szolgált.

A Budapesten önkormányzati pozícióban lévő SZDSZ a törvény kapcsán meghasonlott.

A parlamenti SZDSZ frakció, illetve Pető Iván és Molnár Tibor 1992. október 12-én nagyszabású módosító indítvány csomagot terjesztett be, amely általános vélekedés szerint elsősorban a főváros érdekeit tükrözte.

A fővárosi kerületi polgármesterek egy része ellenérzését fejezte ki a Pető-Molnár féle módosító csomaggal szemben. Dercze Tamás, Újpest polgármestere terjedelmes és az indítványt meghökkentő hangnemben bíráló faxot küldött szét kollégáinak. 1993 márciusában összeült a fővárosi SZDSZ-es polgármesterek fóruma (FEB). Ezt követően a Pető-Molnár indítványt visszavonták, arra hivatkozva, hogy azt a Ház ügyis elutasítaná, a „menthető” részeket pedig átvette Weszelovszky Zoltán (MDF), illetve Török Ferenc (SZDSZ) módosító indítványa. Ez a sajátos helyzet azonban óhatatlanul azt jelentette, hogy az SZDSZ visszakozott korábbi koncepciójától.

A tervezet döntően Sóvágó László (MDF) indítványa nyomán nyerte el végső formáját. Az általa benyújtott csomagot a szaktárca (BM) és az MDF frakció is támogatta, így a kormány 14 hónap elteltével jelentősen módosította saját korábbi álláspontját, illetve az eredetileg benyújtott 5401. számú törvényjavaslat koncepcióján.

Az 5401. számú törvényjavaslat tisztázni kívánja a szereplők egymáshoz, illetve a lakásokhoz fűződő viszonyát, határozottan elkülöníti a tulajdont és a bérletet. A bérlők vételi joga alapján lefolytatott lakásprivatizáció nem más, mint e fájdalmas operáció eszköze; általa az önkormányzati tulajdonú lakások mai használóinak joguk van mérlegelni és választani a tényleges lakástulajdonosi és a tényleges lakásbérlői lét között.

A jogszabály-tervezet sem lakásügyi hatóságot, sem lakáskiutalást nem ismer. A bérleti jogviszony egyenrangú felek szerződésének következménye, amelynek feltételeit a törvény csak minimális mértékben kívánja meghatározni. A szerződés részleteit a szerződő felek, illetve önkormányzati rendeletek szabályozzák. Így önkormányzati rendelet határozza meg a lakás nem lakáscélú bérbeadásának feltételeit, a bérlőtársi szerződés feltételeit, a lakbér és a lakbértámogatás mértékét. A felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó fejezet rövid, a részleteket a szerződő felekre bízta. A szükséglakás kategóriát megszünteti, új szerződést szükséglakásokra kötni nem lehet.

A bérlők kvázi-tulajdonosi jogai jórészt megszűnnek. A lakásba közvetlen rokonain kívül más személyt csak a bérbeadó hozzájárulásával fogadhat be,

az eltartási szerződés, albérleti szerződés, bérlőtársi szerződés megkötéséhez szintén a bérbeadó hozzájárulása szükséges. Ez utóbbi házastársak esetében nem tagadható meg. A lakáscseréhez is ki kell kérni a bérbeadó hozzájárulását, de egészségügyi ok, a munkahely megváltozása, illetve a bérlővel együttlakó személyek számának megváltozása esetén az engedélyeztetés csak formalitás. A bérlő halála esetén a lakásbérleti jogot csak az állandó jelleggel a lakásban élő közvetlen rokonok folytathatják. A bérlő a szerződést bármikor felmondhatja, a bérbeadó azonban csak akkor, ha egyidejűleg ugyanazon a településen hozzávetőlegesen hasonló lakást ajánl fel.

A jogszabály-tervezet vételi jogot biztosít a bérlőknek; a jogosultak öt évig élhetnek vásárlási jogukkal. Ez alatt az idő alatt a lakást akkor sem lehet másnak eladni, ha a bérlő nem kívánja azt megvásárolni. A bérbeadó ugyanakkor indoklás nélkül annyi lakást tehet tilalmi listára, amennyit jónak lát. A vételárat, illetve az adás-vétel feltételeit az önkormányzatok belátásuk szerint, rendeletben állapíthatják meg.

