

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2952/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kristó Annamária
dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult hivatalomhoz, mert Jánoshida külterületén lévő szántó művelési ágú ingatlanát az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. (a továbbiakban: engedélyes) javára vezetékjoggal terhelték meg. A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy az engedélyes a létesítmény építését úgy kezdte meg és fejezte be, hogy arról értesítést sem küldött, és a kártalanítás összegében sem állapodtak meg, amivel megszegte a határozatban előírtakat, a hatóság pedig nem ellenőrizte azok betartását. A panaszos csatolta a hatósággal folytatott levelezéseit is. A beadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, valamint a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelyben a konkrét ügyvel kapcsolatos eljárást illetően tájékoztatást kértem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága igazgatójától és Jánoshida jegyzőjétől.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”* [Alaptörvény XIII. cikk]
- Jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Új Ptk.)
2. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET.)
3. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény
4. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
5. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvt.);
6. Az Inyvt. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII 29.) FVM rendelet (Inyvt.Vhr.);
7. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv);
8. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
9. A szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. r.
10. A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. r.
11. Az ingatlan-nyilvántartási célú földmérési és térképészeti tevékenység részletes szabályairól szóló 25/2013. (IV. 16.) VM rendelet.

12. Az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet
13. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet
14. A termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet;

A megállapított tényállás

A tényállás teljes körű megismerése érdekében Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság igazgatója (a továbbiakban: Hatóság) megkeresésemre – a keletkezett iratok megküldése mellett – a következőkről tájékoztatót. A panasszal érintett beruházás engedélyezése – a szennyvíz-elvezetési és tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet alapján – kiemelt jelentőségű ügyé minősített közigazgatási hatósági eljárás volt. A Hatósághoz 2013. március 5-én érkezett Kardos-vili Kft., mint tervező tájékoztatása a beruházáshoz kapcsolódóan a vezetékjog engedélyezése céljából indított előkészítő eljárás lefolytatásáról, amelyet az érintett szakhatóságok, közművek, ingatlan tulajdonosok is megkaptak a nyomvonal kijelölési dokumentációval, nyomvonalrajzzal együtt.

Az E.ON Tiszántúli Áramhálózati Zrt. 2013. október 2-án kelt kérelmében vezetékjog engedélyezésének soron kívüli eljárással történő lefolytatását kérte a Hatóságtól „Jánoshida, Szennyvíztisztító telep OTR állomás létesítése” tárgyában. Kérelméhez csatolta a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII.23.) Korm. rendeletben előírt dokumentumokat. A rendelet 3. számú melléklet 4. pontja tartalmazza a vezetékjog engedélyezéséhez szükséges dokumentáció tartalmát, mely szerint be kell csatolni az ügyfelek nyilatkozatait, annak hiányában a megkeresést igazoló bizonylatot, például tértivevény másolatot. A dokumentációban a panaszos megkeresését a tértivevény másolatának becsatolásával igazolták. 2013. október 4-én az engedélyezési eljárás megindításáról – a dokumentációba csatolt területkimutatásban foglaltaknak megfelelően – az érintett ügyfelek értesítése megtörtént. Az engedélyt a kérelemnek megfelelően, sürgősségi eljárással 15 napon belül elbírálták, és 2013. október 17-én kiadták a határozatot, amelyben Jánoshida külterületén 22 kV-os légvezeték és 1 db OTR FA 2200 típusú transzformátor állomás építését engedélyezték. A határozat egy-egy példányát az érintett tulajdonosoknak is megküldték.

A tértivevény tanúsága szerint a panaszos 2013. október 28-án vette át a határozatot, a Hatóság pedig a határozat kiadásának napján kapta meg a panaszos levelét, amelyben az eljárás megindításáról értesülve jelezte, hogy az áramszolgáltató még nem vette fel vele a kapcsolatot a kártalanítás ügyében. Az igazgató álláspontja szerint a határozat mellékletét képező nyomvonalrajz, változási vázrajz és terület-kimutatás alapján a panaszos ingatlanát az építendő vezetéknek mindössze a biztonsági övezete érinti 162 m² területen, az építendő vezeték pedig az ingatlan rendeltetészerű használatát egyáltalán nem akadályozza. A levél megérkezését követően a Hatóság tájékoztatta a panaszost, hogy az építést engedélyező határozatot már kiadták és postázták, valamint ismertették a döntés jogszabályi hátterét:

– A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. tv. 123. § (3) bekezdése szerint a közcélú hálózat idegen ingatlanon történő elhelyezésére a hálózati engedélyes javára a Hatóság vezetékjogot engedélyezhet, ha az a közcélú hálózat szükséges fejlesztése érdekében indokolt, és az ingatlan használatát lényegesen nem akadályozza.

– A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. tv. 121. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárt az engedélyes az ingatlan tulajdonosának köteles megtéríteni.

– A határozat rendelkező tartalmazta azt is, hogy: „*A vezetékjog gyakorlása során az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárral összefüggésben fizetendő kártalanítás összegében a hálózati engedélyes és az ingatlan tulajdonosa közvetlenül állapodik meg. Megállapodás hiányában a hálózati engedélyes a jogerős engedélyben foglalt jogainak gyakorlását csak akkor kezdheti meg, ha a saját költségére készítendő szakvéleményben foglalt kártalanítás összegét az ingatlan tulajdonosnak átadta, illetőleg részére teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt tartozáselismerő nyilatkozatot vagy egyéb fizetési biztosítékot ad, és arról az ingatlan tulajdonosát hitelt érdemlően értesíti.*” Tehát, a kártalanítási megállapodás megléte szükséges a kivitelezési munkák megkezdéséhez.

A határozat jogerőre emelkedését követően, 2013. november 18-án a vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése céljából a Hatóság megkereste az illetékes földhivatalt, az engedélyes pedig a kivitelezési munkálatok megkezdéséről 2013. november 29-én kelt levelében tájékoztatta a Hatóságot.

A vezetékjog bejegyzéséről szóló földhivatali határozat 2014. február 10-én, a panaszos újabb bejelentése pedig 2014. április 4-én érkezett a Hatósághoz, amelyben kifogásolta, hogy a beruházás már megvalósult, viszont tájékoztatást a munka megkezdéséről, és kártalanítást nem kapott. A bejelentést követően a Hatóság tájékoztatást kért az engedélyestől az ügyfél által sérelmezett tényekkel kapcsolatban. Válaszlevelében az engedélyes megírta, hogy a kárszakértői vélemény elkészítése folyamatban van, a megállapodások megküldése, a kifizetések legkésőbb 2014. június 15-ig megtörténnek.

Az engedélyes válaszlevelében foglaltak ismeretében a Hatóság határozattal kötelezte az engedélyest a kártalanítási összegek kifizetésére, erről a panaszost is tájékoztatták.

Az engedélyes 2014. június 19-én érkezett levelében arról értesítette a Hatóságot, hogy elkészültek a kárszakértői vélemények, amely alapján a földtulajdonosoknak aláírásra megküldték a megállapodásokat. A nyolc kiküldött megállapodásból négy érkezett vissza, amely alapján a kifizetések is megtörténtek. A még alá nem írt megállapodásokban foglalt összegek kifizetéséről pedig csak azok visszaérkezése után tudnak intézkedni, ezért a határozatban kitűzött határidőt nem tudják tartani.

Tekintettel arra, hogy a panaszos a kárszakértő által megállapított, és a kártalanítási szerződésbe foglalt 4910 forint végleges kártalanítási összeget nem fogadta el, részére tartozáselismerő nyilatkozatot küldött az engedélyes. A Hivatal vezetője a megkeresésében feltett kérdéseimre a következőkről tájékoztattott: Az engedélyes a munkálatok megkezdése előtt értesítette a hatóságot. Ma már nagy figyelemmel vannak a kiemelt beruházásokra, azok felismerésére, még ha a kérelmező nem is jelzi, a határozatba bekerül, hogy a döntés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható.

Az ingatlantulajdonosok értesítése a munkálatok megkezdéséről a helyben szokásos módon, hirdetményi úton, az áramszünetről szóló értesítő levél pedig a postaládákba helyezéssel történik. Jelen esetben a Szegeden élő, a szántón postaládával sem rendelkező ügyfél valóban nem értesülhetett a munkakezdésről. A munkakezdésről a kivitelezőnek nem csak a határozat szerinti érintetteket kell értesítenie, egyéb ingatlanokat, háztartásokat is érintheti pl. az áramszünet miatt, az engedélyezés során azonban ezek az ingatlanok nem voltak érintettek, mivel a vezetéknek még a biztonsági övezete se érinti az ingatlanukat.

