

ELŐVÁSÁRLÁSI JOG AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉLETÉBEN

MOGYORÓSI SÁNDOR¹



Absract

Az elővásárlási jog egy polgári jogi jogintézmény és az adásvételi szerződésekhez kapcsolódik. A helyi közigazgatás szereplőjeként egy önkormányzat életében akkor találkozhatunk vele, amikor az önkormányzat ingatlant elad vagy vásárol. Az általános szabályokon túl külön jogszabályok is foglalkoznak ezzel a területtel, kiemelve az állami érdek elsődlegességét ezen a téren. Az elővásárlási jog egy eszköz ahhoz, hogy az állam elérje azt a célját, hogy elsőként léphessen fel a tőle elkülönülő és értékesíteni kívánt önkormányzati vagyron hasznosítása során. Az elővásárlási jog polgári jogi szabályozása megfelelően kezelhető, azonban a külön jogszabályokkal létrehozott elővásárlással érintett jogi helyzetek megítélése komoly kérdéseket vet fel.

Az állami célok többrétűek, hiszen az általános fellépési lehetőségen túl, további társadalmi értéket is szolgálhatnak, amikor műemléknek minősülő vagy világörökségi területen fekvő ingatlanok értékesítéséről van szó. Ilyenkor a cél konkrétabb: a műemlék megőrzése és megfelelő kezekben tartása.

Right of pre-emption in the life of local governments

In local administration, in the operation of a municipality one deals with this right when the local government sells or buys real estates. Not only general but also specific legislation deals with this area emphasizing the priority of national interest. The right of pre-emption is a means that enables the state to act first when municipal property is being put up for sale. Pre-emption is handled properly in civil law, however pre-emption cases with specific legislation raise serious questions.

State goals are multifaceted: beyond the possibility of general acquisition, social aspects are also to be taken into account when monuments or properties on a world heritage site are being sold. In such a cases the goal is more specific: to preserve the monument and keep it in the right hands.

1. Bevezető gondolatok

A cikk csak annyiban foglalkozik az elővásárlási jog Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) lefektetett szabályaival, amennyiben ez a cikk által

¹ Jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata. 2005-ben a Miskolci Egyetem állam- és jogtudományi karán végzett „summa cum laude” minősítéssel, majd a jogi szakvizsga letétele után posztgraduális képzéseken kereskedelmi- majd jogszabályszerkesztő- (kodifikátor), valamint munkajogi szakjogászi végzettséget szerzett. Ph.D. tanulmányait abszolutóriummal zárta, miközben a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszékén, valamint a Doktori Iskolájában óraadó tanár; záróvizsga bizottsági tag, címzetes egyetemi docens, két neves jogi szaklap szerkesztőbizottságának tagja, számos jogi publikáció szerzője, előzőleg a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának tagja.

megvilágított kérdések szempontjából fontos és egyidejűleg e folyóirat hasábjaira is téma szerint illeszkedik. Így itt nem esik szó a jogintézmény polgári jogi értelemben vett részletes elemzéséről, civilisztikai körbe tartozó érdekességeiről (például: dologösszességként történő értékesítés, a vételi ajánlat közlésének Ptk.-beli korlátainak értelmezése). A megközelítés szempontja inkább e jogintézmény önkormányzatok életében megjelenő eseteinek feltárása, tekintve, hogy az elővásárlási joggal egy önkormányzat életében (természetesen az önkormányzat földrajzi elhelyezkedésétől függően) viszonylag sokszor lehet találkozni. Első megítélésre ennek kezelése nem is olyan nehéz kérdés, csupán meg kell nézni, hogy mikor áll fenn elővásárlási jog és azt is, hogy – jogügylettől és annak tárgyától függően – az önkormányzatnak kell-e ezt biztosítani, illetve élhet e jogával. Azonban a válasz nem biztos, hogy olyan egyszerű...

