

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a rendszerváltás előtti lakáshitelek feltételeinek megváltoztatása miatt kialakult helyzetről – 1997. december

Jelentés az OBH 9019/1996, 4903, 5003, 5233, 5957, 6148, 6290, 6923, 7031, 7032, 7034, 7200, 7447, 7481, 7699, 7737, 7809, 7918, 8435, 8666, 8773, 8817, 9078, 9174/1997. számú ügyekben

Az eljárás megindítása

Több mint száz panaszos sérelmezte, hogy az eredeti szerződés megkötése óta egyoldalúan megváltoztatott fizetési és kamatfeltételek miatt nem képes fizetni az OTP-től, illetve takarékszövetkezettől kapott lakáshitelek törlesztő részleteit, emiatt sorozatos ingatlan-végrehajtás során lakásukat, házukat olyan rendkívül alacsony áron árverezik el, hogy emiatt könnyen hajléktalanná válhatnak.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog, valamint a 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanújára tekintettel az ügyben vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat megállapításai és a jogszabályi háttér elemzése

A panaszosok a következők miatt érzik igazságtalannak és jogtalannak a kialakult helyzetet:

– a szerződéskötés idején elképzelhetetlen volt számukra a társadalmi, gazdasági viszonyok azóta bekövetkezett olyan mértékű megváltozása, aminek eredményeképpen jelenlegi helyzetbe kerültek;

– többségük önhibájukon kívül került olyan szociális helyzetbe, amely miatt az időközben egyoldalú döntéssel hátrányosan megváltozott kötelezettségük teljesítése lehetetlenné vált;

– a hitelező a méltánylást érdemlő helyzetükre tekintet nélkül végrehajtási eljárást indít ellenük, amelynek során lakásukat, házukat általában a piacinál alacsonyabb áron elárverezik, sokszor a lakás piaci értékéhez képest jelentéktelen kölcsöntartozás miatt;

– a végrehajtás eredményeképpen jobb esetben a mindenkori magas piaci áron bérlőkké válhatnak a volt tulajdonukban, rosszabb esetben igen kedvezőtlen adottságú lakásban kénytelenek folytatni életüket, a legrosszabb esetben hajléktalanná válnak.

A tényállás megállapításához elengedhetetlen a rendszerváltás előtti jogrendszer lakáskölcsönöket érintő szabályainak ismertetése és elemzése.

A lakáskölcsön fogalma az alábbiakban magában foglalja mindazokat a kölcsöntípusokat, amelyek az adósok lakóházépítését, lakásvásárlását és -felújítását finanszírozták. A kölcsönöket az állam nyújtotta az erre felhatalmazott pénzügyi intézmény útján. (A szociálpolitikai kedvezmény, a munkáltatói kölcsön és egyéb támogatási formák nem tartoznak a lakáskölcsön fogalmába.)

A lakáskölcsön-szerződések az OTP által kidolgozott típus szerződések alkalmazásával jöttek létre. A szerződések alapján nyújtott kölcsön célja a lakosság tömeges lakáshoz juttatása volt. A lakosság lakáshoz juttatása, ennek elősegítése, a vizsgált korszakban jelentős politikai célnak minősült. Erről tanúskodnak az MSZMP kongresszusairól kiadott dokumentumok és a korabeli sajtó. Tekintettel a jövedelmek központosításának és újraelosztásának mértékére, az állam jelentős szerepvállalása nem pusztán indokolt, de szükséges is volt. A politikai akarat fogalmazódott meg a gazdaságot vezérlő jogszabályokban. A lakásproblémák megoldásának kísérletei szorosan összekapcsolódtak az állam gazdasági szerepvállalásának egyéb formáival, amelyek prioritásait az ötéves terveket rögzítő törvények határozták meg.

Példaként említhető a népgazdaság hatodik ötéves tervéről szóló 1980. évi III. törvény, amely egyrészt előírta, hogy az építési és a szerelési tevékenységet 11–14 százalékkal bővíteni kell (26. §), másrészt azt tartalmazta, hogy 370–390 ezer új lakást kell építeni (46. § (2)). Ez utóbbira vonatkozóan a hivatkozott szakasz (5) bekezdése azt tartalmazta, hogy számottevő részét a lakosság anyagi eszközeinek bevonásával kell megépíteni. Megállapította, hogy: „hosszú lejáratú építési kölcsönrel, bővülő körben nyújtott szociálpolitikai támogatással, szervezett, közművesített telekellátással indokolt ösztönözni a személyi tulajdonú lakások építésének korszerű, többszintes és csoportos telepítésű családi házas formáit.”

A népgazdasági tervtörvény szintjén így kapcsolódott össze a nagyüzemi méretekben gyártható lakások előállításának növelése, a lakosság anyagi eszközeinek bevonása ebbe a körbe és a kedvezményes állami lakáskölcsön és egyéb állami támogatás. Ezzel sikerült fenntartani az építőipari nagyvállalatokat és a lakosság egy részét lakáshoz juttatni.

Az említett kedvezményes állami lakáskölcsönt technikailag az OTP – szerződések alapján – folyósította. A közjogi környezet azonban e szerződésekre vonatkozóan rendkívül részletes szabályokat tartalmazott. Ez azt jelentette, hogy az állam jogszabályokban meghatározta a lakáskölcsön-szerződés feltételeit. Szabad megállapodásnak nem volt tere. A feltételeknek megfelelő potenciális adósok tekintetében az OTP-t szerződéskötési kötelezettség terhelte.

A közjogi környezet a pénzügyi jogi szabályozást jelentette, ami az elemzés szempontjából azért fontos, mert

1. ennek alapján megállapítható, hogy az állam és bankja nem különült el egymástól,
2. az állami kölcsön és a bankkölcsön sem különült el tisztán egymástól.

