

Az alapvető jogok biztosának

Jelentése

az AJB-5547/2012. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-6263/2012, AJB-6778/2012, AJB-6894/2012, AJB-8489/2012, AJB-377/2013, és AJB-812/2013)

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Kristó Annamária

Az eljárás megindítása

A vezetékjog problémáit feltáró 2011-ben kiadott jelentésemet¹ követően számos panaszos, illetve civil szervezet fordult hivatalomhoz, akik azt sérelmezték, hogy a hatóságok a közterületen húzódó villamosvezetésekre, oszlopokra tekintettel ingatlanjaikat továbbra is vezetékjoggal terhelik, illetve a korábban jogellenesen bejegyzett vezetékjogot az ingatlan-nyilvántartásból nem törlik.

Tekintettel arra, hogy a panaszban foglaltakkal kapcsolatban a jogállamiság elvének, a jogbiztonság követelményének sérelme, valamint a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának vezetőjétől, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal főigazgatójától, valamint a nemzeti fejlesztési minisztertől.

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 vagy más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
2. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv);
3. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.);
4. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
5. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.);
6. A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet (Korm. rend.);
7. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
8. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló

¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB 5747/2010 számú jelentése

109/1999. (XII 29.) FVM rendelet (Inytv. Vhr.);

9. A villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet, amelyet hatályon kívül helyezett a villamosművek, valamint a termelői, magán- és közvetlen vezetékek biztonsági övezetéről szóló 2/2013. (I. 22.) NGM rendelet (NGM rendelet)

A megállapított tényállás

I. Az ügy előzménye

A vezetékjog utólagos bejegyzése miatt az *egyes hatóságok tevékenységével összefüggésben megfogalmazott kifogások vizsgálatát* és a legfontosabb *alapfogalmak, alapintézmények* (vezetékjog, az utólagos vezetékjog, az idegen telek és a biztonsági övezet jogi tartalma) többszintű polgári és közigazgatási anyagi jogi szabályok összefoglaló áttekintését már a korábbi *AJB 5747/2010. számú jelentésben* rögzítettem.

Megállapítottam, hogy a hosszú ideje fennálló, a számtalan módosítással és alakítással 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 hibák, rossz automatizmusok, mulasztások, esetenként törvénysértő hatósági eljárások és döntések azért tekintendők 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 során megállapítottam, hogy a vezetékjog a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül, amely államigazgatási szerv határozatával létesül, közérdekből (közcélu hálózat megépítése céljából), be kell jegyezni az ingatlan-nyilvántartásba. A vezetékjog alapításának további feltétele, hogy az annak tárgyát képező létesítményeket az idegen ingatlanon kiépítsék, illetve üzemeltessék. *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, mely jelentős, jogszabályokban előírt tilalmakat és korlátozásokat foglal magában.*

Vizsgálatom során azt tapasztaltam, hogy a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatában a fogalomhasználat következetlen és inkoherens. Egyrészt bevett gyakorlat volt, hogy közterületre jegyezték be a vezetékjogot, holott erre jogszabályi rendelkezések alapján nem kerülhetett volna sor. Álláspontom szerint nem volt egyértelmű az sem, hogy a vezetékjog csak a biztonsági övezetet foglalja-e magában, és ez az elvi alapú bizonytalanság már önmagában is alkalmas arra, hogy sértse a jogbiztonság követelményét.

Jelentésemben megállapítottam azt is, hogy a jogbiztonság követelményével, illetve a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott az Budapest Főváros Kormányhivatala Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság (továbbiakban MMBH), és egyes földhivatalok eljárása, mivel e szervek az eljárás megindulásáról, illetve a meghozott döntésről hirdetményi úton értesítették az ügyfeleket (az ingatlantulajdonosokat, ingatlanhasználókat). Ezzel összefüggésben fontos volt kiemelni azt is, hogy a hirdetményi kézbesítés szabályainak alkalmazására önmagában nem szolgálhat indokul az értesítendő ügyfelek magas száma, hiszen ezen esetekben valószínűsíthető, hogy az ügyfél ténylegesen nem értesül sem az eljárásról, sem pedig a meghozott döntésről, ami egyszersmind a jogorvoslat igénybevételének tényleges lehetőségétől is elzárja.

A feltárt visszasság orvoslása érdekében az érintett szaktárcák vezetőinek intézkedését kértem.

A *közigazgatási és igazságügyi* miniszter a jelentésre adott válaszában álláspontommal 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. 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 jogértelmezés, ennek ellenére a hatóságok (úgy mint a földhivatalok és a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok) ezzel ellentétes joggyakorlatot folytattak.