2. Az elővásárlási jogról általában

A Ptk. a XXXIII. fejezetében az adásvételi szerződések különös nemei között foglalkozik az elővásárlási joggal. A Ptk. az elővásárlási jog fogalmát a következőképpen adja meg: ha a tulajdonos meghatározott dologra nézve szerződéssel elővásárlási jogot alapít, és a dolgot harmadik személytől származó ajánlat elfogadásával el akarja adni, az elővásárlási jog jogosultja az ajánlatban rögzített feltételek mellett a harmadik személyt megelőzve jogosult a dolog megvételére². Azaz az elővásárlási jog fogalmilag háromszemélyes jogviszony, tehát a jogosulton és a kötelezetten kívül szükség van egy harmadik személyre is, akihez képest a jogosult elsőbbséget élvezhet. Ez a harmadik személy tehát akkor válik jelentőssé az elővásárlással érintett jogviszonyban, ha meg kívánja vásárolni az elővásárlási jog tárgyát képező dolgot. A Ptk-beli definíció alapján a polgári jogban elfogadott szerződési szabadság elvének négy pillére³ közül az elővásárlási jog gyakorlása esetén a szerződő fél megválasztásának szabadsága szenved csorbát, a többi esetben az elővásárlási jog léte nem jelent semmiféle korlátozást. Természetesen mindezekből az is következik, hogy az elővásárlási jog csak adásvételhez kapcsolódhat. Végeredményben, ha az elővásárlásra jogosult a tulajdonoshoz intézett nyilatkozatában a tulajdonos által vele közölt ajánlatot elfogadja, a szerződés közöttük jön létre (a harmadik személy tehát nem szerez tulajdont annak ellenére sem, hogy akarata erre irányult). Ahogy látható, a Ptk. alapvetően a szerződéssel létrehozott elővásárlási jog mentén építi fel a szabályrendszerét, csak az elővásárlási, a visszavásárlási, a vételi és az eladási jog közös szabályai között találunk a törvényben említést arról, hogy ez a jog jogszabályon is alapulhat, hiszen itt rendelkezik a Ptk. arról, hogy az elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályon alapuló elővásárlási jogra is alkalmazni kell, valamint arról, hogy a jogszabályon alapuló elővásárlási jog a szerződéses elővásárlási jogot megelőzi.

3. A külön jogszabály által létesített elővásárlási jog

Az elővásárlási jog léte a Ptk.-ból és egyéb jogszabályokból is eredeztethető. A cikk szempontjából egy olyan csoportosítás is alkalmazható (amellett, hogy az elővásárlási jogot a Ptk. vagy külön jogszabály keletkezteti), hogy a jogszabályok tartalmazhatnak harmadik személyt megillető (általános) vagy önkormányzati jogviszonyból eredő vagy önkormányzatot megillető elővásárlási jogot. A lentiekben mindegyik csoportot megszemélyesítem és példával bemutatom. Az általános csoportba leginkább maga a Ptk. által rendezett elővásárlási jog illik, például az épület és a föld elváló tulajdona⁴ vagy a közös tulajdon megszüntetése esetén⁵. Az önkormányzati jogviszonyból eredő elővásárlási jog csoportjába sorolható például a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elide-

genítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.), amely úgy rendelkezik, hogy az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került helyiségre a bérlőt (bérlőtársat) elővásárlási jog illeti meg. Ezzel szemben az önkormányzatot megillető elővásárlási jogot tartalmaz a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényben szereplő azon előírás, amely szerint a vízek és vízi létesítmények állami tulajdonban vannak, de forgalmképesek és elidegenítés esetén az érintett helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás – több önkormányzat esetében az érintettség arányában – elővásárlási joggal rendelkezik. Találhatunk ilyen előírást a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvényben is, hiszen a helyi jelentőségű védett természeti terület esetében – sorrendben az igazgatóságot követően – a települési önkormányzatot is megilleti az elővásárlási jog, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény településrendezési feladatok megvalósítását célzó sajátos jogintézmények rendelkezései között is.

