

HUBAY FRUZZSINA DÓRA

Esetjogi tanulmány a vezetékjogi bejegyzések alkotmányossági kérdéseiről

A napjainkra jellemző dinamikus jogalkotási gyakorlat mellett egyáltalán nem furcsa, hogy jelentős változások – akár olyanok is, amelyek adott esetben akár szöges ellentétben is állhatnak az Alaptörvénnyel – csak elenyésző hangot kapnak a különböző vitafórumokon, vagy a „jogalkotási furcsaságok” falán, hiszen nincsen megfelelő kapacitás ezek figyelemmel kísérésére vagy akár csak felfedezésére. A mögöttes jogalkotói, jogpolitikai cél rendszerint a jogot gyakorlatban is művelők íróasztalán bukkan elő, legtöbbször további kérdőjeleket vagy egyszerűen döbbenetet generálva.

Nem véletlen, hogy manapság parlamenti „leg”-ekről, jogalkotási rekordokról olvashatunk¹, soha ilyen ütemben nem döntöttek még az állampolgárok mindennapjait is befolyásoló, de hír szinten már nem, vagy csak nehezen utolérhető, szinte elhalkuló jelenségekről. Ahogyan korábban sem volt általános, hogy az ország lakossága az új törvények elfogadásáról vagy a törvénymódosítások kisebb-nagyobb részéről tudjon, azokról véleményt alkosson, vagy akár csak felszínes ismeretekkel rendelkezzen a témában, ma ez erőn felüli elvárásnak minősül. Pontosán ezért ennek még csak törtrészét sem lehet elvárásaként megfogalmazni, így aztán már nem is olyan meglepő, ha valakit „véletlenül” úgy korlátoznak pl. a tulajdona feletti rendelkezési jogában, hogy még csak nem is tud róla egészen addig, amíg élni nem szeretne ezzel az Alaptörvényben is rögzített joggal.²

A fentiekre példa az a – utóbbi időben egyre gyakrabban előkerülő – jelenség, amely szerint közigazgatási eljárás keretein belül jegyeznek be különböző terjedelemben, különböző megnevezésű vezetékjogi szolgáltatásokat az energiaszolgáltatók javára magántulajdonban álló ingatlanokra úgy, hogy erről a tényről a tulajdonos csak a bejegyzés megtörténte után értesül egyszerű (nem ajánlott, nem tértivevényes, nem hivatalos) postai küldeményből, feltéve hogy az eljut hozzá.

A szemfüles ingatlantulajdonosok – megint csak feltételezve, hogy pusztán passzióból és megszokásból évente bementek a Járási Földhivatalba saját tulajdonuk ingatlan nyilvántartásbeli állapotát ellenőrizni – arra lehettek figyelmesek, hogy a korábban – akár teljesen –

¹ <http://www.jogiforum.hu/hirek/31035> (2014. 01. 27.)

² Magyarország Alaptörvénye (2011. 04. 25.) XIII. cikk.

tehermentes ingatlanjaikat többé már nem tekinthették terheletlennek, megjelentek ugyanis az ingatlan nyilvántartásban a már bejegyzett szolgalmi jogok.

Az eljárás azon szerencsés résztvevői, akik esetleg megkapták a Járási Földhivatal egyszerű postai küldeményét, amely az ingatlanukra való – többségében és tipikusan – lég- vagy földkábel karbantartási vagy egyszerűen vezetékjog bejegyzéséről szóló határozatot tartalmazta, legalább utánamehettek egy olyan folyamatnak, amit a törvényalkotásnak köszönhetően megállítani már nem lehetett, de a különböző eljárási szinteken megpróbálhattak még megakasztani.

A folyamatok könnyebb megértése végett a tanulmány végigkísér egy olyan anonim esetet, amelyben a tulajdonos a végsőkéig küzdött azért, hogy tulajdona feletti rendelkezési jogát és ezáltal a tulajdonhoz való jogát ne csorbítsák, és nem utolsó sorban azért is, hogy a jogbiztonságba vetett hitét végül visszaszerezhesse – sajnos sikertelenül. Az eset részletes ismertetése előtt azonban le kell szögezni, a vezetékjogi bejegyzés abban az esetben is megkérdőjelezhető, ha ténylegesen is megtalálható bármiféle vezeték az adott ingatlanon vagy annak vonzáskörzetében. De akkor, amikor ilyenről a vázrajz alapján sem beszélhetünk, még jogszabályi alappal sem támogatható meg a bejegyzés ténye, annak jogtalanságára azonban az ingatlan tulajdonosa nem tud időben hivatkozni az eljárási lépcsők és a megengedő jogszabályok miatt. A tanulmány is egy ilyen esetet tárgyal részletesen; vezeték hiányában jegyezték be vezetékjogot a tulajdonos ingatlanára.