1. Az állam és pénzügyi intézete közötti kapcsolat a rendszerváltás előtt

A tervszerű pénzgazdálkodás rendszerében a pénz, legalábbis az állam és bankja kapcsolatában adminisztratív kategória volt, abban az értelemben, hogy szabad volt az „átjárás”. A pénzeszközök átcsoportosításához pusztán politikai (államigazgatási) döntésre volt szükség. Ez azt jelenti, hogy az állami költségvetés forrásai nem különültek el az állam pénzügyi intézetének a forrásaitól (alapítói vagyon, betétek stb.). Ezt támasztja alá Szentiványi Ivánnak, a kor lakossági finanszírozása legtekintélyesebb szakértőjének, az OTP egykori jogi igazgatójának 1979-ben megjelent könyvéből származó idézet: „Az állam a lakásépítési program megvalósítását különféle módokon támogatja. A támogatás nemcsak az állami lakásépítéshez, hanem a magánlakás-építéshez is kapcsolódik, s így a lakás építését, illetve az OTP-től való lakásvásárlást az állam a lakásvásárlónak (építőnek) nyújtandó kedvezményes kamatozású kölcsönrel támogatja, s ezenkívül különféle pénzügyi támogatásokat és kedvezményeket ad. Önmagában véve a hosszúlejáratú kölcsön nyújtása is állami támogatásnak számít, mert az állam ezeket a pénzeszközöket a pénzügyi intézet útján az állampolgárok rendelkezésére bocsátja és nem egyéb állami célokra használja.”¹

1.1. Pénzügyi jogi szabályozás

Az egykori pénzügyi jogi szabályok jogi felidézése alátámasztja ezt az el nem különített helyzetre vonatkozó érvelést. Két szintet szükséges elemezni. Az egyik a törvényi szint, amelynek keretébe a kor gazdasági alkotmányának számító, az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) tartozik. A másik a minisztertanácsi rendeleti szint, ahol a lakáskölcsönökre vonatkozó lényeges szabályokat állapították meg. (A részletszabályokat a PM-ÉVM együttes rendeletek tartalmazták. Szabályozási eszköz volt még e körben a Hitelpolitikai irányelveket tartalmazó (kétezres) MT-határozat és az ebben foglalt felhatalmazás alapján kiadott, a tárgykört érintő MNB rendelkezés.)

1.1. a) TÖRVÉNYI SZINT

Az Ápt. általános szabályokat tartalmazó 1. §-a az alábbiakat tartalmazta:

„(1) Az állami pénzügyek rendszerét, irányításának, működésének és ellenőrzésének legfőbb szabályait ez a törvény határozza meg.

(2) E törvény alkalmazása szempontjából az állami pénzügyek rendszerébe tartoznak azok a pénzügyi viszonyok, amelyek az államhatalmi, ál-

lamigazgatási szervek, tanácsok, illetőleg ezek szervei, a bankok és a pénzintézetek között, valamint mindezek és a gazdálkodó szervezetek, más jogi személyek és a magánszemélyek között jönnek létre, továbbá azok a jogintézmények, amelyeket az állam e viszonyok irányítására és működtetésére hoz létre.

(3) A Magyar Népköztársaságban az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat az állami költségvetés rendszerének, a bank- és hitelrendszernek, a devizagazdálkodás rendszerének, s a személyi és vagyoni biztosítás rendszerének útján látja el.”

Az idézett törvényhely egyértelműen kifejezi, hogy a bankok és állampolgárok között létrejött pénzügyi viszonyok és az ezek irányítására, továbbá működtetésére létrehozott jogi intézmények az állami pénzügyek rendszerébe tartoztak. Ez azt jelenti, hogy az e körben létrejött jogviszonyokra a pénzügyi jog szabályait kell alkalmazni. A pénzügyi jogi jogviszony egyik alanya minden esetben a közhatalom. A törvényhely a tekintetben is egyértelmű, hogy az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat – egyéb, e körbe tartozó rendszerek mellett – a bank- és hitelrendszer útján oldotta meg.

Az előbb idézett szerző az Ápt. elemzése során egy későbbi, 1988-ban megjelent könyvében a következőket írta: „Tekintve, hogy az állami pénzügyi rendszer a nemzeti jövedelem pénzben jelentkező része elosztásának és újraelosztásának centralizált formáját, valamint módszerét jelenti, a pénzügyi jog feladata a nemzeti jövedelem tervszerű elosztását és újraelosztását szabályaival elősegíteni. Mégpedig általában kötelezővé tett jogi szabályaival, hisz az állam az e körben létrejövő jogviszonyok tartalmát nem kívánja a jogviszonyokban résztvevőkre bízni, sőt többnyire még azt sem teszi mérlegelés tárgyává, hogy az érintettek ezeket a jogviszonyokat kívánják-e létrehozni, vagy sem. Ezért a pénzügyi jog által szabályozott területen a pénzügyi jogviszony alanyai között fölé-alárendeltség jellemző. Továbbá az, hogy az alanyok egyike államhatalmi vagy államigazgatási, pénzügyigazgatási szerv, amely a másik alannal szemben, legyen az állampolgár vagy bármilyen más szervezet, hatalmi pozícióban van.”²

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az állami pénzügyek rendszerén belül a fiskális és a monetáris rész nem különült el egymástól, ezek között szabad volt az átjárás, ami – állami döntés függvényében – szabad pénzmozgást jelentett a két terület között. Szentiványi Iván 1979-ben megjelent könyvében elméleti szinten – gyakorlati példákkal megerősítve – végiggondolta és kifejtette, hogy a vállalati önállóság miatt nem értelmezhető a pénzintézetek esetében. Az állam és pénzintézete egybemosódott, sőt Szentiványi Iván szerint rendkívül nehéz cáfolni a szovjet pénzügyi jogi szakirodalomban általánosan elfogadott gondolatot, miszerint az állam pénzintézete pénzügyigazgatási szerv, tehát hatóság, így az állam része. Ezeknek a problémáknak csak a „formális” jogi szempontból van jelentősége. A „tartalmi” oldal – tehát az el nem különültség mindennapi gyakorlata, a kézivezérléses működés – a szakirodalom és a gyakorlati tapasztalat alapján egyértelműsíthető.