4. A vételi ajánlat közlése

Az elővásárlási jog intézményének nagyon fontos eleme a vételi ajánlat közlése. A Ptk. szerint, ha a tulajdonos harmadik személytől olyan vételi ajánlatot kap, amelyet el kíván fogadni, az ajánlat elfogadása előtt köteles az ajánlatot teljes terjedelemben közölni az elővásárlásra jogosulttal. Az ajánlat közlése a tulajdonos által tett eladási ajánlatnak minősül. Ha a jogosult az ajánlati kötöttség ideje alatt nem tesz elfogadó nyilatkozatot, a tulajdonos a dolgot az ajánlatot tevő harmadik személy ajánlatának megfelelően vagy annál az eladó számára kedvezőbb feltételek mellett eladhatja. Nem terheli e kötelezettség a tulajdonost, ha annak teljesítése a jogosult tartózkodási helye vagy más körülmény miatt rendkívüli nehézséggel vagy számottevő késedelemmel járna. Az itt felvázolt törvényi szabályokkal kapcsolatban a polgári jog ezen részével foglalkozó források számos problémát vetnek fel vagy tisztáznak, amelyek nem részei ennek a cikknek, ezért itt inkább specifikusan az önkormányzat szempontjából közelítem meg a vételi ajánlat közlése körüli problémakört. A legnagyobb hangsúllyal ebben a körben az ajánlati kötöttség idejének meghatározása és az önkormányzat általi kezelése emelhető ki.

5. A határidő

A törvény szerint az ajánlati kötöttségre a távollevők között tett ajánlatra vonatkozó szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a tulajdonos az ajánlati kötöttségének idejét a szerződés általános szabályaiban meghatározottnál rövidebb időtartamban nem határozhatja meg. Ha az ajánlattevő kötöttségének idejét nem határozza meg, az ajánlati kötöttség megszűnik a távollevők között tett ajánlat esetén annak az időnek az elteltével, amelyen belül az ajánlattevő – az ajánlatban megjelölt szolgáltatás jellegére és az ajánlat megtételének módjára tekintettel – a válasz megérkezését rendes körülmé-

² Ptk. 6:221. § (1) bekezdés

³ 1. szerződéskötési szabadság, 2. szerződő fél megválasztásának szabadsága, 3. szerződési típuszabadság 4. diszpozitivitás elve (tartalom szabadsága).

⁴ Ptk. 5:20. §.

⁵ Ptk. 5:81. §.

nyek között várhatta⁶. Látható, hogy a Ptk. tehát nem határoz meg egyértelműen határidőt a vételi ajánlat közléséhez kapcsolódó ajánlati kötöttség idejére, hanem generális szabályt alkalmaz. Azt azonban le kell szögezni, hogy a határidő megállapításánál figyelembe kell venni azt, hogy a döntés milyen megfontolást igényel. Általános szabály, hogy a válaszdásra adott idő akkor fogadható el megfelelőnek, ha elég ahhoz, hogy a jogosult reálisan meg tudja fontolni a feltételek maga részéről történő elfogadhatóságát és teljesíthetőségét. Ez a szabály természetesen azt is jelenti, hogy az egyes szerződéses alanyok között eltérés mutatkozhat ebből a szempontból. Ezért könnyen kialakulhat ebben a kérdésben vita, így ekkor a bíróság dönt erről az eset összes körülményeinek mérlegelésével. Mik lehetnek ezek az eltérő szabályok egy önkormányzat esetében? Az önkormányzat vagyongazdálkodásának legfőbb szabályait a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) és az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozzák meg. Ezek alapján kell tehát az önkormányzatnak elsődlegesen kialakítania azon eljárását, amely az elővásárlási jog kérdéskörének kezelésével kapcsolatos. Nyilván először meggyőződik arról, hogy milyen a felkínált ingatlan, de egy önkormányzatnak minden esetben szükséges értébecslést is készítenie, hogy döntését megalapozottan tudja meghozni, hiszen közpénzzel gazdálkodik. Ugyanilyen fontos az is, hogy a költségvetésében legyen az adásvételre előirányzat (forrás). Ezt vagy előrelátóan már a költségvetés elfogadásakor betervezte, vagy utóbb, módosítással kerül a költségvetésbe (olyan helyzet is előfordulhat, hogy az előzetesen betervezett összeg év közben elfogy, vagy olyan ingatlan kerül a látóterbe, amelynek vételára a betervezett összeget meghaladja). Ezekre tekintettel a szükséges és elégséges határidő az *önkormányzatok esetében tehát – eltérően más jogalanyoktól – nyilvánvalóan hosszabb időintervallumot emészt fel.* Van egy további fontos tényező is, hiszen ha – ideális esetben az eladó együttműködött az értébecslővel és – megvan az értébecslés, valamint rendelkezésre áll a forrás, akkor jelentkezhet az a probléma, hogy az önkormányzat a döntéseit legtöbbször testületként hozza. Bár a Ptk. – néhány más jogszabálytól eltérően – nem tartalmaz erre a helyzetre rendelkezést, az eladónak nyilvánvalóan számítani kell arra, hogy a testület nem *ülésezik* mindennap. A gyakorlati jellegű megoldás ezekben az esetekben kétirányú lehet. A leginkább kézenfekvő lehetőség az eladó által megjelölt határidő módosításának *írásbeli* kérése az önkormányzat részéről (megfelelő indoklással ellátva), illetve előzetesen – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) rendelkezései szerint⁷ – az elővásárlási joggal kapcsolatos döntés delegálása bizottságra vagy a polgármesterre (természetesen az utóbbiak is csak akkor hozhatnak ebben az ügyben olyan döntést, hogy az önkormányzat él az elővásárlási jogaival, ha a szükséges forrás rendelkezésre áll).