A törvény-tervezet több ellentmondást tartalmaz, illetve egyes fejezetei eltérő tulajdoni-társadalmi viszonyokat feltételeznek.

A jogszabály a különböző tulajdonformák egyenjogúságából indul ki, a bérlők és a bérbeadók jogait a polgári jog alapelvei alapján szabályozza. Az önkormányzat tehát csak egyike a bérlakás tulajdonosoknak. Változatlanul az önkormányzatok feladata azonban a jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználók, illetve a bérlő halálakor már két éve a lakásban élők elhelyezése. Ugyancsak az önkormányzatoknak kell gondoskodniuk a már korábban jóváhagyott lakáskiutalási névjegyzéken szereplő igények kielégítésének módjáról is.

A lakásbérletet szabályozó rész kínálati bérlakáspiacot feltételez, illetve azt, hogy a bérházak üzemeltetését, karbantartását, illetve az önkormányzatok esetében a lakbértámogatást finanszírozó lakbérek és a bérlőtársadalom fizetőképessége egyensúlyban van. A lakásprivatizációt szabályozó rész azt feltételezi, hogy a tervezet lakásbérletet szabályozó része választási lehetőséget kínál.

Az önkormányzatok azonban több tízezer lakásigénylést, súlyos lakáshiányt és lerobbant ingatlanállományt örököltek. A megközelítően „piaci” lakbérek és a lakosság fizetőképessége közötti szakadékot semmiféle lakbértámogatási rendszer nem képes áthidalni. A jogszabály-tervezet erősen korlátozza a bérlők kvázi-tulajdonosi jogait, de azért nem teremt „tisztá” bérleti viszonyokat. Ha a korábbinál szűkebb keretek között is, de változatlanul meghagyja a lakáscsere, illetve a bérleti jog folytatásának lehetőségét, ezáltal pedig a bérlemény bizonyos mérvű de facto forgalomképességét. A bérbeadó önkormányzat számára a felmondást csak meghatározott esetekben és csak cserelakás biztosítása esetén teszi lehetővé. A bérlők vételi- illetve elővételi jogán túl a tervezet megtiltja az önkormányzatoknak, hogy a tulajdonukban lévő lakást nem vagyoni hozzájárulásként gazdasági társaság rendelkezésére bocsássák, ami az önkormányzati vállalkozások elé gördít akadályt.

A helyiségbérekben a felek szabadon állapodnak meg, azaz az önkormányzat tetszése szerint határozhatja meg a bérleti díjakat. Mindez azonban csak az új szerződésekre vonatkozik. A törvény hatálybalépésekor önkormányzati

tulajdonú helyiségre fennálló szerződés cserehelyiség biztosítása nélkül tíz évig nem mondható fel, kivéve, ha a helyiség ötven százalékot meghaladó részét albérletbe adták. Az önkormányzat ugyanakkor köteles hozzájárulni a bérleti jog albérltre való átruházásához, illetve ahhoz, hogy a bérlő és az albérlo bérlőtársi szerződést kössön. Mindez azt jelenti, hogy az önkormányzatok belátható időn belül nem változtathatnak a mostani alacsony helyiségbérleti díjakon, illetve túrniuk kell, hogy a bérlők akár hússzoros-harmincszoros áron albérletbe adják bérleményüket. A helyiségek hasznosításából, forgalmából származó nyereség – ami az ingatlangazdálkodás egyetlen számottevő forrása lenne – az önkormányzatok számára változatlanul elérhetetlen marad.

A tervezet nemcsak a bérlőket ösztönzi a lakások megvásárlására; az önkormányzatok számára is a privatizáció az egyetlen járható út, hiszen alternatívaként csak képtelen mérvű lakbéremelés kínálkozik számukra. A vételi jog törvénybe iktatása azonban ellentétes az önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény) 80. §-ával, amely szerint „a helyi önkormányzatot... megilletik mindazok a jogok, és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik.” A bérlők vételi joga önmagában is sérti az önkormányzatok tulajdonosi jogait. Ráadásul a bérlő öt évig élhet vételi jogával, így a jogszabály hosszú időre befagyasztja, vagy legalábbis gátolja az ingatlanok forgalmát, állandósítja a bizonytalanságot. A jogszabály ugyanakkor azonnal korlátozza is a bérlőknek biztosított vételi jogot, hiszen az önkormányzat saját rendeletében tetszése szerint tilalmi listán tarthat épületeket.