2012. szeptember 20-ai feladással egyszerű postai küldemény került az esetben érintett személy postaládájába. A kisméretű boríték pusztán két lapot tartalmazott; a Pécsi Körzeti Földhivatal „vezetékjog bejegyzése” tárgymegjelölésű két oldalas fénymásolt határozatát és az egyik nagy energiaszolgáltató, az E.On céges fejlécével ellátott „Tájékoztató vezetékjog utólagos bejegyeztetéséről” című irományát.

A Földhivatal határozata formailag is rendhagyó volt, az első oldalán csak és kizárólag helyrajzi számokat tartalmazott, amelyek folytatódtak a határozat következő oldalán is, több száz ingatlant megjelölve cím, jelzés és tulajdonos nélkül (egyébként az érintett neve sem szerepelt sehol a határozatban, amelyet számára kikézbcsítettek, a borítékot leszámítva), majd a hosszú felsorolásba szinte beleolvadva az alábbiak voltak olvashatóak: „helyrajzi számú ingatlanokra, vezetékjogot a csatolt vázrajzon megjelölt nyomvonalra az E.On Dél-Dunántúli Áramhálózati Zártkörűen Működő Részvénytársaság javára bejegyeztem.”

Korábban már említésre került, hogy a boríték tartalma szerint két lappal érkezett; a határozattal és a fejléces tájékoztatóval.

Az érintett nem teljesen érintette, miről van szó, főként, hogy csatolt vázrajz sehová sem hullhatott ki a borítékból, és a rengeteg helyrajzi számot látva nem is találta hirtelen az őt érinthetőt, így elkezdte értelmezni a határozat 3 soros indokolását, miszerint a bejegyzés a MKEH Pécsi Mérésügyi Műszaki Bizottsági Hatóság (a határozat a hatóság nevét is hibásan jelölte meg, helyesen Pécsi Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság) LP-161/2012. számú „Pécs Kelet állomásból kiinduló 10kV-os közcélú kábel hálózat” jogerős határozata és a mellé csatolt változási vázrajz alapján történt.

Ezen a ponton már akárkiben felmerült volna az a kellemetlen gondolat, vajon hogyan is történhetett meg egy jogállamban a tulajdonnal való rendelkezési jogot csorbító szolgalm³ bejegyzése úgy, hogy a tulajdonost az eljárásból teljes mértékben kihagyták?

³ HERNÁDI László: *A vezetékjog ingatlannyilvántartási bejegyzése* című cikkében levezeti; a vezetékjog a korlátolt dologi

A kellemetlen kérdés válaszában kutatása előtt, a történet kerekítése érdekében nem árt kissé közelebről is megismerkedni az E.On logóval ellátott Tájékoztatóban írtakkal sem.

A Tájékoztató részletes beidézésétől eltekintve, csak a lényegi pontokat szemlélve sem válik sajnós tisztábbá a kép: „A korábban megépített vezetékhalozatok az építéskor érvényes ingatlantulajdonosi viszonyok és jogszabályok alapján létesültek. A közcélú hálózat [...] többféle módon érinthet egy ingatlant: lehet föld feletti légvezeték nyomvonala, föld alatti kábel nyomvonala, illetve ezek biztonsági övezete. [...] A hatályos villamos-energia törvény (2007. évi LXXXVI. törvény – VET) tartalmaz előírást a közcélú villamos hálózatok tulajdonosai számára, így társaságunk számára is, hogy 2012. december 31-ig közigazgatási eljárás megindítása útján kérjék a vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetését. A meglévő közcélú villamosvezeték-hálózatoknál a vezetékjog eddig is létezett, csak az ingatlan-nyilvántartásba nem volt bejegyezve. Társaságunk elindította a [...] vezetékjogok ingatlan-nyilvántartásba történő utólagos bejegyzési folyamatát. [...] Az eljárás során közvetlenül nem vesszük fel a kapcsolatot az érintett tulajdonosokkal, hiszen nem új hanem régóta meglévő vezetékekről, illetve azok vezetékjogáról van szó. [...] A meglévő vezetékhalozatok vezetékjogának bejegyeztetésével – a VET 172. § (3.) bek. szerint – többletjogok és -kötelezettségek nem keletkeznek, ezért kártalanítás sem igényelhető.”