⁶ Ptk. 6:65. § (1) bekezdés b) pont.

⁷ Mötv. 41. § (4) bekezdés: „A képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköréit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.”

6. Hatálytalanság

Az elővásárlási jogra vonatkozó szabályrendszer megsértéséhez a Ptk. komoly jogkövetkezményeket fűz. A törvény szerint, ha a tulajdonos az elővásárlási jogból eredő kötelezettségeinek megszegésével köt szerződést, az így megkötött szerződés az elővásárlási jog jogosultjával szemben hatálytalan⁸. Vagyis mind a szerződésen, mind a jogszabályon alapuló elővásárlási jog megsértésének következménye nem a szerződés semmissége, hanem a relatív hatálytalansága (csak meghatározott személlyel szemben hatálytalan). A jogosult arra hivatkozhat tehát, hogy a megkötött szerződés vele szemben hatálytalan, és a szerződésben foglalt feltételek megtartásával a tulajdonjogot magának követelheti. Ha ez a jogi helyzet már kialakult, a szabályok megszegésével létrejött állapot azután rendezhető mind a felek közötti tárgyalásos úton és annak eredményeképpen szerződés kötésével, mind bírói út igénybevételével. Utóbbi esetben a bíróság fogja megállapítani azt, hogy történt-e szabályszegés (egyáltalán fennáll-e az elővásárlási jog, illetve annak a szabályait megsértették-e), és dönteni fog a tulajdonjog törléséről és a jogosult tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséről. A törvény a jogbiztonságra tekintettel meghatároz egy szubjektív és egy objektív igényérvényesítési határidőt, amikor úgy rendelkezik, hogy a hatálytalanságból eredő igényeket a jogosult a szerződéskötésről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül érvényesítheti, ha a szerződéskötéstől számított három év még nem telt el. Az itt meghatározott mindkét határidő anyagi jogi, vagyis elmulasztása nem menthető ki, jogvesztéssel jár. A törvény további követelményt is fűz a jogosult igényének érvényesítéséhez – attól függetlenül, hogy tárgyalásos vagy bírói utat vesz-e igénybe –, tekintve, hogy előírja: az igénye érvényesítésével egyidejűleg az ajánlatot elfogadó nyilatkozatot is kell tennie, és igazolnia is kell teljesítőképességét. Utóbbi feltétel vonatkozásában a törvény hallgat, így a felek, illetve a bírói gyakorlat fogja kialakítani, hogy miképpen lehet a teljesítőképesség igazolását teljesíteni és azt a másik fél által elbírálni.

7. Az egyes helyzetek

Az önkormányzat több olyan típusú jogüggyellett lehet érintett, amely elővásárlási jog miatt kerül elé. Ennek főbb típusait gyűjtöttem össze és próbáltam kategorizálni. Mindenekelőtt azonban jelezni kell, hogy azokról az ingatlanokról, amelyek műemléknek minősülnek, külön pontban fogok szólni jelentőségük, jogüggyeti bonyolultságuk miatt. Ahogy az itt rendszerezett csoportokból is kitűnik, minden példa kiindulópontja az, hogy az önkormányzat eladói minőségében van jelen a jogüggyellett során, ehhez képest kerül tehát meghatározásra az elővásárlási jog és annak jogosulti sorrendje. Minden ilyen esetben főszabály, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén – néhány,

⁸ Ptk. 6:223. § (1) bekezdés.

lent ismertetett kivétellel – az államot minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg⁹.