Az 5401. számú törvényjavaslat rögzíti azt, ami amúgy is bekövetkezett: az állami/önkormányzati „szociális” lakásszektor, illetve lakáskiutalási rendszer megszűntét. Alternatív „piaci lakásbérlet”, illetve lakás-tulajdonviszonyok jogszabályi kereteit azonban nem teremt meg. Bár a tervezet lényegében privatizációs jogszabály, a tulajdoni dilemmát képtelen megoldani. Az önkormányzatok, illetve a lakásbérlők az új szabályozás által sem kerülnek olyan helyzetbe, hogy saját teherbíró képességüket felmérve racionális döntéseket hozzanak az ingatlanok eladásáról, illetve megvásárlásáról, bérbeadásáról, illetve bérléséről, hasznosításáról vagy értékesítéséről.

A Pető Iván és Molnár Tibor által 1992. október 12-én benyújtott módosító indítvány szerint nem szabad beletörődni a lakásprivatizációs folyamat visszafordíthatatlanságába, illetve abba, hogy a szociális lakásszektor megszűnt. Ez a tervezet is határozottan elkülöníti a tulajdont és a bérletet: a szerzők által javasolt módosítás tényleges önkormányzati tulajdonú, ám szociális szempontok által korlátozott bérlakás-rendszer kialakítását kívánja elősegíteni. Ennek azonban súlyos ára van: a tervezet nem vételi, csupán elővételi jogot biztosít a bérlőknek.

Az indítvány abból indul ki, hogy a jelenlegi lakáshelyzet nem teszi lehetővé a „liberális”, keretjelleget, döntően csupán a polgári jog által szabályozott lakásbérleti rendszer „bevezetését”. A bérlők jogait a tervezet számos ponton védi, ám kvázi-tulajdonosi helyzetüket igyekszik teljesen felszámolni.

A tervezet önkormányzati lakások esetében is megkülönböztet határozott és határozatlan idejű bérleti szerződést. Tekintettel a valós lakásviszonyokra,

meghagyja a szükséglakások kategóriáját, ám kiköti, hogy szükséglakásokra csak határozott idejű szerződést lehessen kötni. Ugyanakkor egy család csak egy önkormányzati lakást bérelhet.

Az ingatlan közterheit a bérbeadó viseli. A tervezet megkülönbözteti az alaplakbért a külön szolgáltatások díjától. Az alaplakbér és a fizetendő lakbér megállapításának módját – de nem a mértékét! – önkormányzati rendelet határozza meg. A módosító indítvány több ponton korlátozza a lakbéremeléseket. Ezek közül a legfontosabb az, hogy a határozatlan idejű lakásbérlet lakbérért csak a szerződéskötést követő egy év elteltével, majd évente egyszer lehet emelni, az emelést három hónappal előre közölni kell. Az önkormányzati lakások éves lakbéremelésének négyzetméterre vetített települési átlaga nem haladhatja meg a hivatalos átlagos fogyasztói árszintnövekedés kétszeresét. Magánbérleményekhez adott önkormányzati lakbértámogatás esetén önkormányzati rendelet határozza meg a felek megállapodása szerinti lakbér maximumát.

A tervezet részletesen szabályozza a bérbeadó és a bérlő jogait és kötelezettségeit a lakás átadása, visszaadása és használata során. Definiálja a „rendeltetésszerű használat” fogalmát. Ha a lakás használhatatlan, a bérlő akár másik lakásra is igényt tarthat.