A korábbi jelentésemben foglaltakkal az MKEH főigazgatója nem értett egyet, ezért az Ajbt. alapján annak felettes szerve a *nemzetgazdasági miniszter* fejtette ki a fentebb – a megkeresett szervek válaszaik között – már ismertetett véleményét.

Hivatkozott továbbá arra is, hogy az Étv. 54. (4) bekezdés f) pontja alapján a közterület rendeltetése – többek között – a közművek elhelyezésének biztosítása, azonban véleménye szerint a „*közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.*” Ilyen szabály az is, ha a jogalkotó a vezetékjog hatóság általi megállapítását és ingatlan-nyilvántartási bejegyzését írja elő.

Utalt az 568/B/2005. AB határozatra is, miszerint a közművek elhelyezésére főszabály szerint a közterület szolgál, így a szolgálatalapítás – melynek célja a közmű üzemeltetésének biztosítása – indokolatlan, hiszen a közterület ezt a funkciót eleve magában hordozza. Ebből azonban a miniszter szerint nem következik az, *hogy a jogalkotó nem dönthet úgy, hogy a közterület esetében is előírja a vezetékjog engedélyezését vagy fennállásának megállapítását és annak ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését.*

A nemzetgazdasági miniszter felügyeleti eljárás lefolytatására nem látott lehetőséget, mert szerinte az az engedélyesek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogába ütközne. Továbbá utalt arra is, hogy a Ket. 121. § (1) bekezdés d) pontja szerinti semmiségi ok alkalmazására kizárólag abban az esetben van lehetőség, ha bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.

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 elosztóvezetékre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére vezetékjogot nem alapíthattak, illetőleg jegyezhetek volna be. Ezzel összefüggésben a hivatalból intézkedéseket tenni a már jogellenesen bejegyzett vezetékjogok ingatlan-nyilvántartásból való törlése érdekében azonban a földhivatalnak nem áll módjában. Az ingatlanügyi hatóság regisztráló hatóság, továbbá az ingatlan-nyilvántartási eljárás egyik legfontosabb alapelve Inyvtv. 6. §-ában szabályozott kérelemhez kötöttség elve, amely egyfelől jelenti azt, hogy az ingatlan-nyilvántartásba csak az a jog jegyezhető be, illetőleg jogilag jelentős tény kerülhet feljegyzésre, amelyet a kérelem vagy hatósági megkeresés megjelöl, másfelől azonban jelenti azt is, a jogok bejegyzésére és jogilag jelentős tények feljegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás – ha e törvény másként nem rendelkezik – az ügyfél kérelmére vagy hatósági megkeresésre indul.

A hivatalból történő eljárás lehetőségét épp az előzőekben említett kérelemhez kötöttség elvére figyelemmel a törvény meglehetősen szűk körben biztosítja. Az Inyvtv. 8. §-ában szabályozott okirati elvre is tekintettel az ingatlan-nyilvántartásba jogerősen bejegyzett vezetékjog csak a hatóság megkeresése, vagy jogerős bírói ítélet alapján törölhető. Az Inyvtv. 54. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az ingatlanügyi hatóság a jogok bejegyzése és a tények feljegyzése tárgyában meghozott döntését – a jogorvoslati eljárástól eltekintve –

nem vonhatja vissza, és nem módosíthatja, ahogyan – az Inyvtv. 54. § (6) bekezdésére figyelemmel – ezen eljárásokban felügyeleti intézkedésnek sincs helye.

A földhivatal a fentiek értelmében nem vállalhatja fel annak a felelősségét, hogy a már bejegyzett vezetékjogot – a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét, illetőleg a másodfokú hatóság felülvizsgálatát követően – az ingatlan-nyilvántartásból törölje hatósági megkeresés vagy jogerős bírósági ítélet hiányában.

A bejegyzés alapjául szolgáló hatósági határozat elbírálásakor – amennyiben azt jogsértőnek találja – igen szűk mozgástere van az ingatlanügyi hatóságnak, hiszen a határozathozatal előtt az ügyészt – az Inyvtv. 42. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján – kizárólag abban az esetben értesítheti, „*ha az ingatlanügyi hatóság megítélése szerint a bejegyzés alapjául szolgáló hatósági határozatot nem a hatáskörében eljáró szerv hozta, vagy a határozat tartalma jogszabályba ütközik, erről az ingatlanügyi hatósági határozathozatal előtt az ügyészt értesíti.*” A miniszter szerint azonban ezek a körülmények nem álltak fenn.