Ez a probléma a rendszerváltás előtti korszakon végighúzódtott. Szentiványi Iván még az 1988-ban megjelent könyvében is a következőket írta: „Kér-

déses azonban, hogy jelenlegi viszonyaink között, amikor a monetáris és a fiskális politika megfelelő elhatárolása is fontossá vált és a bankrendszer működésének egyik alapfeltétele, hogy a költségvetés és a bankok pénzügyei viszonylagosan önállósuljanak, vajon akkor még mindig helyes és aktuális célt valósít-e meg az alapvetően fiskális szemléletű egyéb állami pénzügyeknek a bank ügyeivel való együttműködésének szabályozása.”³

1.1. b) A MINISZTERTANÁCSI RENDELETEK SZINTJE

A személyi tulajdonú lakások finanszírozásának technikai szabályait minisztertanácsi rendeletek tartalmazzák. Mivel a finanszírozási megoldás lényegét tekintve azonos a korszakban, példaként a lakásépítés (vásárlás) pénzügyi feltételeiről és a szociálpolitikai kedvezményről szóló 53/1982. (X. 7.) MT számú rendeletet érdemes feleleveníteni. E rendelet hatálya a következő lakásépítési, vásárlási (a továbbiakban: „lakásvásárlás”) formákra terjedt ki (1. §):

- a) tanácsi beruházásban értékesítés céljára épített lakások megvásárlására,
- b) gazdálkodó szervezet által értékesítés céljára épített lakások megvásárlására,
- c) magánlakás-építésre.

A hatálya alá tartozó lakásvásárlási formák esetén alkalmazandó pénzügyi feltételeket a rendelet 2. §-a a következőképpen szabályozta.

„(1) ... az állam az építető (vásárló) részére – az Országos Takarékpénztár útján – kedvezményes kamatozású, hosszúlejáratú állami kölcsönt, valamint bankkölcsönt nyújthat.

(2) A kamatkedvezményekből adódó terheket az állam viseli.”

E szakasz szövege alapján megállapítható, hogy az elnevezéstől függetlenül a kölcsönt az állam nyújtotta, az OTP útján.

2. A kedvezményes kamatozású állami kölcsön és a bankkölcsön különbsége

A kedvezményes kamatozású állami kölcsön és a bankkölcsön közötti különbség értelmezésére azért van szükség, hogy egyfelől felidézésre kerüljön a kedvezményes kamatozású állami kölcsön funkciója. Másfelől pedig az Alkotmánybíróság eljárása során a Kormány képviselője által előadott érv – mely szerint az állami lakáskölcsönt a tehetősebb polgárok vették igénybe a rendszerváltás előtt – cáfolata céljából.

Három lényeges különbség a két kölcsöntípus között:

1. a kamat mértéke;
2. a kölcsön időtartama;
3. az igénybevételi jogosultságot megalapozó körülmények.

2.1. A kedvezményes kamatozású állami kölcsön kamata 3 százalék volt. A bankkölcsöné – az éves hitelpolitikai irányelvekben meghatározott kamatmérték függvényében – ennek hozzávetőlegesen a duplája.

2.2. A kedvezményes kamatozású kölcsön időtartama – főszabály szerint – 35 év, míg a bankkölcsöné 5–15 év volt.

2.3. A probléma elemzésénél figyelembe kell venni a lakástulajdonnal kapcsolatos korlátozásokat: egy családnak csak egy lehetett a tulajdonában.

Ugyanez vonatkozott az üdülőre vagy üdülőtelekre is. A hivatkozott MT rendelet végrehajtásáról szóló 47/1982. (X. 7.) PM-ÉVM együttes rendelet 10. §-a szerint lakásvásárlásra kizárólag bankkölcsön nyújtható annak, aki a tulajdonszerzési korlátozás alól felmentést kapott, vagy olyan üdülő, telek, beépítetlen ingatlan van a tulajdonában, amelynek értéke a vásárolni kívánt lakás árát meghaladja.

A kedvezményes kamatozású állami kölcsönből – a családnagyság függvényében – a jogszabályban meghatározott nagyságú lakás vásárlására (építésére) volt lehetőség. (Ez, a családnagyságtól függően, 1–2 szobával haladta meg a „szociális segélyként kiutalt” tanácsi bérlakás mértékét.)

Megállapítható, hogy a kedvezményes kamatozású állami kölcsönt azok vehették igénybe, akik nem estek kívül a szociálpolitikai megfontolásokból támogatni kívánt körön; nem rendelkeztek a társadalmi minimummal, családonként egy lakással. Ugyanakkor az egy lakás egyben a társadalmi maximumot is jelentette, és a kedvezményes kölcsön felhasználásával történő vásárlása (építése) esetén a megszerezhető lakásnagyság is korlátozva volt.

Az 1991-es évre vonatkozó költségvetési törvény

A Magyar Köztársaság 1991. évi költségvetéséről szóló törvény változásokat hozott a lakásfinanszírozás rendszerében. Tárgyunkat érintő rendelkezései az alábbiak:

A lakáscélú kölcsönök kamatairól

„64. § (1) Azoknak a kölcsönöknek a kamata, törlesztőrészlete és adósságösszege, amelyeket az Országos Takarékpénztár vagy a takarékszövetkezet az 1988. december 31-e előtt hatályban volt jogszabályok alapján lakásépítés, lakásvásárlás vagy egyéb építési munkák céljára nyújtott, az adós választása szerint 1991. január 1. napjától kezdődően a 65. vagy a 66. § rendelkezései szerint változik meg.