A hatóság korábban se, és jelen esetben sem ellenőrizte a kártalanítások kifizetésének tényét, az nem is feladata. Előfordulhat viszont olyan eset, amikor az ingatlan tulajdonosa a munkálatok megkezdésének észlelésekor jelenti a hatóságnak, hogy az engedélyes a kártalanítással kapcsolatosan nem vette fel vele a kapcsolatot. Ilyen esetben azonnal intézkednek a munkálatok leállításáról. Jelen ügyben a Jánoshidán engedélyezett munkálatokat a kivitelező már befejezte, mikor a Szegeden élő ügyfél panasszal élt a hivatal felé, így a munkálatok leállításáról intézkedni értelemszerűen már nem lehetett.

A szennyvíz-elvezetési és tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet 2. § b) pontja alapján hatóság által hozott döntés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható volt.

Ugyancsak a 2. § c) pontja alapján a döntések kézbesítése – az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – hirdetményi úton történik. A döntés kézbesítésének napja a hirdetmény kifüggesztését követő ötödik nap. A Hivatal igazgatója felvetette, hogy amennyiben teljesen jogszerűen jártak volna el, és a határozatot nem küldik meg postai úton ügyfeleknek, az érintett tulajdonosok a határozatban foglaltakról hirdetményi úton nagy valószínűséggel nem is értesültek volna. A kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos rendeletek minden esetben így szabályozzák a döntés közlésének módját, ami véleménye szerint legtöbbször, különösen kis ügyfélszám esetén nem is indokolt, s főleg nem ügyfélbarát eljárás. Álláspontja szerint, a döntés hirdetményi úton történő közlését csupán lehetőségként kellene megadni.

Indokolatlannak tartotta azt is, hogy olyan esetben, amikor valamely közcélú hálózat építése során az idegen ingatlant a vezetéknek csupán a biztonsági övezete érinti, kártalanítást kelljen fizetni a tulajdonos részére, hiszen ebben az esetben a beruházás az ingatlan rendeltetésszerű használatát egyáltalán nem akadályozza. A vizsgált ügyben a kártalanítási szerződést az engedélyes utólag küldte meg az ügyfél részére, aki azt nem írta alá, nyilvánvalóan ezt tette volna a kivitelezés megkezdése előtt is. A munkálatokat ettől függetlenül megkezdhatték volna, különös tekintettel a kiemelt jelentőségű beruházásra, s a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságára.

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET) 121. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárt az engedélyes az ingatlan tulajdonosának vagy használójának köteles megtéríteni.

A szabályozást illetően kérdésként fogalmazta meg az igazgató, hogy az ingatlan használatának akadályozása, korlátozása akkor is értelmezhető-e, ha a közúton, közterületen épülő vezetéknek csupán a biztonsági övezete érinti a szomszédos magántulajdonban lévő ingatlant? Véleménye szerint ilyen esetekben nem feltétlenül kellene az ingatlan használatának akadályozásáról, korlátozásáról beszélni, és kártalanítást fizetni. Tudomása szerint az engedélyes az építéssel konkrétan érintett ingatlanok tulajdonosait keresi kártalanítással kapcsolatban, ám ilyen esetekben nem csupán kártalanítási kötelezettsége, hanem a kivitelezés során keletkezett taposási kár kifizetésének kötelezettsége is fennáll, s többnyire e két kötelezettségének a keletkezett kár pontos felmérésének megtörténte után tesz eleget.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint többek között közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja hatóságként nevesíti a közigazgatási feladatot ellátó szervet, az eljárásban érintett Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság államigazgatási szervnek minősül, így rá az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed. A panaszos beadványában a rendelkezésére álló jogorvoslat kimerítését igazolta, a fentiekre tekintettel pedig hatásköröm az egyedi ügy vizsgálatára egyértelműen fennáll.

II. Az alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében

Az ombudsman – amint erre már számos jelentésemben is felhívtam a figyelmet – egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai során következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét.¹

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.² A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.³

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”*⁴

¹ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

² Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

³ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ 6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűségeken, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁵

2. A tulajdonhoz való jogot az Alaptörvény XIII. cikk bekezdése rögzíti, amely szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

A tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. Elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá. Garanciális elemként rögzíti, hogy tulajdon elvonására, kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. A tulajdont a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.⁶ A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.⁷ Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. „Az Alkotmánybíróság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.”⁸

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgytól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.⁹

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál* az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A közérdek megléte mellett az alkotmányossági vizsgálat másik szempontja az *arányosság követelménye*, amely szerint korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia.

3. Jogorvoslathoz való jog: A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni.¹⁰

⁵ Vö. 6/1998 (III. 11.) AB határozat

⁶ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

⁷ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

⁸ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462. o.

⁹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

¹⁰ Vö. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹¹

III. Az ügy érdeme tekintetében

III. 1.1. Előzmények

A jelen vizsgálat előzménye, hogy a vezetékjog utólagos bejegyzésében érintett *hatóságok eljárását* és ennek kapcsán a legfontosabb *alapfogalmak, alapintézmények* (vezetékjog, az utólagos vezetékjog, az idegen ingatlan és a biztonsági övezet jogi tartalma) többszintű polgári és közigazgatási anyagi jogi szabályok összefoglaló áttekintését már a korábbi *AJB-5747/2010. számú jelentés* rögzítette. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a hosszú ideje fennálló, a számos módosítással sem orvosolt szabályozási anomáliák okán *sérelmet szenved a jogbiztonság követelménye*, a kiszámíthatóság és átláthatóság, és ezzel összefüggésben egyes hatósági eljárások és döntések során *nem érvényesült a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog*.

A korábbi jelentésben feltárt, az eljárási garanciákkal nem összeegyeztethető egyes közigazgatási jogalkalmazási hibák, rossz automatizmusok, mulasztások, esetenként törvénysértő hatósági eljárások és döntések azért tekintendőek különösen súlyosnak, mert ilyen számban és mértékben az érintett panaszosok tulajdonhoz való jogának gyakorolhatóságát, érvényesíthetőségét is veszélyeztették, sőt alkalmasak arra, hogy akár megingassák az ingatlan-nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalmat.

A vizsgálat megállapította, hogy a vezetékjog függetlenül attól, hogy már megépült utólagos bejegyzésről, avagy újonnan létesítendő hálózatról legyen szó a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül, amely államigazgatási szerv határozatával közérdekből létesül (közcélu hálózat megépítése, üzemeltetése céljából), és amennyiben az idegen (nem köztulajdonban lévő) ingatlant is érint, ezekre az ingatlanokra be kell jegyezni az ingatlan-nyilvántartásba. A vezetékjog alapításának további feltétele, hogy az annak tárgyát képező létesítményeket az idegen ingatlanon kiépítsék, illetve üzemeltessék. Régi alapelv és követelmény, hogy *a közcélu hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb, nem köztulajdonban lévő ingatlant. A megépült létesítmény, illetve az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet is ki kell jelölni, amely speciális, az ágazati jogszabályokban előírt tilalmakat és korlátozásokat foglal magába.*

Vizsgálat feltárta, hogy a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatában a fogalomhasználat következetlen és inkoherens. Bevett gyakorlat, hogy közterületre jegyeznek be vezetékjogot, holott erre jogszabályi rendelkezések alapján nem kerülhet sor, tekintettel arra, hogy az ilyen terület igénybevétele az érintetteknek megállapodást kell kötni. A jogi szabályozásban nem egyértelmű az sem, ha a szomszédos idegen ingatlant csak a biztonsági övezet érinti, ez a körülmény önmagában megalapozza-e vezetékjog alapítását, és ez az elvi alapú bizonytalanság már önmagában is alkalmas arra, hogy *sértse a jogbiztonság követelményét.*

A feltárt visszasság orvoslása érdekében a biztos az érintett szaktárcák vezetőinek intézkedését kérte.

A *közigazgatási és igazságügyi* miniszter válaszában a jelentés megállapításaival egyetértve kifejtette, hogy *„már korábban is az lett volna a helyes jogértelmezés, miszerint a közterületen elhelyezett közérdekű vezetékhalozatok tekintetében vezetékjog nem jegyezhető be közterületre és annak biztonsági övezetére.*

¹¹ Vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

Egyértelmű jogszabályi hely hiányában, de a kérdés megítélésénél figyelembe veendő más jogszabályok pl. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény egyes rendelkezései, valamint a 161/B/2006. és az 1200/B/2005. számú Alkotmánybírósági határozatok alapján már korábban is ez lett volna a helyes joggyakorlat, ennek ellenére a hatóságok (úgy mint a földhivatalok és a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok) ezzel ellentétes gyakorlatot folytattak.