A tervezet önkormányzati lakások esetében biztosítani kívánja az önkormányzatok tényleges tulajdonosi helyzetének jogszabályi feltételeit – feltételezve, hogy azokkal élve az önkormányzatok képesek lesznek életképes „bérlakásgazdálkodást” folytatni. A módosító indítvány többször nyomatékkal leszögezi, hogy a lakásügyi hatóság megszűnt, így megszűnt a rossz- és jóhiszemű lakáshasználó fogalma, és megszűntek az azokhoz fűződő jogkövetkezmények. Így az önkormányzatot semmiféle elhelyezési kötelezettség nem terheli. Jogcím nélküli lakókkal szemben a bérbeadó, adott esetben tehát az önkormányzat, akár bírói úton is érvényesítheti kilakoltató határozatát.

A bérlő által engedély nélkül bejelenthető személyek körét a kormány javaslatánál szélesebben határozza meg, ám a bérlő minden esetben köteles bejelenteni, ha valakit befogad. Amennyiben ezt nem teszi meg, az önkormányzat a bérleti szerződést akár fel is mondhatja. A tartási szerződés, illetve az albérleti szerződés engedélyezése önkormányzati rendeletről függ.

A felmondást írásban részletesen indokolni kell. Az önkormányzat a bérleti szerződést akkor is felmondhatja, ha a bérlőnek ugyanazon a településen más, beköltözhető lakása van. Ezt a bérlőnek kötelessége közölni a bérbeadóval. Mód van azonban a bérbeadó és a bérlő között pénzbeni megegyezésre is. Ha bármelyik fél nem fogadja el a felmondást, a felmondó fél bíróságtól kérheti a felmondás jogosságának megállapítását.

A bérleti jog folytatására – meghatározott sorrendben – csak az jogosult, aki a bérlő halálát megelőzően legalább egy évig életvitelszerűen a lakásban élt.

A tervezet rámutat a bérlők vételi jogának alkotmányellenességére, és helyette elővásárlási jogot kíván biztosítani, illetve meghatározza a jogosultak sorrendjét. Ha az elővásárlási joggal felruházott személyek nem élnek jogukkal, a lakást harmadik személynek csak a bérlő hozzájárulásával lehet eladni. Házfelügyelői lakást csak abban az esetben lehet eladni, ha a bent-

lakók elhelyezéséről megegyeztek. Az eladó tételes forgalmi értékbecslést készítet. Ha a vásárló elővásárlási joggal felruházott személy, akkor a vételár alapja a forgalmi érték 50%-a.

Az indítvány a bérleti viszonyok települési szinten összefüggő szabályozása érdekében részben vagy egészében a Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe utalja a részleteket szabályozó önkormányzati rendeletek megalkotását.

A módosító indítvány szerzői úgy vélték, hogy ha sikerül megteremteni egy stabil, hosszú távon működőképes bérlakás-rendszer feltételeit, akkor meg lehet fékezni a tömeges lakáseladásokat. A szisztémát igyekeztek vonzóvá tenni a tulajdonosok számára, és ugyanakkor olyan jogi garanciákkal körülbástyázni a bérlők jogait, melyek kárpótolják őket kvázi-tulajdonosi pozíciójuk elvesztéséért, illetve vételi joguk „visszavételéért”. A tervezet azonban a legfontosabb kérdésekre nem ad választ.

A rendszer többszektörű kínálati bérlakáspiacot feltételez, miközben nem ad támpontot új bérlakások építésének, illetve az ingatlanvagyon fenntartásának pénzügyi fedezetével kapcsolatban. Szociális szempontokat figyelembe vevő, erős megkötéseket tartalmazó lakbéreket állapít meg, miközben a lakásbérlet létrejötte a kormány javaslatához hasonlóan e koncepció szerint is egyenrangú felek szerződésének következménye. Felszámolja a lakásügyi hatóságot, de arra nem ad választ, hogy az önkormányzat a lakásokat többszörösen meghaladó lakásigények között milyen szempontok szerint – és milyen jogon – rangsorol.

A tervezet minden szigora ellenére sem szünteti meg teljesen a bérlemények de facto forgalomképességét, nem alakít ki következetes, „tisztá” bérleti viszonyokat: feltételekkel engedélyezi a lakások cseréjét, sőt, legalizálja a lakáscserénél fizetendő értékkülönbötet. Tényleges önkormányzati tulajdon megteremtését kívánja előmozdítani, de felmondás esetén az önkormányzatnak elhelyezési kötelezettsége van.