(2) Az adós a kölcsönt nyújtó pénzügyi intézet felszólítását követő 30 napon belül nyilatkozhat, hogy a kölcsön törlesztését a törvény 65. vagy 66. §-a alapján kívánja-e teljesíteni. Amennyiben ilyen nyilatkozatot határidőben

nem tesz, úgy a kölcsön törlesztését a 65. §-ban foglaltak szerint kell megfizetni.

65. § (1) A 64. § (1) bekezdése szerinti kamatmentes vagy évi 3,5 százalékos meg nem haladó kamat mellett nyújtott kölcsön kamata egységesen évi 12 százalékra változik.

(2) Az (1) bekezdés szerinti célra nyújtott 3,5 százaléknál magasabb és nem változó kamatozású kölcsönök kamata 1993. január 1-jétől évi 12 százalék.

66. § (1) A 64. § (1) bekezdése szerint

a) kamatmentes vagy évi 3,5 százalékos meg nem haladó kamatozású kölcsönökre az 1991. január 1. napján fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás felét;

b) az évi 3,5 százaléknál magasabb mértékben megállapított és nem változó kamatozású kölcsönökre az 1992. január hó 1-jén fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás egyharmadát az állam elengedi.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott csökkentett kölcsönökre 1991. január 1-jétől; a b) pontban meghatározott csökkentett kölcsönökre pedig 1992. január 1-jétől a lakáscélú bankkölcsönök mindenkori kamatát kell megfizetni.

67. § (1) A kamatmentes és 1–3,5 százalékos kamatozású kölcsönök törlesztésére 1991. évben egységesen havonta 1500 forinttal többet kell megfizetni, mint a kölcsönszerződésben meghatározott havi törlesztőrészlet.

(2) Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztőrészlet nem nyújt fedezetet az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat megfizetésére, úgy a fedezetlen kamathányadot továbbra is a költségvetés viseli.

(3) Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztőrészlet magasabb, mint az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat összege, így a különbözet a tartozást csökkenti, a törlesztési idő ennek arányában rövidül meg.

68. § A kölcsönszerződés kezelése az eredeti szerződésben foglalt feltételek szerint felel a kölcsön visszafizetéséért, a szerződés egyéb feltételei nem változnak.”

A szóhasználat megváltozott. Az idézett jogszabályokban az szerepelt, hogy a kölcsönt az állam nyújtja pénzintézete útján. A költségvetési törvény idézett rendelkezéseiben már az szerepel, hogy a kölcsönt a pénzintézet nyújtotta. Nem pusztán a szóhasználat változott meg, hanem a koncepció, a rendszer maga. Az új rendszerben átértelmezték a régi tényeket és magát a jogot. Ez azt jelentette egyben, hogy megváltoztatták a régi jogviszonyok tartalmát. Ez viszont ellentétes a jogállamiság eszméjével.

A szóhasználat megváltoztatása azonban nem volt következetes, nem is lehetett az. A jogalkotó – a valóságnak megfelelően – kénytelen volt kimondani, hogy a kölcsöntartozások egy részét az állami engedi el. Ez azt jelenti, hogy az állam engedi el a tartozás egy részét, amelyet újabban nem ismertek el hitelezőnek. Egy követelést kizárólag a tényleges hitelező engedhet el, az államnak erre nem volt joga. (Esetleg – tulajdonjogi analógiát alkalmazva –

közérdekből, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett történhet ilyen eset.)

Felmerül a kérdés, hogy miként értelmezhető ez az állami aktus a pénzügyminiszter – idézésre kerülő – azon kijelentésével összefüggésben, mely szerint a lakáskölcsönök esetében az állam pusztán kamattámogatást nyújtott. Nagy valószínűséggel még ebben az időben sem különült el teljesen az állam és az OTP.

A kezes pozícióját – jogi értelemben – nem lehet értelmezni az új helyzetben. Az adós a tényleges tartozásáért vállalt kezességet. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az adós nem teljesít és a vagyona vezetett végrehajtás is eredménytelen, úgy a kezesnek kell a tartozást megfizetnie. A kezes azonban meghatározott feltételekkel vállalta ezt a terhet. Minek alapján dönthető el a kérdés, hogy az új, kedvezőtlenebb feltételek mellett „fizetésektelelenné” vált adós az eredeti feltételek alapján sem tudta volna teljesíteni kötelezettségeit?

A hivatkozott költségvetési törvény idézett rendelkezéseit az Alkotmánybíróságnál megtámadták.

A pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette, hogy az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések az 53/1982. (X. 7.) MT rendelet, majd a 61/1985. (XII. 27.) MT rendelet alapján – illetőleg az ezeket megelőző hasonló tartalmú jogszabályok alapján – kötött hitelszerződések tekintetében hoztak változást. E jogszabályi rendelkezések szerint a pénzintézet a nála elhelyezett lakossági betétekből nyújtott kedvezményes kamatozású lakáscélú hitelt, amelynek kamatát a mindenkori jogszabályok, illetőleg az éves Hitelpolitikai Irányelvek határozták meg. A kamatok tekintetében a szerződéses szabadság elve tehát nem érvényesült, így a módosítás sem a tulajdonképpeni hitelszerződésekre, hanem a korábbi jogszabályok tartalmára vonatkozik.

A fentiekben szóba került az állam és pénzintézetének „egysége”, a kedvezményes állami kölcsön természete, a jogszabályok tartalma, továbbá az is, hogy a kölcsön egy részét az állam engedte el. Ezek fényében legalábbis kétségsbe vonhatóak a pénzügyminiszter azon állításai, melyek szerint lakossági betétekből a pénzintézet nyújtotta a lakáskölcsönt és az állam pusztán kamattámogatást nyújtott és e kamattámogatás jogilag szabályozott volta miatt nem érvényesült a szerződéses szabadság elve.