7.1. Az eladni kívánt ingatlan lakás funkciójú és bére van adva. Ekkor elővásárlási jog illeti meg az Nvtv. 14. § (3) bekezdése alapján – a következő sorrendben – a bérlőt, a bérlőtársat, a társbérlőt, valamint ezek hozzájárulásával egyenes ági rokonait, valamint örökbe fogadott gyermekét, legvégül az államot. Az államnak azonban nincsen elővásárlási joga a törvényben¹⁰ vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékű átruházni kívánt nemzeti vagyon (ingatlan) 20 %-át el nem érő értékű ingatlan értékesítése esetén. Az Ltv. 49. § (1) bekezdése szerint az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került önkormányzati lakásra más személyt megelőző elővásárlási jog illeti meg a bérlőt, a bérlőtársakat egyenlő arányban, a társbérlőt az általa kizárólagosan használt lakóterület arányában, valamint ezek hozzájárulásával egyenes ági rokonát, valamint örökbe fogadott gyermekét. Természetesen, ha a lakás közös tulajdonú, akkor alkalmazni kell a Ptk. közös tulajdon megszüntetésére vonatkozó szabályokat is, amennyiben pedig társasházi lakásról van szó, szóba jöhet még az alapító okiratban¹¹ létesített elővásárlási jog is (utóbbi felfogható szerződésen alapuló elővásárlási jognak is).

7.2. Ha a lakás üres, az 1. pontban szereplőkhöz képest annyi a változás, hogy az ott ismertetett 20 %-os korlátozás figyelembevételével elővásárlási jog csak az államot illeti meg, illetve ezt követően az általános Ptk.-szabályok, valamint a társasházi törvénybe foglalt szabályok érvényesülnek.

7.3. Más a helyzet akkor, ha az ingatlan nem lakás céljára szolgáló helyiség, és az bére is van adva. Ilyenkor él a főszabály, hogy az állam elővásárlási joga fennáll, de helyiségek esetében is érvényesül a 20 %-os felfüggesztő hatályú törvényi rendelkezés. Ezt követően az Ltv. szerinti szabály alapján az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került helyiségre a bérlőt (bérlőtársat) illeti meg elővásárlási jog¹². Ezt követően jöhet számításba még az, hogy ha a helyiség közös tulajdonú, akkor alkalmazni kell a Ptk. közös tulajdon megszüntetésére vonatkozó szabályokat is, amennyiben pedig társasházi helyiségről van szó, szóba jöhet még az alapító okiratba létesített elővásárlási jog is (akárcsak a lakások esetében).

7.4. Más az eset, ha az önkormányzati tulajdonú helyiség üres, azaz nincs bérelti szerződés kötve a hasznosítására. Ekkor a már előzőekben említett korlátozással az államot illeti meg elővásárlási jog és figyelemmel kell lenni arra is, hogy az ingatlan fekvése szerint illetékes önkormányzatot a közigazgatási területén lévő másik önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanra elővásárlási jog illeti meg. Speciális a helyzet, a főváros tekintetében, hiszen a fővárost a kerület, a kerületet a főváros tulajdonában lévő ingatlan tekintetében elővásárlási jog illeti meg, amely az az előzőleg említett elővásárlási jo-

got megelőzi¹³. Megjegyzem, hogy ez a törvényi előírás csak ebben az esetben áll fenn, mert az önkormányzatok más önkormányzat tulajdonára fennálló, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényen alapuló elővásárlási joga az önkormányzati lakásokra és a bérbeadás útján hasznosított önkormányzati helyiségekre nem érvényesíthető¹⁴. Mindezek után már az általános szabályok szerint kell eljárni, azaz közös tulajdon esetében a Ptk.-t kell alapul venni, míg társasház esetében az alapító okiratot is ismerni kell az elővásárlási jog megítélése tekintetében.