Érdemes legalább gondolatban összegezni, hogy miről is nyújt tájékoztatást a Tájékoztató:

- Valamikor létesítettek valahol (ez esetben) villamos vezetékot,
- ami jelenleg érinti az egyén tulajdonában álló ingatlant, mivel nem csak és kizárólag közterületen húzódik

- a Vet. meg nem jelölt rendelkezéseire hivatkozással az energiaszolgáltató az érintett tulajdonos ingatlanára bejegyeztet valamit

- ami korlátozza a tulajdonos rendelkezési jogát,
- végül is a tulajdonhoz való alap(vető?) jogot sértve,
- és ami miatt a tulajdonost nem illeti meg kártérítés.

Ezzel a gondolatmenettel végezve, még mindig felmerült a kérdés; mit keresett egy hatósági határozathoz tűzve a fenti tájékoztató? Az energiaszolgáltató céges logójával ellátott papírt kellett volna a határozat kibővített indokolásának tekinteni?

A költői kérdést válasz nélkül hagyva még mindig meg lehetett próbálni a határozat kioktatása szerinti kézbesítéstől számított 30 napon belül a határozatot kibocsájtó szerv felettes szervénél fellebbezéssel élni, de itt következett az újabb lírai kérdés: Az egyszerű postai küldemény esetében, amiről nem lehet tudni, hogy melyik nap dobták be a postaládába – mert akár egy fiktív több hetes utazás időtartama alatt is lehetett – honnantól számítják vajon a határnapot? A borítékra előre rányomtatott – vélhetően – feladási dátumtól?

Talán érthető, hogy ez a kérdés miért marad – egyelőre – szintén megválaszolatlan.

Egyszerűsített esetben feltételezve, hogy a póru jár állampolgár megpróbál a jogállam biztosította jogorvoslati jogaival élni, a következő lépcsőfok az érthetetlen és nehezen kiszámítható határozat elleni fellebbezés, amelyben a bejegyző határozat megsemmisítését kérheti az érintett.

jogok speciális körébe tartozik, az ún. közérdekű használati jogok között helyezhető el. A használati szolgalmi jog alapján közérdekű tevékenységet folytató szerv a más tulajdonában lévő ingatlant meghatározott terjedelemben használhatja. http://www.resimmobiles.hu/docs/2009_3-4/03_hernadi_a_vezetekjog.pdf (2014. 02. 02.)

A fellebbezésben sérelmezheti joggal az alábbiakat:

- A határozat rendelkező része csatolt vázrajzra hivatkozik, amely azonban nem volt része a postai küldeménynek,
- így az sem volt egyértelmű, hogy a határozat ténylegesen mire vonatkozik, mennyiben érinti a fellebbező fél ingatlanát,
- nem értesült az ingatlanát – tehát őt – érintő eljárásról, csak a határozat kézbesítése – vagyis a végjáték – után,
- az LP-161/2012. számú jogerős határozat tartalmát sem ismerhette meg (feltételezhetően a több száz helyrajzi számhoz tartozó tulajdonossal egyetemben),
- ahogy már említésre került; a határozat lényegében nem tartalmazott indokolást (mindössze 3 sort, amelyben az LP-161/2012. számú határozatra utalnak vissza)
- nem volt magyarázata annak, hogy az Energiaszolgáltató fejléces papírján szereplő tájékoztató milyen célt szolgál egy hatósági határozathoz csatolva
- korábban nem volt vezetékjog az ingatlanon
- nem volt tudomása arról, hogy az Energiaszolgáltató valaha is létesített volna vezetékot az ingatlanon bármikor korábban.

Fentiekén túlmenően – ugyancsak joggal – levonható volt még az a következtetés is, hogy az első fokon eljáró hatóság eljárása és határozata sem felelt meg a Ket. előírásainak, így különösen nem a preambulumban vagy az alapelvekben foglaltaknak, továbbá a közhatalom szolgáltató funkciója, vagy az ügyfélen nyugvó teher csökkentése még nyomokban sem volt érzékelhető.