A módosító indítvány törölni kívánja a jogszabályból a helyiséggazdálkodásra vonatkozó részeket, mondván, hogy a helyiséggazdálkodásról önálló törvényt kell hozni. Ezáltal azonban nyitva hagyja az ingatlangazdálkodás egyik alapkérdését, a bizonytalanság pedig az önkormányzatokat is a lakások eladására készíti.

Az „igazi” bérlakásrendszer koncepciója nem fékezi, hanem ösztönzi a lakásprivatizációt. Mivel a működőképes bérlakásrendszer hiányzó alapfeltételeit semmiféle jogszabály nem képes megteremteni, a módosító indítvány akkor lett volna következetes, ha kategorikusan megtiltja a lakáseladásokat. Ez azonban politikailag nyilvánvalóan vállalhatatlan volt.

Az előterjesztők az indítványt visszavonták, mivel azt az országgyűlés önkormányzati bizottsága nem volt hajlandó eredeti formájában megtárgyalni. A SZDSZ álláspontját a továbbiakban Török Ferenc csatlakozó módosító indítványa képviselte. Mindez illeszkedett a párt „konstruktív törvényalkotói taktikájába”: miután az alternatív koncepciót képviselő javaslat elfogadására nem volt esély, a kormány törvényjavaslatának szerkezetéhez illeszkedő módosító indítványok benyújtásával kísérelték meg befolyásolni a jogalkotást.

A háttérben azonban jóval súlyosabb konfliktusok húzódtak. A budapesti kerületek SZDSZ-es polgármestereinek Fővárosi Egyeztető Bizottsága élesen

támadta a Pető-Molnár indítványt: Dercze Tamás, Újpest polgármestere egyenesen úgy vélekedett, hogy az anyag készítői „az álmok világában élnek”. A kerületek vezetői úgy ítélték meg, hogy a számottevő ingatlanvagyonnal, illetve lakásellátási felelősséggel nem bíró főváros nemcsak irreális koncepciókat gyárt, hanem a kerületek rendeletalkotási jogát is el kívánja orozni. A FEB munkáját koordináló Török Ferenc is elhibázottnak tartotta a Pető-Molnár indítványt.

Mindez azonban nem azt jelenti, hogy a Pető-Molnár indítvány visszavonása, illetve Török Ferenc indítványa a fővárossal szemben a kerületek érdekeit tükrözte volna. Ez már csak azért is alaptalan feltételezés, mivel a lakásgazdálkodás stratégiai kérdéseiben nincsenek a város egészén azonos „kerületi érdekek”. A huszonkét kerület a legváltozatosabb lakásgazdálkodási, lakásprivatizációs gyakorlatot folytatja; az egyes városrészek gyakran egymás rovására igyekeznek fejlesztési elképzeléseiket megvalósítani. Mindez a lakástörvény megalkotása során súlyos következményekkel járt az SZDSZ, illetve az önkormányzatok számára.

Török Ferenc módosító indítványa nem tükröz átfogó koncepciót – nem is ez volt az előterjesztő célja. Fenntartja az elővételi jog koncepcióját. Javasolja beiktatni a lakásbérleti jogviszony átmeneti szüneteltetésének lehetőségét felújítások idejére. Megállapítja, hogy elemi csapás esetén a lakók ideiglenes elhelyezése önkormányzati feladat.

Két új elemet tartalmaz. Leszögezi, hogy nem áll fenn vételi jog arra az épületre, amelyre a vételi szerződést a törvény hatálybalépése után kötötték. Ezzel legalább a lehetőségét nyitva kívánja hagyni annak, hogy új bérlakások épüljenek. A vételi jogot hat hónapra korlátozza, mert az ötéves időtartam hosszú időre befagyasztja az önkormányzatok ingatlangazdálkodását.

Amíg az SZDSZ belebotlott saját koncepciójába, a kormánypárt nem tétlenkedett. Sóvágó László módosító indítványa, amely valójában az MDF frakció, illetve a belügyi tárca megváltozott álláspontját tükrözte, jelentősen megváltoztatta a kormány eredeti törvényjavaslatát. A Ház végül ennek szellemében fogadta el a jogszabályt.