A miniszter álláspontja szerint a fentiek értelmében a közterületen létesített elosztóvezetékre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére tekintettel bejegyzett vezetékjog törlése iránt a vezetékjogot alapító hatóságnak kell jogerősen rendelkeznie a törléséről és a törlés érdekében megkeresnie az illetékes földhivatalokat.

II. Az egyedi ügyek

1. Az AJB-5547/2012. sz. ügyben a budapesti panaszosa sérelmezte, hogy fóti ingatlanának vezetékjoggal való megterheléséről az ingatlan-nyilvántartási hatóság bejegyző határozatából értesült, az ezt megelőző eljárásról pedig nem bírt tudomással.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy az érintett ingatlanra a földhivatal a MMBH, a Fót – közterületén húzódó – 0,4 kV-os, 3. számú vezetékrendszerre tekintettel 2012. március 9-én jogerőre emelkedett V-S-1659/2012. számú határozata alapján 2012. május 18-án az ingatlan-nyilvántartási hatóság vezetékjogot jegyezett be az ingatlan 54 m²-nyi területére.

Az MMBH határozatának mellékletét képező változási vázrajz és területkimutatás alapján megállapítottam, hogy a panasszal érintett ingatlanon elektromos vezeték, tartóoszlop nem található, a vezetékhalózat a Fót 848 helyrajzi számú, a területkimutatás szerint *kivett közterület művelési ágú területen* halad át.

2. Az AJB 6263/2012. sz. ügy panaszosa a Pócsmegyer Surány lakosai képviselőjében sérelmezte, hogy Surányban általa példaként felhozott utcákban (Málna, Eper, Diófa, Akác, Nárcisz utcák) a közterületen futó villamos vezetékekre tekintettel a vezeték biztonsági övezetébe tartozó ingatlanok meghatározott mértékére vezetékjogot jegyzett be az ingatlan-nyilvántartási hatóság, amelyet megelőző eljárásról a tulajdonosoknak nem volt tudomása.

Surány ingatlanait, és a közterületet a Pócsmegyer 0,4 kV-os, 1. számú vezetékrendszerre tekintettel a Budapesti MMBH VMB-2016/2011. számú és 2011. november 11-én jogerőre emelkedett határozata alapján terhelte meg vezetékjoggal a földhivatal a 2012. márciusában kelt döntésében.

Az MMBH határozatának mellékletét képező változási rajz és terület kimutatás alapján megállapítottam, hogy a panaszos által példaként felhozott utcák művelési ágai az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint minden esetben *kivett, közterületként* nevesítettek. A vezetékhalózat és tartozékai elsősorban a közterületeken, az utcákon találhatóak.

3. Az AJB 6778/2012 sz. ügy panaszosa előadta, hogy ingatlanát az ingatlan-nyilvántartási hatóság a Budapesti MMBH VMB-167/2011. engedélyszámú, 2011. szeptember 4-én jogerőre emelkedett határozat alapján 2012. január 20-án 32 m²-nyi területre vezetékjogot jegyzett be. Az MMBH határozta értelmében a vezetékhalózat létesítésére 1984-ben került sor. A földhivatal döntésével szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be és

egyben kérte a bejegyzett vezetékjog törlését is, a jogorvoslati kérelmet a másodfokú szerv, a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala 2012. március 19-én kelt határozatával elutasította. A hatóság indokolásában kifejtette, hogy a földhivatal nem rendelkezik hatáskörrel a jogerősítő záradékkal ellátott hatósági határozatok megalapozottságának, jogszabályszerűségének vizsgálatára. Egyben tájékoztatta a felet, hogy amennyiben a vezetékjog, illetve annak védőövezete az ingatlant a valóságban nem érinti, vagy jogtalanul állapították meg, úgy annak törlése iránt a bejegyzés alapjául szolgáló határozatot hozó Budapest MMBH-nál kell kérelmet benyújtani, amely az Inytv-ben meghatározott formai követelményeknek megfelelő törlési engedéllyel vagy más ingatlanra történő átjegyzéséhez hozzájáruló nyilatkozattal a vezetékjog törlése iránt megkeresi a területileg illetékes földhivatalt.

2012. február 8-án a Budapest MMBH intézkedését kérte, mivel állítása szerint a szolgáltató a kérdéses vezetékhalozatot nem 10 évvel régebben, hanem 2010-ben építette, mikor a Borsika u. jobb oldali 3. háza épült.

Az MMBH megkereséssel fordult az engedélyeshez, aki a hatóság számára kifejtette, hogy a vezetékjogi bejegyzés jogos, mert a 2000-ben készült szakági részletes helyszínrajz azt tartalmazza. A hatóság ezt követően az engedélyes válaszlevelét az ügyfélnek továbbította.