A *vidékfejlesztési miniszter* a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy amint arra az ombudsman rámutatott, a vezetékjog utólagos bejegyzési eljárásában résztvevő hatóságok (a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok és a földhivatalok) *a közterületen létesített elosztóvezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére vezetékjogot nem alapíthattak, illetőleg jegyezhetek volna be.* Ezzel összefüggésben a jogellenesen bejegyzett vezetékjogok ingatlan-nyilvántartásból való törlése érdekében a földhivatalnak már nem áll módjában hivatalból intézkedéseket tenni. A miniszter szerint az Inyvtv. 8. §-ában szabályozott okirati elvre is tekintettel *a közterületen létesített elosztóvezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére bejegyzett vezetékjog törlése iránt a vezetékjogot alapító hatóságnak kell jogerősen rendelkeznie és a törlés érdekében megkeresnie az illetékes földhivatalokat, vagy jogerős bírói ítélet alapján törölhető.*

A *nemzeti fejlesztési miniszter* a válaszában utalt a *földgáz-elosztóvezetékekkel kapcsolatos szabályozásra.* A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.) 32. § (4) bekezdése érvényre juttatja, hogy *„a vezeték nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.”* A 161/B/2006. AB határozat és az 1200/B/2005. AB határozat is rögzíti, hogy a közterület rendeltetése – egyebek mellett – a közművek, így a Bt. szerinti földgáz-elosztóvezetékek elhelyezése, ezért a vezetékjog alapítása a közterületen indokolatlan.

Az előzőek ismeretében a *villamos energia elosztóvezetékekkel* kapcsolatosan a miniszter kifejtette, hogy a vezetékjog, mint közérdekű használati jog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes idegen ingatlanon közcélú hálózatot helyezzen el és azt üzemeltesse. A vezetékjog alapján az engedélyes földalatti és feletti vezetékét építhet, tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezést helyezhet el. A VET. „Építési engedélyezési eljárások idegen ingatlanon” címet viselő fejezetének 123. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a közművek elhelyezésére elsősorban a közterület szolgál.

A miniszter véleménye szerint a jogbiztonság érdekében egyértelművé kell tenni, és a VET. szabályozásában is rögzíteni, hogy a közterületen létesített közcélú hálózat nyomvonalára, és annak biztonsági övezetére, valamint a közcélú hálózathoz tartozó, nem tartószerkezeten elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezésre nem kell vezetékjogot, illetve használati jogot megállapítani.

Mindezekre figyelemmel az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény 102. § (1) bekezdése 2013. január 1-jei hatállyal beiktatta a VET. 123. § (3a) bekezdését, miszerint: *„Közterületen elhelyezett közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”*

Az újabb állampolgári panaszok kapcsán 2013-ban folytatott utóvizsgálat eredményeként kiadott *AJB-5547/2012.* számú jelentés rámutatott, hogy a VET előbb említett módosítása, amely *továbbra is lehetővé teszi a közterületen épült vezeték biztonsági övezetébe tartozó magántulajdonú ingatlanokra vezetékjog bejegyzését, bizonytalanságot okoz azáltal, hogy vélhetően jogalkotási hiba folytán a norma szövegébe a biztonsági övezet elé bekerült a „közterületet érintő” szövegrész.*

Az alapvető jogok biztosa ezért felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert a VET 123. §-ának (3a) bekezdésében foglaltak módosítására, illetve a normaszöveg kijavítására, tekintettel arra, hogy a rendelkezés ellentétes a korábbi jelentésben kifejtett ombudsmani állásponttal, és eltér a többi ágazati jogszabály azonos tartalmú szabályozásától.

A nemzeti fejlesztési miniszter a jelentésre adott válaszában a fenti, módosított szabályozást nem tartotta a jogbiztonság követelményeivel ellentétesnek, mivel véleménye szerint a szabály egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy mind a közcélú hálózatra, mind annak biztonsági övezetére csak akkor nem kell vezetékjogot alapítani, amennyiben az közterületet érint.

III.1.2. Vezetékjog és az idegen ingatlant érintő biztonsági övezet

A korábbi, azonos tárgyú jelentésemben megvizsgáltam, hogy fennállnak-e a vezetékjog alapításának a feltételei abban az esetben, amikor az ingatlant egy másik, szomszédos ingatlanon megépült – akár közterületről, akár nem közterületről lévén szó – létesítménynek csak a biztonsági övezete érinti. A közérdekű használati jog célhoz és a jogosult aktív magatartásához kötött. *A vezetékjog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes az idegen ingatlanra beléphessen, ott a jogszabályban felsorolt tevékenységeket elvégezhesse.*

A VET. alapján a villamosmű, a termelői vezeték, a magánvezeték, a közvetlen vezeték és a csatlakozó berendezés, valamint az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet kell kijelölni,¹² amely terjedelmét, továbbá az érvényesítendő tilalmakat és korlátozásokat az ágazatért felelős miniszter rendeletben állapítja meg.¹³

A Korm. rend. 15. §-ából az következne, hogy a vezetékjog magába foglalja a biztonsági övezet fogalmát (tehát járulékos elem). *Megállapítható ugyanakkor, hogy két külön jogintézményről van szó: a vezetékjog (szolgálat) egy létesítmény idegen ingatlanon történő építésére, üzemeltetésére vonatkozik, míg a biztonsági övezet a megépített és már működő létesítmény és a környezet kölcsönös védelmét szolgáló normák összessége, amelyet függetlenül a vezeték közcélúságától minden elektromos vezeték biztonsági övezetében be kell tartani.* A korlátozásokat és tilalmakat meghatározó jogszabály a villamosművek, valamint a termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet sem a közcélú vezeték-hálózat biztonsági övezetéről szól, hanem valamennyi az elektromos hálózathoz, annak működését biztosító valamennyi létesítményhez kapcsolódó biztonsági előírásokat fogalmazza meg, a „közcélú” fogalmat nem használja.

A fentiekből kitűnik, minden elektromos létesítménynek van biztonsági övezete, de az nem feltétlenül fonódik össze a létesítmény építésére és üzemeltetésére vonatkozó építési és használatbavételi engedélyekkel, bár az engedélyesek és a vezetékjog bejegyzésében közreműködő hatóságok gyakorlata ezzel ellentétes törekvést és gyakorlatot mutat.

Ugyanakkor, rá kell mutatnom arra, hogy a biztonsági övezettel érintett ingatlantulajdonosoknak is saját épségük megóvása érdekében pusztán az elektromos hálózat ténye alapján joga és egyben kötelessége a biztonsági övezetben érvényesülő, rá vonatkozó korlátozások és tilalmak betartása. E szabályok be nem tartásának észlelése esetén pedig az arra jogosult hatóságok a szabályok betartását kikényszeríthetik pl. az építési korlátozást figyelmen kívül hagyó ingatlantulajdonos esetében az építésügyi hatóság. Tekintettel arra, hogy e lehetőségek biztosítják, biztosíthatják a biztonsági övezetben való korlátozások és tilalmak betartását, *ennek okán nem indokolt a csak biztonsági övezettel érintett ingatlanra közérdekű használati jogot – tekintettel annak szolgalmi jellegére – alapítani, és az ingatlant megterhelni.* Meg kell állapítani azt is, hogy *önmagában a biztonsági övezet (tiltó és korlátozó normák összessége) nem hordozza a szolgálat jegyeit.*

¹² Vet. 137. §

¹³ 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet, 2/2013. (I.22.) NGM rendelet

A joggyakorlat ismeretében az is egyértelmű, hogy különösen a közterületen elhelyezett létesítmény biztonsági övezetének terjedelme, – amint jelen ügyben is – csupán az idegen ingatlan egy keskeny sávját, vagy más esetben az épület falát, az utcafronti kerítés szélességét érinti. Azt is látni kell, hogy a közterületen elhelyezett létesítmények biztonságos üzemeltetéséhez szükséges tevékenységet a bárki által szabadon megközelíthető közterületről látják el az engedélyesek, vagyis a vezetékjoghoz kapcsolódó tevékenységet a csak biztonsági övezettel „terhelt” ingatlanon nem is gyakorolnak.

A biztonsági övezet a kölcsönös védelem biztosításán túl a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a hatásterület konkretizálásaként az ügyféli pozíció meghatározásának funkcióját is betölti. De mértékül szolgál a ténylegesen idegen ingatlanon elhelyezett közcélú hálózatra vonatkozó vezetékjog terjedelmének megállapítását illetően is, ugyanis ez esetben *az idegen ingatlanon legfeljebb a biztonsági övezet mértékéig lehet megállapítani a vezetékjogot, amely csökkentését adott esetben a hatóság elrendelheti.*

A villamos berendezés biztonsági övezetében részletesen leírt tiltó és korlátozó normák alkalmazásának a szükségszerűségét nagyban befolyásolja a biztonsági övezettel érintett ingatlan *rendeltetése, az ott végzett, illetve végezhető tevékenység köre.* Ezek a tiltó és korlátozó normák nem egyszer más *szakági jogszabályokban, engedélyezési eljárásokban* jelennek meg.¹⁴ Utalnom kell arra is, hogy a biztonsági övezetre előírt rendelkezések nem a vezetékjog (szolgálat) alapján érvényesülnek, hanem ezeket a szabályokat a vezetékjog alapítása, bejegyzése nélkül még a közterületen is érvényesíteni kell.

Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy önmagában csak a biztonsági övezet – úgy a tartóoszlopokra elhelyezett, mint a földalatti vezetékek esetében – gyakorlatilag nem érinti az ingatlant (földrészt). Támponot ad az Új Ptk.-nak *az ingatlanon fennálló tulajdonjog* terjedelmére vonatkozó meghatározása is, amely szerint az ingatlanon fennálló tulajdonjog – a föld feletti légi térre és a föld alatti földtestre vonatkozóan – *az ingatlan hasznosítási lehetőségeinek határáig terjed.*¹⁵ Az ingatlantulajdon kapcsán annak meghatározása, hogy az ingatlan földfelszíne alatti rétegek, illetve az ingatlan feletti légi tér mennyiben tartoznak hozzá az ingatlan tulajdonához, és hol kezdődik a felszín alatt a tulajdonjoggal nem védett rész, illetve a felszín felett a jelenlegi szabályok szerint is az államot illető „ország feletti légtér”, a kódex szintjén merev határok rögzítésével nem szükséges.¹⁶

III.2. Közcélú hálózat építése

2.1 Vezetékjog és kártalanítás

Amint azt már a korábbi jelentés is rögzítette, az Alkotmánybíróság a közművek elhelyezésével összefüggésben azt állapította meg, hogy a közművek elhelyezésére főszabály szerint a közterület (akár állami, akár önkormányzati tulajdonban van) szolgál, *így a szolgálatalapítás* – melynek célja a közmű üzemeltetésének biztosítása – *indokolatlan, hiszen a közterület ezt a funkciót eleve magában hordozza.*¹⁷

Az Országgyűlés ezt az alapelvet – a 2011-es módosítását követően – a VET-ben is nyomatékosan kifejezésre juttatta. *Utalnom kell arra is, hogy ezek az alapelvek nem új követelmények, azok a tárgykörre vonatkozó korábbi ágazati jogi szabályozásokban is megfogalmazódtak és érvényben voltak.*

¹⁴ Pl: 16/2001. (III. 3.) FVM rendelet a Mezőgazdasági Biztonsági Szabályzat kiadásáról; 13/2010. (III. 4.) KHEM rendelet az Általános Robbantási Biztonsági Szabályzatról; 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet a meghatározott összetömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről; 27/2006. (V. 5.) GKM rendelet az autógáz töltőállomások építési munkáiról és építésügyi hatósági eljárásairól stb.

¹⁵ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 5:17. § (1) bekezdés

¹⁶ Az Új Ptk. kommentár

¹⁷ Vö. 568/B/2005. AB határozat.

A konkrét ügy kapcsán kérdésként fogalmazódott meg, hogy az ingatlan használatának akadályozása, korlátozása akkor is értelmezhető-e, ha a közúton, közterületen épülő vezetéknek csupán a biztonsági övezete érinti a szomszédos magántulajdonban lévő ingatlant. Az igazgató véleménye szerint ilyen esetekben nem feltétlenül kellene az ingatlan használatának akadályozásáról, korlátozásáról beszélni, és kártalanítást fizetni. Tudomása szerint az engedélyes az építéssel konkrétan érintett ingatlanok tulajdonosait keresi meg a kártalanítással kapcsolatban, ám ilyen esetekben nem csupán kártalanítási kötelezettsége, hanem a kivitelezés során keletkezett taposási kár kifizetésének kötelezettsége is fennáll, s többnyire e két kötelezettségének a keletkezett kár pontos felmérésének megtörténte után tesz eleget. A vezetékjog a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül. A Ptk. rendelkezése szerint a közérdekű használati jog alapítása¹⁸ valamely, külön jogszabályban meghatározott személy vagy személyek számára biztosít *a szolgálmhoz hasonló természetű* használati jogot. A használati jog alapításához megkövetelt közigazgatási eljárás garanciális előírás. A szabályozás biztosítja az eljárás keretében a használati joggal terhelt ingatlan tulajdonosa érdekeinek érvényesülését, ennek érdekében kimondja azt is, hogy a használati jog alapításáért a korlátozás mértének megfelelő kártalanítás jár.

A Ptk. felhatalmazása alapján törvény határozza meg azokat a szerveket, amelyek javára használati jog, szolgálm létrehozható. A közérdekű használati jog az arra feljogosított hatóság *határozatával keletkezik, és e szerv határozatával szüntethető meg. A használati jog jogosultja* a használati jogért egyszeri *kártalanítást* fizet a terhelt ingatlan tulajdonosának. A Ptk. arról is rendelkezik, hogy a használati jog alapításából eredő károkat a kisajátítási kártalanításra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni. A kártalanítás összegének megállapításánál nemcsak a föld, épület értékét kell figyelembe venni, hanem mindazt a károsodást, amely a használati jog alapítása miatt éri a tulajdonost (földhasználót). A vezetékjog alapítása és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése – hasonlóan a telki szolgalmi jog, a földmérési jelek, valamint a villamos berendezések elhelyezését biztosító használati jog, továbbá a vezetékjog, vízvezetési és bányaszolgalmi jog, telekalakítási és építési tilalom elrendelése, egyéb építésügyi korlátozás, a bejegyzéséhez – jogilag jelenik meg teherként az ingatlan tulajdoni lapján, ami az ingatlan forgalmi értékének csökkenését eredményezi. A közcélú hálózat létesítéséhez, függetlenül attól, hogy saját vagy idegen – köztulajdonban, illetve nem köztulajdonban lévő – ingatlanon történik a beruházás, a sajátos építményfajta engedélyező építésügyi hatóság engedélye szükséges.

A hálózati engedélyes közcélú hálózat idegen ingatlanon történő építése céljából a hatóságtól vezetékjogot kérhet, annak érdekében, hogy *a nem köztulajdonban lévő ingatlanra jogszerűen beléphessen*, és ott földalatti és feletti vezetéket építhessen, tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezést helyezzen el, valamint a közcélú hálózatot üzemeltesse. A vezetékjog engedélyezése iránti kérelem hatósághoz történő benyújtása előtt előkészítő eljárást kell lefolytatni, amely során vizsgálni kell többek között a terület- és településrendezési tervekkel való összhangot, valamint figyelemmel kell lenni az ingatlantulajdonos ingatlanát érintő középtávú terveire. Vizsgálni kell azt is, hogy a nyomvonal kijelölés megfelel-e a VET 123. § (1) bekezdésében előírt követelményeknek. A vezetékjogi engedélyben vagy mellékletében kell meghatározni a közcélú hálózat nyomvonalát az érintett közigazgatási területek és helyrajzi számok megjelölésével, tartószerkezeteinek helyét, az általuk elfoglalt terület nagyságát, a közcélú hálózat biztonsági övezetként kijelölt területsáv nagyságát.

¹⁸ Ptk.: 5:164. § [A közérdekű használati jog] (1) Ingatlanra közérdekből, a jogszabályban feljogosított személyek javára – hatóság határozatával – szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani. A használati jog alapításáért a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás jár. (2) A használati jog alapításából eredő károkat a kisajátítási kártalanításra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni.

Az engedélyes a beruházást főszabályként jogerős építési engedély birtokában kezdheti meg, a kiemelt jelentőségű ügyek esetén az első fokú határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. A hálózati engedélyes és a vezetékjoggal terhelt ingatlan tulajdonosa közvetlenül állapodik meg kártalanítás összegében, amelyre a határozat jogerőre emelkedésének időpontja az irányadó. Úgy a használati joggal terhelt ingatlan tulajdonosának, mint az engedélyes érdekeinek kölcsönös érvényesülését szolgáló garanciális szabály, hogy megállapodás hiányában a hálózati engedélyes a jogerős engedélyben foglalt *jogainak gyakorlását csak akkor kezdheti meg*, ha a saját költségére készítenő szakvéleményben foglalt kártalanítás összegét az ingatlan tulajdonosnak átadta, illetőleg részére teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt tartozáselismerő nyilatkozatot vagy egyéb fizetési biztosítékot ad, és arról az ingatlan tulajdonosát hitelt érdemlően értesíti.¹⁹ Míg az előbbi szabályozás a vezetékjog alapítás és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés okán járó egyszeri kártalanításra vonatkozik, amely feltétele a beruházás megkezdésének, a Vet. 121. § (2) bekezdés c) pontja *biztosítja* az engedélyes tevékenységével összefüggő eshetőlegesen bekövetkező, felmerülő károk *folyamatos igényérvényesítési lehetőségét*.