Az 1993. július 2-án elfogadott 1993. évi LXXVIII. törvényt sajátos ketősség jellemzi. A kormány eredeti javaslatánál sokkal részletesebben szabályozza a lakásbérlet feltételeit, a bérlők és a bérbeadó jogait és kötelezettségeit. Ugyanakkor az eredeti törvényjavaslatnál és minden más koncepciónál radikálisabban kényszeríti az önkormányzatokat arra, hogy eladják a lakásokat, sőt a helyiségeket is. A jogszabály gyakorlatilag nem hagy számukra mérlegelési lehetőséget.

A törvény némileg visszalép az eredeti javaslat „tisza piaci bérlet” koncepciójától, kimondja, hogy önkormányzati rendeletben kell meghatározni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit. A Pető-Molnár féle indítványból átveszi a határozott idejű szerződések intézményét, és visszaemeli a szükséglakást a rendszerbe. Önkormányzati lakás nem lakáscélra csak kivételesen adható bérbé. Elkülöníti és részletezi a bérbeadó és a bérlő karbantartási kötelezettségeit. Ha a bérbeadó életveszélyt okozó, illetve azonnali beavatkozást igénylő hibák kijavítását nem végzi el, a bérlő a bíróságtól kérheti a bérbeadó kötelezését, illetve helyette és

költségére elvégezheti a munkát. A Török-féle javaslatból átveszi a bérleti jog felújítás időtartamára való átmeneti szüneteltetésének lehetőségét.

A bérlők jogait az eredeti javaslatnál valamivel szélesebben határozza meg, a tartási szerződés jóváhagyását viszont az önkormányzat megtagadhatja, ha az egyik fél tartásra nem szorul, illetve a másik fél tartásra nem képes. A lakáscsere feltételei annyiban szigorodnak, hogy az önkormányzat rendeletben írhatja elő azt, hogy a lakás kizárólag másik lakásra cserélhető. Az az albérlet feltételei változatlanok.

A bérlő lakásbérleti jogviszonyát bíróság, illetve hatósági határozat is megszüntetheti.

A jogszabály szűk keretek között, de megenged, illetve előír elhelyezési kötelezettséget. Ha a házasság felbontása valamelyik felet saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül kötelezi az önkormányzati lakás elhagyására, elhelyezéséről az önkormányzat gondoskodik. Az eredeti javaslatnál több lehetőséget hagy a lakásbérleti jog folytatására.

A törvényszöveg második része ellehetetleníti az első rész végrehajtását. Alanyi vételi joggal ruhazza fel a lakások és a helyiségek bérlőit, és az önkormányzatokat megfosztja a mérlegelés lehetőségétől. Csak arra a lakásra, illetve helyiségre nem áll fenn vételi jog, amelyet a törvény kihirdetésekor érvényes részletes rendezési terv bontásra kijelölt, vagy amelynek felújításáról, átalakításáról ugyanezen időpontig az önkormányzat döntött. A lakások vételére nem lehet magasabb a forgalmi érték felénél, a helyiségeké a forgalmi érték hatvan százalékánál. Az önkormányzat privatizációs bevételét kizárólag lakáskorszerűsítésre, építésre, illetve a kényszerbérletek felszámolására használhatja. Budapesten a kerületek privatizációs bevételük felét kötelesek átengedni a fővárosnak.

Az elfogadott jogszabály radikálisan „rendezi” a lakások és helyiségek tulajdonjogát, de tényleges tulajdonviszonyok kialakítását nem segíti elő.

A bérlők vételi joga sérti az önkormányzati törvény önkormányzati tulajdonról szóló, korábban idézett 80. §-át. A privatizációs bevétel felhasználását korlátozó törvényhely pedig ellentétes az önkormányzati törvény 1.§ (6) a) pontjával, amely szerint „az önkormányzat tulajdonával önállóan rendelkezik, bevételeivel önállóan gazdálkodik”. Ráadásul a vásárláskor az önkormányzatok kötelesek névértékben elfogadni a saját jogon szerzett kárpótlási jegyeket.