A panaszos 2012. április 11-én kelt levelében a vezetékjog jogosultjához, az ELMÜ-ÉMÁSZ Hálózati Szolgáltató Kft.-hez fordult, amelyben arra hivatkozott, hogy a telke fölött áthúzódó vezetékekkel kapcsolatos 2000-ben készült szakági részletes helyszínrajz nem a valóságos helyzetet rögzíti, de nem tartalmazza, hogy a vezetékeket ténylegesen mikor építették meg. Véleménye szerint a vezetékek 2 évvel korábbi megépítése nem felel meg az utólagos vezetékjog bejegyzési feltételének, mivel a jogszabály a 10 éven túli megépített és üzembe helyezett vezetékekre tekintettel teszi lehetővé az ingatlanok megterhelését.

A vezetékjog jogosultja 2012. április 25-én válaszában a panaszost tájékoztatta arról, hogy véleménye szerint a 2000-ben készült szakági részletes helyszínrajz tartalmazza a vezetéket, ezért az arra vonatkozó vezetékjogi bejegyzést is jogosnak tartja.

A panaszos ezt követően 2012. május 10-én kelt levelében Budapest MMBH-hoz fordult és a vezetékjog törlésnek kezdeményezését kérte, mivel véleménye szerint nem fogadható el a 2000-ben készült részletes szakági helyszínrajz, hiszen az nem bizonyítja a vezeték tényleges megépítésének, és üzembe helyezésének idejét. Előadta azt is, hogy az ingatlant 2006-ban vásárolta tehermentesen, amelyen 75 %-os készülségű épület állt. Határozott állítása szerint telkén, annak megvásárlásakor közcélú villamos vezetékhalozat nem volt, hanem azt a tulajdonos bevonása nélkül a szolgáltató az utcáról, telkére való belépés nélkül 2010-ben építette ki a telke fölött a szomszédos ingatlanok irányába húzódó vezetéket. Állításának alátámasztásául csatolta az épület használatbavételének engedélyezéséhez készített helyszínrajzot, amely 2007. március 8-án vált jogerőssé és nem tartalmaz az ingatlanon áthúzódó villamos vezetéket. Továbbá az ingatlan előző tulajdonosának tanúként való meghallgatását is javasolta.

Kérelmére a MMBH 2012. május 18-án kelt levélben válaszolt, amelyben kifejtette, hogy a fél *"beadványában nem talált konkrét bizonyítékot arra nézve, hogy az ingatlanát érintő közcélú elosztóhálózat nyomvonala mikor alakult ki, így az engedélyes hivatalos nyilatkozatát nem áll módjában kétségbe vonni."*

4. Az AJB 6894/2012 sz. ügy panaszosa saját és a Csepel-sziget Táj és Környezetvédelmi Egyesület tagjai nevében fordult Hivatalomhoz, mivel az egyesület tagjai tulajdonában álló ingatlanokat is az Egyesület elnökének tulajdonában álló ingatlanhoz hasonlóan a közterületen elhelyezkedő villamos vezetékhalozatra tekintettel, vezetékjoggal terhelte meg a földhivatal.

A panaszos szigethalmi ingatlanának 12 m²-nyi területére a közterületen húzódó villamosvezetésekre és oszlopra tekintettel a VMB-133/2011 számú engedély alapján

Szigethalom 0,4 kV-os 2. vezetékrendszer okán az MMBH 2011. május 16-án kelt határozata alapján az ingatlan-nyilvántartási hatóság 2011. november 28-án vezetékjogot jegyzett be.

A panaszos több országos szervet és a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot is megkereste a sérelmesnek tartott eljárás miatt, kérelmét a minisztérium az arra hatáskörrel rendelkező szervhez a Budapest MMBH-hoz tette át. A panaszost az MMBH a vonatkozó jogszabályokról szóló tájékoztatással, illetve a döntés alapjául szolgáló iratok kivonatának megküldésével tájékoztatta.

5. Az AJB 8489/2012. sz. ügy panaszosa sérelmezte, hogy a szolgáltató a vezetékjog bejegyzéséről nem értesítette határozattal, melynek átvételét követően élhetett volna az esetleges fellebbezés lehetőségével.

A panaszost arról tájékoztatták, hogy esetében az ingatlan előtt, a közterületen futó vezetéknek csak a biztonsági övezete érinti az ingatlanát. A 0,4kV-os vezeték biztonsági övezete légvezeték esetében a vezeték szélétől számított 1 m-es síkorig terjed, a bejegyzés erre a 16 nm nagyságú területre vonatkozik.