A hatóság 2013. október 17-én kelt határozatával *a hatályos jogszabály figyelmen kívül hagyásával a közterületre és a biztonsági övezettel érintett magántulajdonú ingatlanokra vezetékjogot állapított meg, annak ellenére, hogy a kérelemhez csatolt Változási vázrajzból, és Terület-kimutatásból egyértelműen kitűnt, hogy a közcélú hálózat a közterületen épült meg*. A határozat jogerőre emelkedése után pedig megküldte azt a földhivatalnak, azzal, hogy a Terület-kimutatásban és a Változási vázrajzban foglaltaknak megfelelően a vezetékjogot az ingatlan-nyilvántartásba jegyezzék be. Jelen ügyben az újonnan létesített közcélú hálózat Jánoshida Község Önkormányzata tulajdonát képező külterületi úton épült meg, amely az önkormányzat jegyzőjének nyilatkozata szerint bárki által használható közútnak minősül. A tulajdoni lap tanúsága szerint az egykor Jánoshida Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Szövetkezet tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került közút, még mindig „kivett saját használatú út”-ként van nyilvántartva, ami alkalmas arra, hogy az ingatlan-nyilvántartás közhitelességébe vetett bizalmat megingassa.

Szükséges ismét leszögezni, hogy *a közterületen elhelyezett közművek esetében önálló vezetékjog alapítására és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem kerülhet sor*, mert ugyanazon a földrészleten több „szolgálatra jogosult” közüzemi szolgáltató is jelen van, illetve jelen lehet – gáz, víz, csatorna, távhő, távközlés, stb. – és a közterületet nem csak, hogy szabadon bárki használhatja, hanem erre a közmű engedélyesét jogszabály jogosítja fel. Ez alapján *a kizárólag egy (jelen esetben elektromos szolgáltató) jogosult javára, közterületre bejegyzett vezetékjog sérti a többi közmű szolgáltató jogát*. Természetesen az engedélyes, üzemeltető köteles a megépült létesítményeket az állami földmérési alaptérképen feltüntetni, ezekről a létesítményekről közműnyilvántartást kellett²⁰, és kell vezetni²¹.

Az újabb állampolgári panaszok kapcsán 2013-ban folytatott utóvizsgálat eredményeként kiadott AJB-5547/2012. számú jelentés rögzítette, hogy a VET módosítását követően a jogi szabályozás továbbra is lehetővé teszi a közterületen épült vezetékeknek csak a biztonsági övezetébe tartozó magán-tulajdonú ingatlanokra vezetékjog bejegyzését, vélhetően *jogalkotási hiba folytán a norma szövegébe a biztonsági övezet elé bekerült a „közterületet érintő” szövegrész, ami sérti a jogbiztonság követelményét*. Az alapvető jogok biztosa ezért felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert a VET 123. §-ának (3a) bekezdésében foglaltak módosítására, a normaszöveg kijavítására, tekintettel arra, hogy rendelkezés ellentétes a korábbi jelentésben kifejtett ombudsmani állásponttal, és eltér a többi ágazati jogszabály azonos tartalmú szabályozásától.

¹⁹ A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 10. §-a

²⁰ A közműnyilvántartásról szóló 3/1979. (Ép. Ért. 11.) ÉVM utasítás Hatálytalan 2008. I. 1-től

²¹ Étv. 58. § (2) d)

2. Terület-kimutatás

2.1. A változási vázrajz és terület kimutatás jelentőségére az AJB 5547/2010. számú jelentésben felhívtam a figyelmet, mivel e dokumentációkat az eljárásban mind a földhivatal, mind pedig a Hatóság felhasználja. E jelentésben rámutattam arra is, hogy az egyedi ügyek keletkezésének időpontjában a terület kimutatás tartalma tekintetében ellentmondás állt fenn az ingatlan-nyilvántartás és a villamosenergia szabályozás között. Az akkor vizsgált időszakban a vezetékjog és az utólagos vezetékjog bejegyzéséhez készítendő műszaki dokumentációra vonatkozó szabályozást a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmazta, mely 3. sz. mellékletének 6.1. pontja 2012 októberéig rögzítette: „a terület kimutatás helyrajzi számok szerinti bontásban külön tartalmazza a tartószerkezetek által elfoglalt terület nagyságát, és külön a biztonsági övezet által elfoglalt terület mértékét.”

A Kormányrendelet fenti szabálya, a 3. sz. mellékletének rendelkezései 2012 októberétől módosultak, és így már 6.2 pont szerint „a létesítendő hálózat (vezeték) nyomvonalát, tartószerkezeteinek helyét, az általuk elfoglalt terület nagyságát, a hálózat (vezeték) biztonsági övezeteként kijelölt területsávot illető vezetékjog (szolgalmi jog) bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzot az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet (továbbiakban: 46/2012. FVM r.) szabályai szerint kell elkészíteni.” A 46/2010. FVM r. 34. § (2) bekezdése ugyanakkor már 2010 májusától úgy rendelkezett, hogy a változási vázrajzhoz tartozó terület kimutatás adatai között tartalmaznia kell a megjelölt területre vonatkozó jog, valamint tény tárgyát, területét és annak jogosultjait. E módosítások oda vezettek, hogy a terület kimutatás adatai között az elektromos berendezéshez (pl. tartóoszlophoz, vezetékhez) nem kell külön feltüntetni a biztonsági övezet mértékét, hanem elégséges a két jogintézmény (vezetékjog, biztonsági övezet) együttes mértékét megadni. Vagyis az elektromos berendezésre vonatkozóan az oszlop esetén annak darabszámát, az általa elfoglalt terület nagyságát, vezeték esetén a vezeték és biztonsági övezet hosszát és ezek területét, OTR állomás és biztonsági övezete esetén pedig az általuk elfoglalt területnagyságát. (Izd.: melléklet)

A jelen vizsgálattal érintett egyedi ügy iratai szerint a változási vázrajzot és az ahhoz kapcsolódó terület kimutatást a földmérő 2013. április 12-én készítette, a Jászberényi Járási Hivatal Járási Földhivatala pedig 2013. május 14-én zárta. A terület kimutatás adatai közül a panaszos ingatlanára vonatkozóan a vezetékjoggal terhelendő rész adatai közül az alábbiakat tartalmazza: nyomvonal menti hossza 0,00 m, szélessége 7,60 m, területe 0,0162 ha.m², valamint a vezeték típusaként nevesíti, hogy légvezeték.

A változási vázrajz és terület kimutatás készítésének idején a fentebb ismertetett 46/2010 FVM. r. szabályainak, valamint a vizsgált terület kimutatás adatainak összevetésekor megállapítottam, hogy a terület kimutatás nem felel meg a vonatkozó jogszabályi követelményeknek, mert nem a megfelelő adatokat tartalmazza. Hiszen míg a 46/2010. FVM r. értelmében a terület kimutatás tartalmazza a vezeték és biztonsági övezettel összefüggésben annak hosszát, és a két jogintézmény együttese által elfoglalt terület nagyságának mértékét, ezzel szemben a vizsgált terület kimutatás a nyomvonal melletti hosszúságának mértékét 0.00 m-ben, szélességét 7.60 m-ben, a vezetékjog területét 0,0162 ha.m²-ben tünteti fel. Megállapítom azt is, hogy a terület kimutatás nem a jogszabályoknak megfelelő fogalmakat használta, a vezeték és biztonsági övezet megnevezés helyett a vezeték típusát nevesítette.

Az eltérő fogalom használat következményeként a terület kimutatás adatai alapján az sem értelmezhető, hogy az adott ingatlanon vezeték vagy annak a biztonsági övezete található. A valóságban az ingatlanon vezeték hálózat nem, hanem csak a közterületen húzódik.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az ingatlanon a terület kimutatás a vezeték és annak biztonsági övezetére vonatkozóan vezetékjoggal összefüggő területnagyságot sem tartalmazhatna, mivel a 46/2010 FVM r.-ben meghatározott együttes feltétel nem áll fenn, tehát a vezeték és a biztonsági övezete a nem köztulajdonban lévő ingatlanon együttesen nem található meg. Az előzőek szerint feltárt gyakorlat (a nem megfelelő adatok feltüntetése a terület kimutatásban, és az eltérő fogalmak használata) a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okozott és egyben hozzájárult ahhoz, hogy a panaszos ingatlanát a közterületen húzódó vezeték hálózatra tekintettel, és a vezeték tényleges fennállási helyétől eltérő idegen ingatlant érintő biztonsági övezete miatt vezetékjoggal terheljék meg az eljárásban közreműködő hatóságok.*