8. Műemlék

Teljesen más a helyzet, ha az önkormányzati tulajdonú lakás vagy helyiség műemléknek minősül. Ekkor már további jogforrást is fel kell hívni, hogy az elővásárlási jog körülményei tisztázottak legyenek. Ilyen a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.). A Kötv. 86. §-a tartalmazza a Magyar Állam és az érintett önkormányzatok elővásárlási jogára vonatkozó szabályokat. Ezt a – cikk szempontjából kiemelt szakaszt – a jogalkotó gyakran módosította az elmúlt időszakban, nehezítve a jogalkalmazók dolgát (igaz a módosítások nem minden esetben tartalmiak, hanem az eljáró szerv tekintetében tartalmazznak rendelkezést). A Kötv. 86. § (1) bekezdése szerint a kulturális örökség védetté nyilvánított elemeire a Magyar Államot – a történeti temetkezési helyek és műemléki területek mint műemléki jelentőségű terület és műemléki környezet kivételével – elővásárlási jog illeti meg akkor, ha ezt a védetté nyilvánító, illetőleg a védettséget módosító rendelet kimondja. Amennyiben a műemlékekre több elővásárlási jog áll fenn, első helyen az államot, második helyen az ingatlant kezelő (vagy ingyenesen használó) önkormányzatot, harmadik helyen az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzatot illeti meg az elővásárlási jog. Az itt található szabályozás kizárólag a Magyar Állam elővásárlási jogának rendelettel történő megállapíthatóságát tartalmazza, vagyis a védetté nyilvánításról szóló rendeletben az önkormányzat számára nem biztosítható elővásárlási jog. A Kötv. hatálybalépése óta 31 alkalommal történt miniszteri rendeleti szintű jogalkotás egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, illetve műemléki védettségének megszüntetéséről. Fontos választóvonal, ha az ingatlan 1998. január 1-je előtt lett műemléknek nyilvánítva, hiszen ekkor eltérő szabályozás szerint kell eljárni. A Kötv. 86. § (4) bekezdése szerint, ha ezen időpont előtt hatályos jogszabályok alapján műemlék, műemlék jellegű vagy városképi jelentőségű kategóriában védett az ingatlan, akkor első helyen az államot, második helyen a feladatot ellátó helyi önkormányzatot, ennek hiányában az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzatot – fővárosban lévő ingatlan esetén a fővárosi és kerületi önkormányzatot megegyezésük szerint – elővásárlási jog illeti meg. Vagyis kijelenthető, hogy

⁹ Nvtv. 14. § (2) bekezdés.

¹⁰ Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 5. § (4) bekezdés c) pontja alapján ez az értékhatar a 2019. évben 25 millió forint egyedi bruttó forgalmi érték.

¹¹ A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 5. § (3) bekezdés.

¹² Ltv. 58. § (1) bekezdés.

¹³ Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény 39. § (1) és (2) bekezdései.

¹⁴ Ltv. 83. § (2) bekezdés.

az önkormányzatok elővásárlási joga csupán az 1998. január 1. napján műemléki védetség alatt álló ingatlanok esetében áll fenn.