6. Az AJB 377/2013. sz. ügy panaszosa előadta, hogy az ELMŰ vezetékjogot jegyeztetett be ingatlanára, amelyen semmilyen közcélú elosztóvezeték, ill. oszlop nem található. A vezetékjogot a biztonsági övezetre hivatkozva jegyezték be.

Öt hónapig tartó levelezés után derült ki, hogy a vitatott oszlop telepítése 1985-ben történt. Az ELMŰ 2012. szeptember 28-án kelt levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a kifogásolt oszlop és hálózat nyomvonala az ingatlan *közterületi határán kívülre* esik, az ingatlant csupán a vezetékhez tartozó biztonsági övezet érinti összesen 4 nm területen.

7. Az AJB 812/2013. sz. ügy panaszosa ugyancsak azért fordult hivatalomhoz, mert úgy a zsámbéki, mint az ürömi ingatlanára annak ellenére, hogy az ingatlanokon sem vezeték, sem tartóoszlop nem található vezetékjogot jegyezték be. Az ELMŰ a panaszost arról tájékoztatta, hogy az utólagos vezetékjogra vonatkozó eljárás során a hatóságok azért nem keresik meg közvetlenül az egyes ingatlantulajdonosokat, mert a jogszabályok ezt nem írják elő, mivel nem új vezeték létesítéséről, hanem régóta meglévő vezeték bejegyzéséről van szó.

A panaszos a Budakörnyéki Földhivatalhoz fordult kérelemmel a törlés iránt azonban azzal utasították el, hogy nem róttá le „*ingatlanonként a 13.200,- forintot*”, ezen kívül nem csatolta a bejegyzett jogosult, az ELMŰ Hálózati Kft. vezetékjog törléséhez hozzájáruló nyilatkozatát, valamint az ingatlan-nyilvántartási kérelem nyomtatványt.

III. A megkeresett szervek válaszai

1. A Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatal véleménye szerint a hatályos jogszabályok nem zárják ki a magántulajdonban álló ingatlanok területét érintő biztonsági védőtávolságok mértékéig történő vezetékjog bejegyzését – ezt a vezetékjoghoz kapcsolódó jogosultságok listájának maradéktalan biztosíthatósága is indokolja – így nem látták szükségét a bejegyzés alapjául szolgáló jogerős határozatok ügyészséghez történő felterjesztésének.

A hivatalvezető jelezte, hogy minden vezetékjogot érintő ügyben meghozott döntését postai úton kézbesíti az érintetteknek, ennek következtében sok száz fellebbezés érkezik a másodfokú szervhez, jelentős munkaterhet és költséget indukálva az amúgy is túlterhelt szakigazgatási hatóságok számára.

A hatályos jogszabályok egyértelmű módosításáig a Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatala a jelenlegi gyakorlata szerint fogja elbírálni a vezetékjog bejegyzésére irányuló beadványokat.

2. A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal – az MMBH által első fokon hozott döntések elbírálására jogosult felettes szerv – *főigazgatója véleményét az alábbiakban foglalta össze.*

A megállapított vezetékjoggal érintett ingatlanok száma valamennyi eljárásban jelentős, tulajdonosaik száma akár az ezer főt is meghaladja. A közcélúvá történő nyilvánítás

tárgyában csak a Magyar Energia Hivatalnak² (továbbiakban MEH) van hatásköre dönteni, ezért amennyiben a MEH egy adott villamos vezetékhalózat közcélúvá történő nyilvánításáról határozott, akkor e döntés megalapozottságát és indokait a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságnak nincs hatásköre felülvizsgálni.

Az utólagosan megállapított vezetékjog egyaránt érint magánterületet és közterületet. A közterület érintettségét támasztja alá, hogy az áramszolgáltató által benyújtott kérelmekhez mellékelt terület-kimutatást tartalmazó táblázatok „művelési ág” című oszlopán belül több érintett ingatlan sorában szerepel a „közút” megjelölés.

A főigazgató véleménye szerint a jogszabályok azonban a biztonsági övezeten belüli kötelezettségek és tilalmak tekintetében nem különböztetik meg a köztulajdonban és magántulajdonban lévő idegen ingatlanokat. Nem tiltják meg a vezetékjog alapítását – beleértve a Vet. alapján a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolítását – és e célból az ingatlanra történő belépést a vezeték nyomvonala által érintett köztulajdonban lévő ingatlanokra, továbbá a közterületen futó vezetékek biztonsági övezetében található ingatlanokra. A fentiekre tekintettel kifejtette, hogy nincs olyan egyértelmű és kötelező, villamos vezetékekre vonatkozó jogszabályi előírás, amelynek értelmében az érintett idegen ingatlanokat meg kell különböztetni a vezetékjog alapítása tekintetében aszerint, hogy azok magántulajdonban vagy köztulajdonban vannak-e.