Az az állítás, mely szerint a módosítás a jogszabályok tartalmára vonatkozott, megfelel a valóságnak. A jogszabályok azonban a szerződés tartalmát meghatározták, mivel a lakáskölcsön nyújtása – bár technikai szinten szerződéses formát öltött – pénzügyi jogi jogviszony alapján történt, amint ez az Ápt. elemzése kapcsán bemutattam. Így az az állítás, mely szerint az idézett költségvetési törvény lényegében nem a szerződések tartalmát változtatta meg, nem felel meg a valóságnak. A jogszabályok tartalmának megváltoztatása ebben az esetben egyben a szerződések tartalmának megváltoztatását is jelentette.

A pénzügyminiszter szerint „1989. január 1-jével a 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet a fent írt jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezte és ezzel a kamat mértéke tekintetében a pénzintézet mindenkori üzletsza-

bályzataiban meghatározott nagyságrendű kamat lépett. Ezt követően is tartalmaznak ugyan a hatályos jogszabályok a lakásépítés és -vásárlás feltételei vonatkozásában kedvezményeket, a kamatok tekintetében azonban már a piaci viszonyok érvényesülnek.”

A pénzügyminiszter nyilatkozatának az a része megfelel a valóságnak, hogy 1989-től a piaci kamatokat alkalmazták a lakáskölcsönök esetében is. Emellett azonban azt is szükséges lett volna megemlítenie, hogy a speciális támogatási formák mellett (például szociálpolitikai kedvezmény) az állami támogatás új formája a kamattámogatásra épült, az új koncepciónak megfelelően. Ennek oka pedig az volt, hogy az 1988-as MT rendelet szövegezésének idején az új szabályokat már a kétszintű bankrendszer logikájának megfelelően, tehát – az eddigi szóhasználatot követve – a költségvetési és banki szint elválasztásának jegyében fogalmazták. 1989-től – feltételezhetően – a bank forrásaiból nyújtották a lakáskölcsönt és az állami kamattámogatás a „piaci” kamatszintre történő kiegyenlítést jelentette. Az új rendszerben viszont megjelent a vissza nem térítendő állami támogatás és a bank által nyújtott kölcsön összegének 80 százaléka vonatkozó állami garancia.

Mivel a konstrukció átalakult, az ezt megelőző megoldás az új logika szerint értelmezhetetlenné vált.

Az idézett költségvetési törvény az állam és bankja, általánosabb értelemben az államháztartás és a monetáris rendszer elválasztásának jegyében született. Hasonlóan az MNB-ből kivált kereskedelmi banki tagozatokhoz (MHB, OKHB, Budapest Bank) az OTP-t is le kívánták választani az államtól, nem pusztán a tulajdonosi konstrukció megváltoztatásával, de a finanszírozás – az állam és bankja közötti pénzmozgás – tekintetében is. Ez azonban nehéz feladat volt, mert a rendszerváltás előtti – tervezett – finanszírozási rendszer nem üzleti szempontokra tekintettel működött. Az úgynevezett államtól örökölt rossz hitelek problémája tette szükségessé döntő mértékben a kilencvenes évek első felében a hitel- és bankkonszolidációt. Ami azt a célt szolgálta – többek között –, hogy „tisztá” helyzetet teremtsenek az állam és a bankok, valamint a bankok és az általuk finanszírozott cégek kapcsolatában. Ezt a műveletet állami források felhasználásával végezték el és hozzávetőlegesen 450 milliárd forintba került.

Az állam és pénzügyintézete elválasztásának folyamatában, a bank könyveiben szereplő tételek kezdtek valódi – üzleti – jelentéssel bírni. A kamat és az állam kamatkiegyenlítési „vállalása” – amit már egyre kevésbé tudtak kézi vezérreléssel működtetni – valódi terhet jelentett. Az új helyzet az állam kezdeményezésére, a piacgazdaság kiépítésének céljával jött létre. A bankot az állam önállósította és a köztük létrejött megállapodás alapján alakult ki az a helyzet, hogy a bank könyveiben szereplő – örökölt – kölcsönöket, köztük a lakáskölcsönöket miként kezeljék.

A pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette a költségvetési törvénybe foglalt jogi megoldás indokát: „a lakástámogatás a költségvetési kiadások százalékában a Nemzetközi Valutaalap statisztikái szerint olyan magas, amilyen arányú támogatás egyetlen ország költségvetésében sincs. Az összehasonlításban szereplő országok közül egyetlen állam költségvetésében 10 százalékon felüli az ilyen célú támogatási

arány (Szingapúr), a magyar költségvetés 16,3 százalékaival szemben. Ugyanakkor a Magyar Köztársaság adósságterhei nagymértékben terhelik az állami költségvetést. Az adósság teljesítése és a hitelképesség fenntartása pedig ma az ország elsődleges célja. Ehhez rendkívül kemény, a költségvetési kiadásokat csökkentő költségvetésre van szükség. Így nem tartható fenn az a korábban bevezetett rendszer, amely szerint a lakáscélú hosszúlejáratú kölcsönök irreálisan alacsony kamata és a piaci kamatok közötti különbözetet a költségvetés téríti meg a pénzügyi intézetek számára.”