9. Excursus: Nyilvántartott műemléki érték

9.1. A Kötv. 2015. január 1-jétől hatályba lépő módosítása¹⁵ bevezette a nyilvántartott műemléki érték kategóriát, miközben arról is rendelkezett, hogy a nyilvántartott műemléki érték esetében a Kötv. 86. § (1a) bekezdése szerint az államot megillető elővásárlási jog nem állhat fenn. A Kötv. a nyilvántartott műemléki érték fogalmáról azt mondja, hogy az közhiteles nyilvántartásba vett, a törvény alapján általános védelem alatt álló műemléki érték. A műemléki érték – szinte állandóan változó – fogalma jelenleg pedig így hangzik: minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely, vagy sajátos terület, valamint ezek maradványa, továbbá azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék alkotórészeivel, tartozékaival és beépített berendezési tárgyaival együtt¹⁶. A Kötv. 92. § (2) bekezdése alapján „a III. kategóriába sorolt műemlékek 2016. január 1-jétől nyilvántartott műemléki értékeknek minősülnek, a műemléki környezetük, és az államot illető elővásárlási jog megszűnik.” A Kötv. 86. § (1a) bekezdésében, valamint a Kötv. 92. § (2) bekezdésében nincs szabályozás a Kötv. 86. § (4) bekezdése szerinti, önkormányzatokat megillető elővásárlási jog tekintetében a III. kategóriába sorolt műemlékek – nyilvántartott műemléki értékek – vonatkozásában. Felmerül a kérdés, hogy az 1998. január 1-je előtt műemlékké nyilvánított, és 2016. január 1-jétől nyilvántartott műemléki értékeknek minősülő ingatlanok esetében fennáll-e az önkormányzatok elővásárlási joga. A kérdésre nem adható egyértelmű válasz. Szakmai körökben is igen eltérő a válasz tartalma, hiszen előfordult olyan szakmai állásfoglalás, amely szerint az önkormányzat elővásárlási joga fennáll mindazon ingatlanok esetében is, amelyek védetségének kategóriája időközben megváltozott (azaz jelenleg nyilvántartott műemléki értékeknek minősülnek), míg ennek ellentéte is napvilágot látott már. A probléma az, hogy a Kötv. szabályai kifejezetten nem rendelkeznek a 2016. január 1-jével műemlék kategóriából nyilvántartott műemléki értékeknek átminősített ingatlanok esetén az állam után következő helyen elővásárlási joggal felruházott személyek elővásárlási jogáról. Ha jogalkotó irányából közelítjük meg a kérdést, akkor nem vitás, hogy a nyilvántartott műemléki érték fogalmának bevezetésével a műemlékvédelem egy alacsonyabb fokú kategóriájának megalkotása volt a cél. Ez a gyakorlatban két ponton nyilvánul meg: nem áll fenn elővásárlási jog, illetve ezeken az ingatlanokon végzett tevékenységek örökségvédelmi hatósági engedély helyett csupán bejelentéshez kötöttek. Ezen gondolatvilágban haladva

juthatunk el arra a következtetésre, hogy az 1998. január 1-je előtt keletkezett műemléki védelem megszüntetésekor ingatlan esetében nem állhat fenn elővásárlási jog sem az állam, sem más jogosult részére. Azonban ha nem a teleológiai értelmezés szerint haladunk, hanem nyelvtani vagy kontextuális értelmezést alkalmazunk, a fenti kérdés csak tovább árnyalható, ha a műemlék fogalmát is vizsgálat alá vesszük. A Kötv. 7. § 15. pontja szerint a műemlék olyan nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy e törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak. A több körös értelmezési kérdés feloldására – jogalkotói szándék hiányában – talán csak a bíróság lesz képes.

9.2. A 7. és 10. pontban ismertetett helyzetek szempontjából is szóba jöhet, hogy a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 2017. december 19-től hatályos módosítása¹⁷ szerint a világörökségi helyszínen található ingatlan tekintetében – ide nem értve a lakhatás céljára szolgáló rendeltetés szerinti jellegű épületet (különösen: lakás, lakóház), valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény szerinti földet – a magyar államot – más jogosultakat megelőzően – elővásárlási jog illeti meg¹⁸. Ha a magyar államot más jogcímen is megilleti az elővásárlási jog, akkor először az a Vtv. alapján fennálló elővásárlási jog gyakorlása tekintetében kell nyilatkozni. Ha ezen jogcím alapján nem kerül sor az elővásárlási jog gyakorlására, úgy az elővásárlási jog a magyar állam tekintetében a további fennálló jogcímenen gyakorolható. A Vtv. rendezi a Kötv.-vel kapcsolatos viszonyát is, amikor azt mondja, hogy ha a Vtv. alapján fennálló elővásárlási joggal olyan ingatlan érintett, amelyen a Kötv. vagy a természet védelméről szóló törvény alapján is fennáll a magyar államot megillető elővásárlási jog, úgy csak a Vtv. alapján fennálló elővásárlási jog vonatkozásában kell nyilatkozni. A Vtv. szerinti eljárási és egyes részletszabályokat a világörökség védelmével összefüggésben a magyar államot megillető elővásárlási jog gyakorlásának szabályairól szóló 455/2017. (XII. 27.) Korm. rendelet határozza meg. Nem tartozik szorosan e cikk témájához csupán megjegyezni kívánom, hogy ebben a végrehajtási rendeletben azért szerepel néhány lakás is az elővásárlási joggal kapcsolatban – némileg tovább fokozva e jogszabályok alkalmazásának bonyolultságát.