A felügyeleti ellenőrzés eredményeinek összegzéseként megállapította, hogy a Budapesti MMBH által jogerősen lezárt, hatósági eljárásaiban kimutatható néhány hiányosság, ugyanakkor az ellenőrzés nem tárt fel olyan jogszabálysértést, amelyet a Ket. – különös tekintettel a Ket. 121. §-ában foglaltakra – vagy más vonatkozó jogszabály semmisségi okként nevesít. A Ket. 115. §-ának (4) bekezdés c) pontja szerint „*a hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené.*” A főigazgató szerint mivel a határozatok jogerőre emelkedtek, ezért az MMBH határozatainak felügyeleti eljárásban történő megváltoztatása, illetve megsemmisítése az áramszolgáltató, azaz a kérelmet benyújtó ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené.

3. A *nemzeti fejlesztési miniszter* utalt arra, hogy az Étv. 2. § 13. pontja értelmében „*közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván*” Az Étv. 54. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*épített környezet elemeit (a közterületet, az építési telkeket és területeket, építményeket, építményrészeket, építmény-együtteseket, burkolt és zöldfelületeket) – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni.*” Az Étv. 54. § (4) bekezdés f) pontja szerint a közterület rendeltetéséhez tartozik „*a közművek elhelyezésének biztosítása.*” Az Étv. 54. § (5) bekezdése alapján „*a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja.*” A fenti definíció szerint a közterület olyan közhasználatú ingatlan, amely vagy az állami tulajdon kizárólagos tárgya, vagy a helyi önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyományának része és egyik rendeltetése az állam vagy az önkormányzat által ellátandó közfeladatok, a közösségi igényeket kiszolgáló közművek elhelyezésének biztosítása. Az Étv. fenti rendelkezései egyértelműen kifejezésre juttatják, hogy a közművek elhelyezésére kifejezetten a közterület szolgál.

A miniszter utalt a *földgáz-elosztóvezetékkel kapcsolatos szabályozásra*, a fenti követelményt juttatja érvényre a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt. 32. § (4) bekezdése, miszerint „*a vezeték nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen*

² A szerv vizsgálat idején hatályos megnevezése szerint

termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.” A Bt. 38/A. §-a taxatív meghatározza, hogy idegen ingatlan használatára az engedélyes milyen jogokat kérhet, illetve rendelkezik az engedélyest terhelő kötelezettségekről is, valamint felhatalmazza a Kormányt a felszíni ingatlanok korlátozására vonatkozó jogok tartalmával, engedélyezésével, megszűnésével és a kártalanítással kapcsolatos részletes szabályok kidolgozására.

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, így 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 közcélú 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 miniszter a jogbiztonság érdekében a fentiek alapján szükségesnek tartja a Vet. szabályozásában is egyértelműen rögzíteni, hogy a közterületen létesített közcélú hálózat nyomvonalára és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. 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 kiegészítette 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.”*

A miniszter véleménye szerint a jogbiztonság érdekében egyértelművé kell tenni, 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.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az 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.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervekre kiterjed-e a hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja hatóságként nevesíti a közigazgatási feladatot ellátó szervet, az eljárásban érintett szervek, mind a földhivatalok, mind a kereskedelmi engedélyezési hivatal államigazgatási szervnek minősülnek, így rájuk az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed. A panaszosok beadványaikban a jogorvoslat kimerítését igazolták, a fentiekre tekintettel pedig hatásköröm az egyedi ügyek vizsgálatára egyértelműen fennáll.

Az ombudsman számára a törvény lehetőséget teremt továbbá a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az alapvető jogok biztosa – 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.³

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 Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A fentiekkel összhangban az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy a *jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek*.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.⁴ A jogállamiság elvéből folyó

³ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

⁴ Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

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.⁵

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.*”⁶ Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „*a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.*”⁷ A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁸ A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

2. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

3. 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.

Az Alaptörvény egy rendelkezésben szól a tulajdonhoz és az örökléshez való jogról. 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.⁹ 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.¹⁰ Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi

⁵ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

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

⁷ Lásd: 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

⁸ Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

⁹ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

¹⁰ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

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.”¹¹

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.¹²

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.