2.2. Jelen vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a 46/2010. FVM r-t 2013. május 24-től hatályon kívül helyezte az *ingatlan-nyilvántartási célú földmérési és térképészeti tevékenység részletes szabályairól szóló 25/2013. (IV. 16.) VM rendelet* (továbbiakban 25/2013. VM r.). E rendelet 12. §-a az alábbiakat szabályozza: (1) A változási vázrajzokhoz az ingatlan-nyilvántartási átvezetés céljának megfelelő terület kimutatás tartozik. (2) bekezdése többek között rögzíti, hogy a terület kimutatás változás előtti része a hatályos ingatlan-nyilvántartásnak megfelelően tartalmazza a földrészletek területének összegét. E szakasz (3) bekezdése értelmében a terület kimutatás változás utáni része tartalmazza a kialakult *földrészletet terhelő jog területét* és annak jogosultját, amennyiben változási vázrajz tartalma ezt indokolja. A 25/2013. VM r. 13. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy „a terület kimutatás külön munkarészként is elkészíthető, ebben az esetben a változási vázrajzot „A változási vázrajz a terület kimutatással együtt érvényes!” záradékkal kell ellátni. (2) A külön munkarészként elkészített terület kimutatást az 1. és 2. melléklet szerinti tartalommal, a *FÖMI honlapján (a továbbiakban: honlapon) közzétett formában kell elkészíteni. Ez utóbbihoz hasonló rendelkezést tartalmaz a 31. § (1) bekezdése*, miszerint „Az ingatlan-nyilvántartási jogszabályokban meghatározott szolgalmi jogok, földhasználati jog, valamint közérdekű használati jogok ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzot a 17. melléklet szerinti tartalommal, a *honlapon közzétett minta szerinti formában kell elkészíteni*. Továbbá a 31. § (2) bekezdése miszerint: „Az ingatlanra vonatkozó több vagyonekezelői jog, villamos-berendezések elhelyezését biztosító használati jog, vezetékjog, vízvezetési és bányaszolgalmi jog bejegyzésével kapcsolatos változási vázrajzon a 18. melléklet szerinti tartalommal, a *honlapon közzétett minta szerinti formában kell elkészíteni*. Az így kialakult szolgalmi joggal érintett területrészeket római számokkal kell megjelölni. A területet csak egyenes vonalak határolhatják és nagysága nem lehet egy négyzetméternél kisebb.” A (3) bekezdés azt is rögzíti, hogy „A villamos-berendezések elhelyezését biztosító használati jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzon a villamos-berendezéshez csatlakozó vezeték nyomvonalát a 19. melléklet szerinti tartalommal, a *honlapon közzétett minta szerinti formában kell elkészíteni*.”

Utalok a kormányrendelet 3. sz. mellékletének 6.2 rendelkezésére, amelynek értelmében „a létesítendő hálózat (vezeték) nyomvonalát, tartószerkezeteinek helyét, az általuk elfoglalt terület nagyságát, a hálózat (vezeték) biztonsági övezetként kijelölt területsávot illető vezetékjog (szolgalmi jog) bejegyzéséhez szükséges változási vázrajzot az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet (továbbiakban: 46/2012. FVM r.) szabályai szerint kell elkészíteni.” A két jogszabály hivatkozott szabályainak összevetését követően megállapítom, hogy míg a szakminiszter a 46/2012. FVM r-et 2013 tavaszán hatályon kívül helyezte, ezzel egy időben a magasabb szintű jogforrás, a Kormányrendelet vonatkozó merev hivatkozása továbbra is a hatályon kívül helyezett jogszabályra hivatkozik.

Az Alaptörvény 18. cikkének (3) bekezdése egyértelmű kógens szabályt tartalmaz a jogforrási hierarchia követelményével összefüggésben, mely rögzíti „a Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

Az elemzett jogszabályok kapcsán kiemelem a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 18. § (2) bekezdését, amely értelmében a jogszabály tervezete nem hivatkozhat merev hivatkozással olyan jogszabályra, amely az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes a hivatkozást tartalmazó jogszabállyal. E rendelkezés betartásának fontossága a vizsgált ügyben egyértelmű, hiszen a mereven hivatkozott jogszabály módosítása, illetve hatályon kívül helyezése (újraszabályozása) esetén jogrendszeri inkohérensia keletkezik, hiszen míg egy miniszteri rendelet módosítása viszonylag egyszerű eljárást igényel, addig a magasabb szintű jogszabály így a jelen esetben a Kormányrendelet hosszabb időt vesz igénybe, ha egyáltalán kezdeményezik a módosítását.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a Kormányrendelet 3. sz. melléklet 6.2 pontja szövegének egy már hatálytalan jogszabályra való hivatkozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét okozza, hiszen a tárgykör újraszabályozásánál inkohérens szabályozás jött létre.

Ezt követően a 2013-ban hatályba lépett új miniszteri rendeletben megfogalmazott rendelkezések tekintetében folytattam a vizsgálatomat. A 25/2013 VM. r. a terület kimutatás készítésére vonatkozó szabályok között annak adattartalmát konkrétan nem határozza meg, hanem csak annyit követel meg a 12. § (3) bekezdése szerint, hogy a terület kimutatás változás utáni része tartalmazza a kialakult földrésztelét terhelő jog területét és annak jogosultját, amennyiben változási vázrajz tartalma ezt indokolja. Tehát arra vonatkozóan nem tartalmaz konkrét előírást, hogy a vizsgálat tárgyát képező elektromos berendezések kapcsán a vezetékjoggal terhelendő területrészt tekintetében a terület kimutatásban mit kell feltüntetni. Ugyanakkor a változási vázrajzhoz kapcsolódóan előírja, hogy azt a FÖMI honlapján található minta szerint kell elkészíteni, amely adattartalma hasonló a hatályon kívül helyezett 46/2010. FVM r. terület kimutatásra vonatkozó adattartalmának előírásaival. A két szabályozás között azonban lényeges különbség van. A 46/2010. FVM r. terület kimutatás elkészítésére vonatkozó előírásait a mindenkire kötelező erővel bíró jogszabály rögzítette, míg a 25/2013. VM r. ezen előírásainak tartalmi meghatározását a jogszabály a „FÖMI²² honlapjára” ruházza. A FÖMI egy központi hivatal, amelyet a földművelésügyi miniszter irányít, jogalkotási hatáskörrel nem rendelkezik.

Hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróság²³ elvi élel mutatott rá arra, hogy minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét. Jobbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását.

A bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.

²² A Földmérési és Távérzékelési Intézet (a továbbiakban FÖMI) központi hivatal, amelyet a földművelésügyi miniszter irányít. A Kormány földmérési és térinformatikai államigazgatási szervezete. Önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. Feladata a külön jogszabályban foglaltakon túl az ingatlanügyi, földügyi igazgatás országos szintű adatainak feldolgozása, szakmai információs rendszerek, adattárak fejlesztése, üzemeltetése, más számítógépes rendszerekkel a kapcsolat és a folyamatos adatszere biztosítása; a földmérési, térképészeti és távérzékelési tudományos kutatás végzése és országos összhangjának megvalósítása.

²³ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a változási vázrajz és terület kimutatás adattartalmának a FÖMI honlapján való közzé tétele nem töltheti be azt a joghézagot, amelyet a Kormányrendelet előírásai szerint a vezetékjoggal terhelendő területrészekkel kapcsolatosan szabályozni szükséges. Az előzőek alapján álláspontom szerint jelenleg nincs arra vonatkozó jogi előírás, hogy a vezetékjoggal terhelendő területek esetén milyen adatok ismeretében állapítható meg a 25/2013 VM r. 12. § (3) bekezdése szerinti föld földrészletet terhelő jog területének nagysága, mivel a központi hivatal honlapján közzétett minta nem alkalmas a kívánt joghatás kiváltására. Összességében a szabályozási hiányosság sérti a jogállamiság elvét, valamint a jogbiztonság és a kiszámíthatóság követelményét.

3. A hirdetményi kapcsolattartás és kézbesítés

A hatóságok ügyfelekkel való kapcsolattartás módjának és a döntések közlésének főszabályait a Ket. határozza meg. A törvény 28/D. § (1) bekezdése szerint „Törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezhet, hogy ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, akkor – az eljárás megindításáról szóló értesítés, valamint személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tarthat kapcsolatot.” E § (3) bekezdése értelmében jelentős számú ügyfelet érint az eljárás, ha több mint ötven ügyfél érintett az eljárás megindításakor. Ezen túl a Ket. 29. § (6) bekezdése értelmében „Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető.” Hirdetményi úton történő közlésnek van helye a Ket. 80. § (3) bekezdése szerint, a hatásterületen élő ügyfelek és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezetek esetén, ideértve, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani, továbbá abban az esetben, ha a 28/D. § alapján törvény vagy kormányrendelet hirdetményi úton való kapcsolattartást ír elő.