A rendszer (az ország) és benne az államháztartás válságban volt. A kérdés úgy merült fel, hogy milyen szempontok alapján célszerű az államháztartás helyzetének javítása érdekében a társadalomban és a gazdaságban a terheket elosztani. A lakáskölcsönök adóssai nem alkottak „homogén” közösséget. Így érdekérvényesítő képességük nem volt. Nem voltak alkupozícióban. A teherelosztás során a lakáskölcsönök finanszírozási rendszerének velük szemben történő megváltoztatása viszonylag könnyű feladvány volt. Akik tehették, visszafizették a kölcsönt. Akik nem fizették vissza, azok feltehetően nem tudták ezt megtenni, vagy ha mégis, a kölcsön egy részének elengedésére vonatkozó megoldást választották. Az eladósodottak többségükben azonban olyan társadalmi réteghez tartoznak, amelyek akkor sem állt módjában a kedvezmények egyik formájának „elfogadása” sem.

A kamat jelentésváltozása

A fentiekben szóba került, hogy a bank, a kamat, a mérleg és egyéb pénzügyi fogalmak más jelentéssel bírtak a rendszerváltás előtt, mint napjainkban. A többiekhez hasonlóan a kamat sem volt üzleti kategória. A lakáskölcsön-szerződések megkötése után mértéke nem változott, fix és alacsony kamatozású volt. Ez igaz volt a kedvezményes kamatozású állami kölcsönökre, mind a bankkölcsönökre vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a kamatfizetés új szabályainak mindkét változata jelentősen terhesebbé tette az érintett állampolgárok pozícióját.

1. A 12 százalékos fix kamat az eredeti kamatfizetési kötelezettség négyeseresét jelentette egyfelől, másfelől pedig – a további változtatásokkal kapcsolatos bizonytalanság miatt – csapást mért az adósok egzisztenciális biztonságérzetére.

2. A második megoldás, a kölcsön egy részének elengedése, arra készítette az adósokat, hogy amennyiben van megtakarításuk, azt használják fel a kölcsön visszafizetésére. Nem feltétlenül azért, mert előnyös volt, hanem azért, mert az állami szerződésmódosítás bizonytalanságot okozott számukra. A jog és az ezen alapuló szerződés áttekinthetatlenné vált. Éppen ezért döntöttek sokan úgy – ha nem volt megtakarításuk, akkor is –, hogy ezt a változatot választják. A döntésekkel kapcsolatban nehéz hivatkozni arra, hogy az adósok választották ezt a megoldást. Az érintett rétegek a létező szocializmusban különösen nem az üzleti kockázatok kezelésére szocializálódtak, sőt az ilyenfajta spekuláció akkor kifejezetten tilos volt. Az állam a rendszerváltás

után közvetlenül, váratlanul jelentős mértékben vonult vissza, ami egyébként sem tartozik a hagyományos üzleti és a „szokásos” kockázatok körébe.

Az adósok helyzetét nehezítette, hogy a bérek korántsem emelkedtek olyan mértékben – és ez különösen igaz a lakáskölcsönrel érintett adósok esetében –, mint az árak, köztük a kölcsönadott pénz ára, a kamat. Két irányú hatással kellett birkóznuk: személyes életfeltételeik romlásával és az emelkedő kamatokkal. A jelenleg még érintett adósok esetében ez okozta és okozza a legnagyobb problémát. Amennyiben – körülményeik romlása miatt – nem voltak képesek fizetni a törlesztőrészleteket és a kamatokat, a bank követelése – 30 százalékos feletti kamat és 6 százalékos késedelmi kamat mellett – nem egészen három év alatt megduplázódott.

3. A lakáskölcsön-adósok terheit befolyásolhatta az OTP kamatszámítási gyakorlata, amit többen sérelmeztek. Ezt a problémát – annak ellenére, hogy kulcskérdés lehet – konkrét adatok hiányában nem lehet végiggondolni és elemezni. Ezzel kapcsolatban az OTP megtagadta az adatszolgáltatást.

Megállapítható, hogy az 1989 előtt nyújtott kedvezményes kamatozású állami kölcsön (ugyanígy a bankkölcsön) teljesen mást jelentett a hetvenes-nyolcvanas években, mint 1990–1991-ben. A szerződés formájában létrejött jogviszony lényegét tekintve és jogi értelemben nem szerződés – legalábbis nem a piacgazdaság viszonyai között értelmezhető szerződés – volt, hanem a közjog körébe tartozó jogviszony, aminek felhasználásával az állam az újraelosztás keretében szociálpolitikai szempontokat figyelembe véve állami támogatást nyújtott.

A költségvetési törvény és az Alkotmánybíróság határozata – miközben a rendszerváltással és rendszerváltsággal együtt járó gyakorlati problémákat próbálta megoldani – épp azok számára nem nyújtott megoldást, akik a leginkább képtelenek voltak arra, hogy a társadalommodell és emberkép megváltoztatásával együtt járó terheket saját erőből megoldják. A gondoskodó állam rendszerében nem tudtak felhalmozni annyit, hogy a felajánlott lehetőséggel éljenek és visszafizessék a kapott támogatás felét. A piaci mechanizmus rendszerében pedig a rendkívül rossz szociális helyzetű rétegekbe sorolódtak át; többségük nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, munkanélküli, kifizetésű vagy sokgyermekes család.

A végrehajtás szabályairól

A panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a tulajdonukban álló ingatlanok tartozás miatti árverezése jelenti. Ezért van szükség a hatályos ingatlan-végrehajtás szabályainak részletes elemzéseire is. A jelzálogjoggal terhelt lakást a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) rendelkezései alapján a bírósági végrehajtás szabályai szerint kell értékesíteni, amennyiben az adós tartozását nem fizeti meg.

E körben két kérdést szükséges tisztázni:

- a) az ingatlan-végrehajtás szabályai;
- b) az adós jogi helyzete a lakás lakott értékesítését követően.

a) Az ingatlan-végrehajtás szabályai

1. A Vht. 7. §-a szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést első sorban az adós munkabéréből, „illetőleg a pénzügyintézetnél kezelt, az adóst megillető összegből kell behajtani.” Amennyiben előre látható, hogy az említettek közül viszonylag rövidebb időn belül nem lehet behajtani, úgy az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A „lefoglalt ingatlant” azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki.