III. Az utóvizsgálat érdeme tekintetében

Jelen utóvizsgálat a korábban vezetékjoggal összefüggésben részletesen elemzett tárgykörökben tett megállapításait fenntartom. A vizsgálat szükségessége ismételen azért merült fel, mivel a 2011 végén kiadott jelentésemet követően továbbra is folyamatosan érkeztek hozzám beadványok, amelyben arról számoltak be a panaszosok, hogy a hatóságok – korábbi gyakorlatuknak megfelelően – továbbra is a közterületen lévő vezetékek és biztonsági övezeteik tekintetében vezetékjogokat jegyeztek be.

1. Amint azt a korábbi jelentésemben is rögzítettem, a vezetékjog alapításának, illetve fennállásának tekintetében idegen ingatlan mindaz a földrészlet, amely nincs az engedélyes tulajdonában. Az idegen ingatlan fogalmának meghatározásánál azonban fontos különbséget tenni az ingatlan rendeltetése szerint, így különösen a *közterület* (köztulajdon, az állam, valamint az önkormányzat forgalomképtelen vagyona), illetve *más funkciót betöltő ingatlanok* (belterületi beépítésre szánt, külterületi mezőgazdasági stb.) között. Közterület és a magántulajdonú ingatlan – mivel tartalmában eltér egymástól – nincsenek egymással összehasonlítható helyzetben, ezért rájuk a jogalkotó eltérő szabályokat is megállapíthat, anélkül, hogy ezáltal alapjogi sérelem merülne fel, éppen ezért nem fogadható el a nemzetgazdasági miniszter és az MKEH főigazgatója által kifejtett vélemény.

A közterület fogalmát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) definiálta. Az Étv. szerint *közterületnek minősül* minden közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrészére – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Étv. felsorolása szerint a közterület rendeltetéséhez tartozik különösen – többek mellett – a *közművek elhelyezése*. Az előbbi értelmező rendelkezés egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy a közművek elhelyezésére kifejezetten a közterület szolgál. Az Országgyűlés ezt az alapelvet – 2011-es módosítását követően – a Vet.-ben is nyomatékosan kifejezésre juttatta. A törvény külön is kiemeli, hogy a közcélú hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb

¹¹ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462.o

¹² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb nem köztulajdonban lévő ingatlant.¹³ Utalnom kell arra is, hogy ezek az alapelvek nem újdonságok, hanem már a tárgykörre vonatkozó korábbi szakági jogi szabályozásokban is megfogalmazódtak és érvényben voltak.

Mindezzel kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy 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 szolgálom alapítás* – melynek célja a közmű üzemeltetésének biztosítása – *indokolatlan, hiszen a közterület ezt a funkciót eleve magában hordozza.*¹⁴

Fontos leszögezni, hogy a *közterületen elhelyezett közművek* esetében *önálló vezetékjog alapítására és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem kerülhet sor*, mert ugyanazon a földrészleten több „szolgáltatásra jogosult” közüzemi szolgáltató is jelen van – 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. Jóhiszeműen szerzett jogok sérelméről sem beszélhetünk, hiszen a közterületet minden közműszolgáltató vezetékjog (szolgáltatás) bejegyzése nélkül is szabadon használhatja. Természetesen az engedélyes, üzemeltető köteles a megépült létesítményeket az állami földmérési alaptérképen feltüntetni, ezekről a létesítményekről közműnyilvántartást kellett¹⁵, és kell vezetni¹⁶.

Amint már a közterület fogalmának, rendeltetésének tisztázásánál láthattuk, a közterület – a villamos berendezéseken kívül – számos, ugyancsak biztonsági övezettel rendelkező közüzemi létesítmény elhelyezésére szolgál. Az Étv. kifejezetten előírja, hogy a településszerkezeti tervben meg kell határozni a bel- és külterületeket, a beépítésre szánt, illetve a beépítésre nem szánt területeket, azok tagozódását, a település szerkezetét meghatározó műszaki infrastruktúra-hálózatokat, az egyes területeken belül fel kell tüntetni a terület felhasználását veszélyeztető, illetőleg arra kiható tényezőket, különösen *a külön jogszabályok alapján előírt minden olyan tényezőt, amely a terület felhasználását vagy beépítését befolyásolja.*

A Hivatalomhoz benyújtott újabb beadványokban továbbra is sérelmezett bejegyzések a csatolt és bekért dokumentumok tanúsága szerint, olyan ingatlanok tekintetében alapítottak vezetékjogot, amelyek esetében *a törvényben rögzített feltételek eleve nem állnak fenn.* Az utólagos vezetékjog bejegyzésének az volt a jogalkotó célja, hogy a valóban idegen ingatlanon (pl. szántó, legelő, magán tulajdonban lévő telek stb.) létesült és be nem jegyzett vezetékjogot pótolják az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége érdekében. A gyakorlat ugyanakkor arról tanúskodik, hogy úgy az engedélyesek, mint a hatóságok ’túlbugzóságból’ olyan bejegyzéseket kértek, illetve teljesítettek, amelyeket jogszabály erejénél fogva nem lehetett volna teljesíteni.