10. Műemléki ingatlanok forgalma

Folytatva a 7. pontban foglalt lehetőségeket, a műemlékeknek minősülő ingatlanok esetében a következő helyzetek fordulhatnak elő. A részletes szabályok előtt azonban szólni kell arról a kötelezően alkalmazandó törvényi rendelkezésről mint érvényességi kellékről, miszerint a miniszter jóváhagyása szükséges az olyan jogügylethez, amelynek alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó műemlék tulajdonjoga átruházásra kerül vagy az egyéb módon kikerül a nemzeti vagyon köréből vagy azon

¹⁵ A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény és az azzal összefüggő törvények módosításáról szóló 2014. évi CVI. törvény.

¹⁶ Kötv. 7. § 17. pont.

¹⁷ A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény és a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény módosításáról szóló 2017. évi CXCV. törvény.

¹⁸ Vtv. 6/A. §.

osztott tulajdon létesül¹⁹. A miniszter a jóváhagyását megtagadhatja, ha a jogügylet a védeltséget megalapozó értéket veszélyezteti, vagy az a védett érték egységes tulajdonosi szerkezetének kialakítását, egységes hasznosítását nem szolgálja.

10.1. Ha az eladni kívánt műemléki ingatlan lakás funkciójú és bérbe van adva, amennyiben 1998. január 1-je előtt lett műemlékké nyilvánítva a Kötv. szerint elsősorban az államnak, majd a fővárosi vagy a kerületi önkormányzatnak (megegyezésük szerint) van elővásárlási joga. Amennyiben a lakás 1998. január 1-je után lett műemlék és a védetté nyilvánító rendelet ezt kimondja, akkor az államnak áll fenn az elővásárlási joga. Ezt követően az Nvtv. szabályai szerint kell a helyzetet vizsgálni: a volt állami (tanácsi) és önkormányzati bérlakások esetében az állam elővásárlási joga a lakásban élő bérlő, bérlőtárs, társbérlő, ezek hozzájárulásával azok egyenes ági rokona, valamint örökbe fogadott gyermeke elővásárlási jogát követi – az Nvtv.-ben foglalt és korábban ismertetett 20 %-os szabály figyelembevételével. Ezután jön szóba az Ltv. rendelkezése, miszerint az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került önkormányzati, illetőleg az állami lakásra más személyt megelőző elővásárlási jog illeti meg a bérlőt, a bérlőtársakat egyenlő arányban, a társbérlőt az általa kizárólagosan használt lakóterület arányában, ezek hozzájárulásával, azok egyenes ági rokonát, valamint örökbe fogadott gyermekét. Végül az általános Ptk.-szabályok, valamint a társasházi törvénybe foglalt szabályok érvényesülnek.

10.2. Ha az eladni kívánt műemléki ingatlan lakás funkciójú és bérleti joggal nem terhelt, akkor a különbség annyi, hogy az előző ponthoz képest az Nvtv. 14. § (2) bekezdésében és az Ltv. 49. § (1) bekezdésében szereplő szabályokat nem kell alkalmazni.

10.3. Ha a műemlék ingatlan helyiség, és ez az adásvétel tárgya – amennyiben 1998. január 1-je előtt lett műemlékké nyilvánítva –, elsősorban a Kötv. szabályai szerint az államnak, majd a fővárosi vagy a kerületi önkormányzatnak (megegyezésük szerint) van elővásárlási joga. Amennyiben a helyiség 1998. január 1-je után lett műemlék és a védetté nyilvánító rendelet ezt kimondja, akkor az államnak áll fenn az elővásárlási joga. Ezt követően az Nvtv. szabályai szerint kell a helyzetet vizsgálni: helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén az államot minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg – természetesen az Nvtv.-ben foglalt és korábban ismertetett 20 %-os szabály figyelembevételével. Ez után jön szóba az Ltv. azon rendelkezése, miszerint, ha a törvény másként nem rendelkezik, az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került helyiségre a bérlőt (bérlőtársat) elővásárlási jog illeti meg. Végül az általános Ptk. szabályok, valamint a társasházi törvénybe foglalt szabályok érvényesülnek.

10.4. Amennyiben az eladni kívánt helyiség üres, az előző pontban ismertetett szabályok annyiban változnak, hogy nem kell alkalmazni az Ltv. szabályait.

¹⁹ Kötv. 44. § (1) bekezdés a) pont.