Mind a hirdetményi kapcsolattartás, mind a döntés közlésének alkalmazandó szabályait alapvetően meghatározza a hatásterület, ami alatt a Kormányrendelet 2. § 6. pontja az alábbiak értendők: „Biztonsági övezet: a biztonsági övezetről szóló miniszteri rendeletben megállapított hatásterület, amelyre a tervezett vagy létesült villamosmű, termelői vezeték, magánvezeték vagy közvetlen vezeték számottevő hatást gyakorol.” A vizsgált ügy kapcsán indokolt részletesebben értelmezni a Ket. hatásterülettel kapcsolatos rendelkezéseit. A Ket. 29. § (6) bekezdése, valamint 80. § (3) bekezdése a hirdetményi értesítést és a közlést is a hatásterületen élő ügyfelek tekintetében írja elő. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény célja annak indokolása szerint, hogy „egy olyan személyi és lakcímadatokat nyilvántartó rendszer törvényi feltételeinek megteremtése, amely a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog tiszteletben tartása mellett biztosítja – elsősorban az államigazgatási és az igazságszolgáltatási szervek részére – a polgárok ügyeiben történő gyors és zökkenőmentes eljáráshoz szükséges adatok jogszerű gyűjtését és szolgáltatását.” E törvény 5. § (2) bekezdése értelmében tehát a polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. Amint arra már az AJB-113/2014. számú jelentésemben rámutattam a Ket. szerinti²⁴ hatásterület – mint jogintézmény – elsődlegesen a nagyobb létszámú ügyféli kör könnyebb megállapíthatóságát, szolgálja, nem pedig az ügyféli (és alapvető) jogaik kiüresítését, korlátozását.

²⁴ A Ket. 15. § (3) bekezdésének második mondata szerint „Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

Megállapítottam, hogy aggályos az olyan jogi szabályozás, amely az eljárás megindításáról szóló értesítés kapcsán – a gyakorlatban ténylegesen – kizárja a postai kézbesítést, és generálisan a hirdetményi kézbesítést teszi kötelezővé. Rögzítettem azt is, hogy a Hivatalomhoz érkező panaszok alapján megállapítható, hogy nem életszerű, hogy a lakosság rendszeresen (legalább hetente) figyelje a hatóság hirdetőtábláját, kövesse honlapját és olvassa a hivatalos lapot, különösen, ha az eljárás megindításáról történő értesítése sem garantált. A hirdetmény akkor képes betölteni kapcsolattartó funkcióját, ha elérhető azok számára, akiknek szól. Nem tekinthető elérhetőnek az a tájékoztatás, mely nincs tekintettel a potenciális ügyfelek életvitelszerű magatartására.

A fentiek ismeretében áttekintettem a vonatkozó ágazati szabályokat. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény célja, hogy előmozdítsa a nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet kialakítását. A törvény indokolása szerint „*ezért a törvény a kockázatok kiküszöbölése, valamint az építésügyi engedélyezési eljárások felgyorsítása, és a hatóság hatékonyságának növelése érdekében számos módosító rendelkezést tartalmaz.*” A törvény 12. § (5) bekezdés e) pontja kimondja, hogy a Kormány rendeletben állapítja meg kiemelt jelentőségű ügyben a Ket-től és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket a Ket-ben meghatározott tárgykörben.

A Ket. 14. § (3) bekezdése alapján a 2006. évi LIII. tv. vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet Ket-től és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthat meg többek között a közlésre, az ügyfél tájékoztatására valamint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánításra.

A 2006. évi LIII. törvény ágazati végrehajtási szabálya a szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet (továbbiakban: 29/2013 Korm. r.), melynek 1. § (1) bekezdése értelmében „*A Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánítja az 1. mellékletben felsorolt projektekhez kapcsolódó, a 2. mellékletben nevesített közigazgatási hatósági ügyeket.*” Az 1. melléklet 174. pontja Jánoshida kiemelt jelentőségű ügyek alapját képező szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházások között nevesíti a Jánoshida önkormányzatának KEOP-1.2.0/B/10-2010-0045 számú projektjét. A 2. melléklet 8. alapján e beruházással összefüggő kiemelt jelentőségű ügyé minősített közigazgatási hatósági eljárás a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet szerinti építésügyi hatósági engedélyezési eljárás.

Továbbá a 29/2013. Korm. r. a fentebb ismertetett felhatalmazás alapján a Ket. szabályaitól eltérő rendelkezéseket fogalmaz meg az építésügyi hatósági eljárásokra a 2. § c) pontjában, miszerint az e jogszabály hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben *a döntések kézbesítése – az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével – hirdetményi úton történik.* A döntés kézbesítésének napja a hirdetmény kifüggesztését követő ötödik nap.

A tárgyi jánoshidai szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházás kapcsán folytatott építésügyi hatósági engedélyezési eljárás összesen 6 ügyfél érintett, ebből két ingatlanak a tulajdonosa nem rendelkezett jánoshidai lakóhellyel, vagyis *nem él a hatásterületen.* A Hatóság az eljárás megindításáról szóló értesítést 2013. október 4-én kelteztette és azt postai úton kézbesítette a panaszosnak. Majd az érdemi határozatot 2013. október 17-én hozta meg, amelyet szintén postai úton is kézbesített a panaszosnak. A határozat rendelkező részében foglaltak szerint a döntésével szemben a Hatóság az ügyfelek számára fellebbezési lehetőséget biztosított.

A Hatóság a kézbesítést követően visszaérkezett tértivevények időpontjainak és a Ket. szabályainak figyelembevételével állapította meg a határozat jogerőre emelkedésének időpontját 2013. november 18-ai dátummal. A döntés közzé tétele során a hatóság hirdetményi kézbesítést nem alkalmazott.

A lefolytatott építésügyi hatósági eljárással összefüggésben megállapítom, hogy a Hatóság eljárása nem felelt meg az ügy tárgyára vonatkozó fent hivatkozott ágazati jogszabálynak, hiszen eljárásában a hirdetményi kézbesítésre vonatkozóan nem érvényesítette a 29/2013. Korm. r.-ben foglalt előírásokat, így a határozat jogerőre emelkedésének időpontjának megállapítására sem. A Hatóság eljárása ugyanakkor a Ket. által alapelveként²⁵ is rögzített tisztességes eljárás követelményeinek maradéktalanul megfelelt, hiszen a határozat postai kézbesítésével értesülhettek az ügyfelek az őket érintő döntésről. A Hajdú-Bihar megyében működő Hatóság, amennyiben határozatát nem küldi meg postai úton az ügyfeleknek, akkor az érintett tulajdonosok a határozatban foglaltakról hirdetményi úton nagy valószínűséggel nem értesülhetnek, különösen tekintettel arra is, hogy a vizsgált ügy ingatlantulajdonosa (a terület kimutatás adatai szerint is) Csongrád megyében Szegeden él, míg az ingatlan tulajdona Jász-Nagykun-Szolnok megyei Jánosházán található.

A kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos jogi szabályozások lehetővé teszik, hogy az ágazati előírások a döntés közzététele módját – hirdetményi formában – szabályozzák, ami véleményem szerint a kis ügyfélszám esetén nem indokolt és nem ügyfélbarát eljárás. A hirdetmény, mint jogintézmény nem töltheti be a funkcióját, ha a benne foglaltak (értesítések, döntések) ténylegesen nem jutnak el az ügyfelekhez, azokhoz, akik jogát, jogos érdekét érinti az adott eljárás. Különösen kifogásolható ez olyan esetben, amikor a hatásterületen lévő ingatlant a hatósági eljárás következtében valamilyen teherrel terhelik meg, pl. vezetékjog bejegyzését teszi lehetővé az eljárást lezáró érdemi határozat. Nyomatékosan szükséges azt is hangsúlyozni, hogy a hatályos szabályozás – a hirdetményi kézbesítés tekintetében – nem nyújt megfelelő garanciát azok számára, akik nem helyben laknak, hiszen ők nem életvitelszerűen laknak az eljárás helyszínéül szolgáló településen nem is értesülhetnek az ingatlanukat érintő hatósági eljárásról, így ügyféli jogaikat gyakorolni sem tudják, ami sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogukat.