2. Az ingatlanra vonatkozó végrehajtás első lépése az ingatlan lefoglalása, amely a végrehajtási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésével válsul meg. Az adóst a foglalásról a végrehajtó értesíti, a földhivatal megkezdésével egyidejűleg (138. §).

3. A végrehajtó az ingatlant a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozat kézhezvételétől számított 3 hónapon belül köteles értékesíteni, az értékesítés azonban nem történhet korábban, mint a bejegyzésről szóló határozat adós általi kézhezvételét követő 45 nap elteltét követő nap (139. §).

4. A végrehajtó állapítja meg az ingatlan becsértékét, 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve. Amennyiben az érdekeltek a közlést követő 15 napon belül végrehajtási kifogást terjesztenek elő, úgy az ingatlan becsértékét a bíróság állapítja meg (140. §).

5. Az árverés megkezdésekor a végrehajtó közli a becsértéket (kikiáltási ár) az árverezőkkel. A kikiáltási árat a végrehajtó az árverés során köteles fokozatosan lejjebb szállítani, a becsérték feléig, amennyiben az árverezők nem tesznek vételárajánlatot vagy az nem éri el a kikiáltási árat (147. §).

6. Amennyiben az első árverés sikertelen, úgy ennek megállapítását követően 3 hónapon belül második árverést kell tartani. A második árverésen az ingatlan becsértéke szintén a kikiáltási ár, amit a becsérték feléig lehet leszállítani (156. §).

7. Az előző alpontokban összefoglaltak képezik a vizsgált probléma szempontjából az ingatlan-végrehajtás lényeges szabályait. A fentiek mellett lehetőség van az ingatlan árverésen kívüli értékesítésére a felek megállapodása alapján, továbbá a végrehajtást kérő a második árverés sikertelenségét követően, a becsérték felének megfelelő vételár fejében átveheti az ingatlant.

8. A fentiek alapján megállapítható, hogy az árverésre kerülő lakás vagy családi ház a piaci ár feléért is értékesíthető az árverés során. Ez azért fordulhat elő a jog által biztosított lehetőségen túl, mert az értékesítési ajánlat egy időpontra korlátozódik és a valódi „piac” körülményei, feltételei létrejöttek kicsi a valószínűsége. Ez legalább két ok miatt van így:

a) Az árverés kényszerértékesítést jelent: az árverésre kerülő dolgot el kell adni a jog által biztosított feltételek között.

b) A kikiáltási ár megegyezik a becsértékkel, ami – elvileg – a piaci ár. Amennyiben az árverésre kerülő ingatlan nem rendelkezik olyan speciális tulajdonságokkal, amelyek versengésre készítetik az árverezőket (a potenciális árverési vevőket), úgy az árverezők a vételár lehető legkisebb mértékben történő megállapításában érdekeltek. Amennyiben kínálati piac létezik az

adott áruból, úgy az árverési vétel motivációja az adott helyzet minél jobb kihasználása, tehát az olcsó vétel. A lakáskölcsönnel érintett ingatlanok túlnyomó többsége abba a kategóriába tartozik – tipikus példa erre a lakótelepi lakás –, amely megvásárolható a piacon, sőt a kínálat az elmúlt években meghaladja a keresletet, amit jól mutat az árak alakulása is.

9. Az árverés során a szereplők többsége abban érdekelt, hogy az értékesítés megtörténjék. A jelzálogjogosult hitelező azért, mert így legalább részben a követeléséhez juthat. A végrehajtó azért, mert sikeresen befejezheti az „ügyet”, amitől a díjazása is függ. Az árverési vevő azért, mert általában a piaci árnál olcsóbban juthat lakáshoz (családi házhoz). Elvileg az adós-tulajdonos is érdekelt, mert a gyors értékesítés esetén nem nő az a kamatteher, amit a befolyó vételárból, a tőkével együtt ki kell egyenlítenie.

A képet azonban szükséges árnyalni az érdekeltség terén is. Az alacsony vételár nem minden esetben fedezi a hitelező (jelzálogjogosult) követelését. Az adós-tulajdonos a piaci ár és az árverési ár közötti különbséget elveszti, ami negatívan befolyásolja a további életlehetőségeit.

10. A fentiekből megállapítható, hogy a Vht. konstrukciójában az idő és az ár konfliktusát az ár rovására oldották meg. (Minél gyorsabb értékesítés „bármilyen” áron.) Ez a megoldás racionális, mert hosszú ideje húzódó ügyek végére tesz pontot és elvileg megakadályozza az adósság halmozódását. (Az árverésig – elvileg – lehetőség van az ingatlan értékesítésére, piaci áron.)

b) Speciális problémát jelent a végrehajtás során a lakás lakottan történő árverezése Két szempontból:

1. a becsérték megállapítása, és
2. az adós jogi helyzete miatt.

1. A végrehajtási gyakorlat szerint a lakott lakás becsértékét a piaci ár 50–75 százalékában állapítják meg. Erre az esetre is alkalmazni kell a Vht. ismertetett szabályát, amely szerint vételi ajánlat hiányában a kikiáltási árat a becsérték feléig le kell szállítani. Ez azt jelenti, hogy a lakás lakott árverése esetén a vételár a piaci ár 25–37,5 százaléka körül is kialakulhat. A gyakorlat szerint általában az előzőhöz közelít.