A törvény utal arra, hogy a lakásellátás változatlanul az önkormányzatok feladata, és rájuk testálja a jóhiszemű jogcím nélküli lakók elhelyezésének kötelezettségét. Az önkormányzatok feladata a korábban jóváhagyott lakásigények kielégítése is. Mindez a gyakorlatban végrehajthatatlan, hiszen a jogszabály gyors és teljeskörű privatizációhoz vezet.

Az elfogadott jogszabály az első a különféle variánsok közül, amely az önkormányzatokat erősebben ösztönzi a lakások eladására, mint a bérlőket a vásárlásra. A helyiségprivatizáció ugyanis az ingatlan/lakásgazdálkodás egyetlen lehetséges forrásától fosztja meg őket. Ezek után valóban nem marad más menekülés a számukra, mint a lakásoktól való gyors megszabadulás. Mindazonáltal a bérlőknek sincs más választásuk, mint a vásárlás. Egy-két éven belül az önkormányzati bérlakásállomány teljesen megszűnik. Valószínű-

nűleg Budapest lesz a világ egyetlen olyan nagyvárosa, ahol egyáltalán nem lesz önkormányzati bérlakás.

A helyiségprivatizáció ugyanakkor a lakások új tulajdonosait is megfosztja a felújítás potenciális forrásától, illetve egyszer és mindenkorra elválasztja az ingatlanok és a helyiségek tulajdonát egymástól. A felújítást csak külső forrásból lehet majd finanszírozni, ami beláthatatlan következményekkel járó eladósodási folyamatot eredményezhet.

A lakástörvény az SZDSZ egyik legsúlyosabb parlamenti veresége volt. A törvény – miközben lomtárba helyezi a fővárosi koncepciót – legsúlyosabban éppen az az ellen ágáló kerületek érdekeit sérti.

Budapesten a kerületek kétféle módon reagáltak a lakástörvényre. Az új jogszabály hatására a legtöbb helyen felgyorsították a lakások eladását, hogy a várható bevételek minél kisebb részét kelljen a fővárosnak átengedni. A legtöbb kerületben szeretnék december 31-ig *valamennyi lakást* eladni. Az ambiciózus önkormányzatok viszont azon törik a fejüket, hogyan tudnák megtartani helyiségeiket.

A törvény nem ad mérlegelési jogot az önkormányzatoknak, az eladási kényszer kikerülésére azonban van azért néhány lehetőség.

A lakások és helyiségek továbbra is *tilalmi listán* tarthatók, ha olyan épületben vannak, amelyet a törvény kihirdetésekor érvényes részletes rendezési terv bontásra kijelölt, vagy amelynek felújításáról, átalakításáról ugyanezen időpontig az önkormányzat döntött. Az önkormányzatok nagy része azonban nem készítettett új rendezési tervet, a korábbiak érvénye, illetve a felújítási tervek komolysága pedig vélhetően heves viták tárgya lesz.

Az önkormányzati törvény 79. §-a lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzat saját rendeletében *forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes törzsvagyonná* nyilvánítsa tulajdonának tetszés szerinti részét. Ezt tette a VII. kerület önkormányzata.

A lakástörvény megtiltja, hogy az önkormányzat 1993. december 31-ig vételi joggal érintett lakás, illetve helyiség tulajdonjogát nem pénzbeni hozzájárulásként gazdasági társaság rendelkezésére bocsássa. A jogszabálynak azonban természetesen nincs visszamenőleges hatálya, így azok az önkormányzatok, amelyek időben megneszelték, hogy mi készül, *helyiségapportálással* kikerülhették az eladási kényszert. Tudomásunk szerint Budapesten egyedül Kispest önkormányzata élt ezzel a lehetőséggel.

A Települési Önkormányzatok Szövetsége az Alkotmánybírósághoz fordult, és utólagos normakontrollt kért. Sok jel utal arra, hogy ez a lépés minden eddigénél szövevényesebb jogvita kezdete lesz. Bár az is lehet, hogy mire a törvény hatályba lép, már nem lesz miről vitázni.