Mindezek alapján álláspontom szerint, a vezetékjog alapítására hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek az engedélyes által benyújtott mindazon kérelmeit, amelyekben vezetékjog megállapítását és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését közterületre kérte, el kellett volna utasítania.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény a kérelemhez kötöttség és az okirati elv okán az ingatlanügyi hatóság a bejegyzést kérő hatóság törlésre irányuló jogerős határozata alapján köteles a korábbi bejegyzést törölni.

A tényállásban foglaltak alapján megállapítom azonban, hogy a vezetékjogot engedélyező hatóságok (MMBH-k, MKEH) a közterületre jogszerűtlenül bejegyzett

¹³ Vet. 123. § (1) bekezdés.

¹⁴ Vö. 568/B/2005. AB határozat.

¹⁵ A közműnyilvántartásról szóló 3/1979. (Ép. Ért. 11.) ÉVM utasítás Hatálytalan 2008. I. 1-től

¹⁶ Étv. 58. § (2) d)

vezetékjogok törlése iránt sem korábbi jelentésemet követően hivatalból, sem az érintett ügyfelek kérelmére nem intézkednek.

2. A korábbi jelentésemet követően a vonatkozó szabályozásokban változás következett be. A jogbiztonság érdekében egyértelművé tették a Bt. 38/A. § (5a) bekezdésében – 2012-ben a korábbi szabályozással megegyezően – hogy „Közterületen elhelyezett elosztóvezetésekre vagy a 38/D. § (1) bekezdésében meghatározott létesítményre és ezek idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére vezetékjogot vagy használati jogot alapítani nem lehet. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”

Hasonló jellegű jogalkotási céllal 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 a Bt-ben szabályozottnak megfelelően kiegészítette a Vet. 123. §-át is, így annak (3a) bekezdése szerint „Közterületen elhelyezett közcélú hálózatra és ennek közterületet érintő biztonsági övezetére nem kell vezetékjogot alapítani. Az ilyen terület igénybevételére az érintetteknek megállapodást kell kötni.”

A Vet. szabályozása azonban továbbra is bizonytalanságot okoz azáltal, hogy – vélhetően jogalkotási hiba folytán – a norma szövegébe a biztonsági övezet elé bekerült a „közterületet érintő” szövegrész, amely ellentétes a jelentésekben kifejtett álláspontommal és eltér a többi ágazati jogszabály azonos tartalmú szabályozásától.¹⁷

A korábbi jelentésemben tett megállapításaim fenntartása mellett, továbbá az azóta beérkezett panaszokra tekintettel megállapítom, hogy a joggyakorlat, illetve a közterületre vezetékjog fennállását megállapító és a bejegyzés iránt intézkedő hatóságok (MMBH, MKEH) eljárása továbbra is a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljárás követelményébe ütközik, és visszásságot okoz a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. Az időközben módosított Vet. vezetékjog bejegyzéssel összefüggő kiegészítésének pontatlansága pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az érvényesülését veszélyezteti.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

- 1/a *nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy a Vet. 123. § (3a) bekezdésében foglalt, a vezetékjog közterületre való bejegyzésének tilalmát hasonlóan a Bt. közterületre vonatkozó rendelkezésének megfelelően szabályozza.
- 2/az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, intézkedjen, hogy a/az engedélyező hatóságok által közterületre alapított vezetékjogra vonatkozó bejegyzést kérő határozatokat hivatalból vonják vissza, ennek eredménye alapján pedig kezdeményezze az ingatlan-nyilvántartásba már bejegyzett vezetékjog és annak biztonsági övezetére a törlést;
- b/továbbra is fenntartom a korábbi jelentésemben megfogalmazott kezdeményezésemet, miszerint hívja fel a vezetékjog alapításával összefüggésben eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy a közterületre vezetékjogot alapítani nem lehet.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

¹⁷ A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 23. § (1) bekezdése: Nem kell vezetékjogot megállapítani a közterületen létesített távhővezeték-hálózatra vagy annak részét képező vezetésekre és annak idegen ingatlant érintő biztonsági övezetére.