2. A lakás céljára szolgáló ingatlan lakott árverési értékesítése esetére kifejezett rendelkezéseket tartalmazó jogszabály nem létezik; nincs közvetlenül szabályozva a volt tulajdonos „jogállása”. A Ptk. alapján jóhiszemű birtokosnak tekinthető. Az árverést követően két jogi megoldás lehetséges: (1) átköltözik az új tulajdonos által felajánlott cserelakásba; vagy (2) bérleti szerződést köt az új tulajdonossal. Mindkét esetben a felek megállapodására van szükség. Ha nem sikerül megállapodniuk és amennyiben keresetindítás történik, polgári peres eljárás keretében a bíróság dönti el a vitát. E körben számos olyan probléma merül fel, amely szétfeszíti a jelen elemzés kereteit és ezért ezekre nem térek ki. (Ilyen például: a lakás lakottan történő árveréséből származó árkülönbség kérdése és ennek hatása az egykori és az új tulajdonos közötti jogviszony tartalmára.)

A leírtak a jogi keretekre vonatkoznak. A végrehajtás területén dolgozó

szakemberek véleménye szerint az adósok kiszolgáltatottak. Kialakult az árverési vételre specializálódott – vagy tevékenységi körébe ezt beillesztő – szakembergárda. Az üzleti élet ezen spektrumában is megfigyelhetőek azon a jelenségek – monopólium- és kartellképződés, piacfelosztás –, amelyek a múlt század végétől arra ösztönözték az – elsősorban az ún. nyugati kultúrkörhöz tartozó – államokat, hogy speciális szabályozással beavatkozzanak a gazdaságba, amelynek eszköze a versenyjog. Magyarországon ezeket a viszonyokat a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény szabályozza.

Az említett jelenségek miatt gyakran előfordul, hogy pusztán egy árverező aktív az árverés során. Sikeres vétel esetén a vevő megpróbál minél hamarabb a befektetett tőkájéhez és a nyereséghez hozzájutni. Ez a fejlődő üzletág sem különbözik a többi mai üzleti tevékenységtől. Szükséges volna tehát olyan jogi garanciákat teremteni, amelyek keretei között a volt adós alkupozícióba kerüljön. A hatályos jogban ennek semmi nyoma sincsen.

A lakásokkal kapcsolatos végrehajtási szabályok megváltoztatása, pontosabban ezek kiemelése az általános szabályok közül a lakás-, családiház-tulajdon speciális társadalmi funkciójának elismerésén, továbbá a Vht.-ban megjelenő idő-ár konfliktus feloldásán alapszik.

A végrehajtási szabályok megváltoztatása nem pusztán a rendszerváltás előtt nyújtott lakáskölcsönökkel kapcsolatos problémák miatt fontos. Egy olyan rendszerre van szükség, amely – az otthon, mint a privátszféra bázisa, az egyének és családok emberi életfeltételei kialakításának elengedhetetlen eszköze, állami beavatkozással védendő értékének elfogadásán alapulóan – biztosítja azt, hogy a lakásépítés és -vásárlás céljaira kölcsönt igénybe vevők veszteségei a lehető legminimálisabbak legyenek.

A Vht. jelenlegi rendszere „társadalmi többletköltséget” okoz azáltal, hogy a korábbi társadalompolitikai célokból támogatott finanszírozási konstrukciókkal épített, vásárolt lakásokat a végrehajtás során „kiemeli” a támogatni kívánt körből és üzleti alapon, valóságos piaci feltételek nélkül juttatja a vevőnek. Ennek során jelentős összeget veszít a korábban támogatni kívánt tulajdonos egyfelől, másfelől pedig az adófizető, mert az általa fizetett adóból nyújtott preferenciákat az a vásárló élvezi, akit sem régen, sem most nem kíván senki támogatni. Az egyedüli nyertes az árverési vevő. A hitelező bank pusztán a követeléséhez vagy annak töredékéhez jut hozzá.

Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos visszásságot okoz, nevezetesen az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonjog védelmét mint alkotmányos jogot sérti. A hatályos végrehajtási szabályok alkalmazása ugyanis az adósok tulajdonjogának védelmére nem biztósít kellő garanciát. Álláspontom szerint e lakóingatlanokra vonatkozóan speciális végrehajtási szabályokra van szükség, mégpedig olyanokra, amelyek nem teszik lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítést.

Az a tény, hogy a volt tulajdonosok árverést követő jogállása nincs közvetlenül szabályozva, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonságot sérti, és így alkotmányos visszásságot okoz. Szükséges tehát ennek a helyzetnek is a pontos jogi szabályozása.

A jelentésben elemzésre került probléma hosszú távú megoldásaként elképzelhető egy, több nyugati demokráciában már régóta jól működő jogi konstrukció. Eszerint a törlesztőrészek megfizetésének hosszabb távú elmaradása esetén az ingatlan-nyilvántartásba folyamatosan bejegyzik az elmaradt törlesztéssel emelt jelzálogjog összegét. Amikor pedig ez az összeg az ingatlan értékének jelentős részét meghaladja, a hitelező pénzügyi intézet vásárolhatja meg az adóstól az ingatlanát. A volt tulajdonos bérlőként lakik tovább az ingatlanban. Szociálisan indokolt esetekben a bérleti díj nem lehet magasabb, mint az önkormányzati rendeletben megállapított, az önkormányzat tulajdonában lévő lakásokra vonatkozó bérleti díj.

Ajánlás

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-ában rögzített felhatalmazásom alapján felkérem a miniszterelnököt, hogy új kormánykonceptió alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a visszasság jövőbeni elkerülése végett a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek az ingatlan-végrehajtásra vonatkozó részei módosításra, illetve kiegészítésre kerüljenek.

Budapest, 1997. december 16.

JEGYZETEK

1 Dr. Szentiványi Iván: *A lakossági pénzügyi szolgáltatások jogi kérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 312. o.

2 Dr. Szentiványi Iván: *Bankjog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 122. o.

3 Uo., 123–124. o.