Álláspontom szerint a 29/2013. Korm. r. 2. § c) pontjában foglalt rendelkezés, amely a döntések közzététele csak a hirdetményi kézbesítést írja elő kötelező jelleggel, nincs tekintettel arra, hogy az ügyfelek, akiknek az adott hatósági eljárás jogát, vagy jogos érdekét érinti ténylegesen értesülnek-e a hatóság őket érinti döntéséről. A hatóság döntése amennyiben nem ér el az ügyfélhez, akkor az ügyfélnek nincs lehetősége arra, hogy a határozatban foglaltakat megismerje és az abban foglaltaknak önkéntes jogkövetéssel eleget tegyen, vagy ha a hatóság érdemi döntése jogait sérti, akkor azzal szemben jogorvoslati lehetőséggel éljen. Mindezen kizárólagos szabályozás a tisztességes hatósági eljárás elvét sérti és a jogorvoslathoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

²⁵ Ket. 1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. *Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.* (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. (...) 4. § (1) *Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.* 5. § (1) *A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.* (2) *A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségeikről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. (...)*

Véleményem szerint a kis ügyfélszám esetén nem indokolt és nem ügyfélbarát eljárás a kötelező hirdetményi kézbesítés előírása. Vizsgálatom során ugyanakkor rögzítenem szükséges, hogy a kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítása miatt indokolt a hirdetményi kézbesítés fenntartása, de olyan jogszabályi feltételek megléte mellett, amelyek tekintettel vannak az ügyféli jogok érvényesülését biztosító garanciákra, pl. az ügyfelek számára lehetővé teszi a postai kézbesítést is. *Olyan eljárási szabályok szükségesek, amelyek mind a kérelmező (jelen esetben az a közszolgáltató, akinek javára a vezetékjogot bejegyzik), mind az építésügyi eljárás részévé váló ügyfelek (a vezetékjoggal érintett ingatlan tulajdonosok) érdekeinek figyelembe vételével lehetővé teszi a részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézhető hatósági ügyeket.*

IV. A vizsgálat összegzése

A korábbi jelentésekben tett megállapítások fenntartása mellett, a most vizsgált egyedi ügyben is megállapítom, *hogy a közterületre közcélú hálózat és annak biztonsági övezetére tekintettel vezetékjog fennállását megállapító és a bejegyzés iránt intézkedő hatóságok eljárása továbbra is a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljárás követelményébe ütközik, és visszásságot okoz a tulajdonhoz való joggal összefüggésben. Az időközben többször módosított VET. 123. § (3a) bekezdése a vezetékjog bejegyzéssel összefüggő kiegészítésének pontatlansága pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését veszélyezteti.*

A változási vázrajz és terület kimutatás fontossága a vezetékjogi engedélyezési eljárásban kiemelkedő, ezen dokumentációkat mind a földhivatal, mind pedig a Hatóság felhasználja, ezért különösen lényeges, hogy az azokra vonatkozó jogszabályok megalkotásakor a jogalkotásra hatáskörrel rendelkező vidékfejlesztési miniszter a villamosenergia ipari és az építésügyi szabályoknak megfelelően határozza meg a dokumentációk tartalmát. További fontos elvárás az e jogszabály alkalmazó földmérőtől, hogy a jogszabályoknak megfelelően készítse el a dokumentációkat. Jelen vizsgálatommal arra szükséges rámutatnom, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság e két követelményének sem jogalkotói, sem jogalkalmazói szinten nem tettek eleget. A területkimutatás adatai alapján megállapítható, hogy a közterületen húzódó vezetékhalózat okán, annak biztonsági övezetére – a tényleges fennállási helyétől eltérő – idegen ingatlan vezetékjoggal (szolgálatommal) terhelték meg. A jogalkotás pedig nem volt tekintettel arra, hogy a Kormányrendelet 3. sz. melléklet 6.2 pontjában egy már hatálytalan jogszabályra való hivatkozásával és a tárgykör újraszabályozásával inkoherens szabályozás jött létre. Álláspontom szerint az új szabály, a 25/2013 VM r. előírása, miszerint a változási vázrajz és terület kimutatás adattartalmát a FÖMI honlapján való minta szerint kell elkészíteni nem töltheti be azt a joghézagot, amelyet a Kormányrendelet előírásai szerint a vezetékjoggal terhelendő területrészekkel kapcsolatosan szabályozni szükséges.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításnak engedélyezésekor *a hatósági eljárások hatékonyságának növelése érdekében a Ket-től eltérő eljárási szabályok meghozatalára van lehetőség. Ilyen rendelkezést tartalmaz a 29/2013. (II. 12.) Korm. rendelet* mikor a hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben általános kézbesítési szabályként írja elő a döntések hirdetményi úton való közzétételét. A vizsgálat tárgyát képező *építésügyi hatósági eljárás bár nem volt jogszerű, azonban a tisztességes hatósági eljárás követelményeinek minden tekintetben megfelelt, mivel a határozat postai kézbesítésével értesülhettek az ügyfelek az ingatlanaikat érintő döntés tartalmáról.* Álláspontom szerint a hatályos szabályozás – amely a döntések hirdetményi kézbesítését írja elő az ügyfelekkel való közlés kizárólagos módjaként – nem nyújt megfelelő garanciát azok számára, akik nem életvitelszerűen laknak a hatósági eljárással érintett településen, így az ügyféli jogukat nem gyakorolhatják, ami sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogukat.

A hirdetményi kézbesítés fenntartásától azonban ezen esetekben nem lehet eltekinteni, de olyan jogszabályi feltételek megléte mellett, amelyek tekintettel vannak az ügyféli jogok érvényesülését biztosító garanciákra.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében,

1/ az Ajbt. 37. §-a alapján ismét felkérem

- a) *miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy vizsgálja felül a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal kapcsolatos hatósági eljárásokban a döntések hirdetményi kézbesítésére vonatkozó közens előírásokat a jelentésben foglaltak figyelembe vétele mellett, valamint kezdeményezze a Kormányrendelet által hivatkozott, időközben hatályon kívül helyezett jogszabályra való hivatkozás módosítását.
- b) a *nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a VET. 123. § (3a) bekezdésében foglalt, a vezetékjog (közcélu hálózat és annak biztonsági övezete tekintetében) közterületre való bejegyzésének tilalmát a többi energetikai tárgyú ágazati törvény közterületre vonatkozó rendelkezésének megfelelően szabályozza;
- c) a *földművelésügyi minisztert*, hogy jogszabályban rögzítse a vezetékjoggal terhelendő területek esetén a vezetékjogi dokumentáció részét képező terület-kimutatásban feltüntetendő adatok körét.

2/ az Ajbt. 31. §-a alapján – az AJB-5747/2010., AJB-5547/2012. és az AJB-6115/2013. számú jelentésekben tett kezdeményezést fenntartva – felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hívja fel a vezetékjog alapításával összefüggésben eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy a közterületre – a közcélu hálózat és annak biztonsági övezetére – vezetékjogot alapítani nem lehet;

3/ az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság igazgatóját, hogy az általam vizsgált konkrét ügyben a 2013. október 17-én kelt, és a VET. rendelkezésével ellentétes határozatát hivatalból vizsgálja felül, és intézkedjen az ingatlanügyi hatóságnál a törvénysértő vezetékjog bejegyzésének törlése iránt;

4/ az Ajbt. 32. §-a alapján felhívom Jánoshida jegyzőjének a figyelmét arra, hogy a Jánoshida Község Önkormányzatának tulajdonát képező 074. helyrajzi számú közterületi út a természetbeni állapotának megfelelő átsorolásáról intézkednie szükséges.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

MELLÉKLET:

Az állami alapadatok felhasználásával végzett sajátos célú földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 46/2010. (IV. 27.) FVM rendelet 20. és 21. melléklete

Területkimutató vezetékjog bejegyzéséhez

Külterület esetén

Sorszám	Tulajdonos neve, lakcíme, jogcíme, tulajdoni hányad	Hrsz.	művelési ág	minőségi osztály	ha	m ²	számkorona	filikr	VEZETÉKJOGGAL TERHELDŐ TERÜLETREZS				Megjegyzés Előzetes munkarészek	
									terület igénybevétele (oszlop, transzformátor állomás, vezeték, biztonsági övezet.)	db	Hossz (m)	m ²		Összes (m ²)
1.	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1	ingatlan-nyilvántartás szerint	048/28		szántó		65 8 51 4 5	1401 5645 6910 8846	1364 238 1080 76	63 9 34 20	oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	1 - 1	- 2,09 -	0,16 0 71	71
2	ingatlan-nyilvántartás szerint	048/29		kivett út			4912			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	- 4,80 -	- 13 29	42
3	ingatlan-nyilvántartás szerint	049		kivett országos közút			7176			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	- 5,02 -	- 35 -	35
Mindösszesen:						66	3489	1394	63		1	11,80	148	148

Belterület esetén

Sorszám	Tulajdonos neve, lakcíme, jogcíme, tulajdoni hányad	Hrsz.	művelési ág	minőségi osztály	ha	m ²	számkorona	filikr	VEZETÉKJOGGAL TERHELDŐ TERÜLETREZS				Megjegyzés Előzetes munkarészek	
									terület igénybevétele (oszlop, transzformátor állomás, vezeték, biztonsági övezet.)	db	hossz (m)	m ²		Összes (m ²)
1.	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1	ingatlan-nyilvántartás szerint	1491		kivett, közút		1	8138			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	116,55 -	120 -	120
2	ingatlan-nyilvántartás szerint	1489/7		kivett, közpark			9999			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	1 - -	- 4,74 -	5,07 46 -	46 1489/7-I. 44 nm 1489/7-II. 2 nm
3	ingatlan-nyilvántartás szerint	1489/8		kivett, beépítetlen terület			4139			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	- - -	- 180,60 -	- 567 -	567
4	ingatlan-nyilvántartás szerint	1489/6		kivett, ipartelep		1	9889			oszlop vezeték és biztonsági övezete OTR állomás és CK bizt. övezete	1 - -	- 139,06 -	0,65 754 -	764
Mindösszesen:						5	2165				2	440,95	1367	1367