Miután az érintett fellebbezése mellett lerótta az egyébként nem kevésbé terhes illetéket is a következő indokolású helybenhagyó határozatot kapta: „A fellebbezés elbírálása során megállapítottam, hogy a sérelmezett határozat jogszerű, és a fellebbezés megalapozatlan. [...] A határozat 2. pontja értelmében a hatóság az engedélyes által benyújtott dokumentumokból megállapította, hogy a vezetékjog fennáll és 1965. [...] 1995. években keletkezett. [...] [A Vet.] 172. §-a, a [...] 382/2007. (XII.23.) Korm. rendelet 3 és 39. §-ai alapján a [...] Mérésügyi Műszaki Biztonsági Hatóság a hatáskörében eljárva állapította meg a vezetékjog fennállását [...]. A határozat 3. pontjában a Mérésügyi Műszaki Biztonsági Hatóság elrendelte, hogy az ingatlanügyi hatóság a vezetékjogot az engedélyes javára – a határozat mellékletét képező területkimutatásban és változási vázrajzban foglaltaknak megfelelően – az ingatlannyilvántartásba jegyezze fel.”⁴

Ezt követően a fellebbezést elutasító végzés hosszan idézte az eljárását megalapozó jogszabályhelyet, azaz a Vet. 172. §-át, majd hivatkozott még az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényre (a továbbiakban Inytv.) is, megindokolva a sérelmes határozat rövidítettségét.

Mindezek után néhány sor lényegi tartalom következett, ami predestinálta az érintett előtt álló további eljárások végkimenetelét is.

Eszerint az ingatlanügyi hatóság a nyilvántartásba való bejegyzése alapjául szolgáló határozatot és az azt megelőző eljárást nem jogosult fölülbírálni, hanem köteles a jogerős hatósági határozatnak és mellékleteinek megfelelően az abban alapított vezetékjogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni, és figyelemmel az általa korábban hivatkozott jogszabályi helyre, a bejegyzési eljárásról értesítést sem kell küldenie.

⁴ Baranya Megyei Kormányhivatal Földhivatala 30.254-2/2012. számú határozata.

Az immár hivatalosan is ügyfélnek számító érintett következő lehetősége az volt, hogy bírósági jogorvoslati kérelmet nyújtson be, amely lehetőséggel – tekintettel az ügy „próba-per” minőségére – természetesen élt is.

Még a peres eljárást megelőzően az ügyben érintett ügyfél megkereséssel élt a Mérésügyi Műszaki Biztonsági Hatóság felé, kérve az ingatlan nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgáló alapeljárásban született és a bejegyző határozatban meghivatkozott határozat megküldését, illetve egyúttal fellebbezéssel is élt a még ki nem kézbesített határozat ellen azzal, hogy a kézhezvétel követően terjeszti elő a fellebbezése alapjául szolgáló indokait.

A kérelem postára adását követően alig egy hétbe telt el a Mérésügyi Műszaki Biztonsági Hatóságnak, hogy utólagosan kikézbesítse a határozatot.

Ebből kiderült, hogy a vezetékjog fennállását megállapító határozat Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Ügyfélszolgálati Főosztályának hirdetőtábláján 15 napon át volt kifüggesztve.

Erre is tekintettel tehát az ügyfél a keresetében hivatkozta az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóság határozatával szemben benyújtott fellebbezésében előadottakon túl azt is, hogy a határozatok és az eljárás maga sértik a magyar és európai jogrendet, az Alaptörvény XIII., XXIV. cikkeit, a XXVIII. cikk (7) bekezdését, a Polgári Törvénykönyvet (a továbbiakban Ptk.), a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályiról szóló törvényt (a továbbiakban Ket.), különösen annak alapelveit, a 3. § (2) bekezdésének b) pontját, 29. § (3) bekezdését, 50. § (1) bekezdését, 72. § (1) bekezdésének ea) pontját, az Inyvtv.-t, a Vet.-et.

A perbe hívott hatóság érdemi nyilatkozatot szinte alig tartalmazó ellenkérelme megismételte a jogelőd – szerinte – jogszerű eljárását legalizáló jogszabályi hivatkozások megelőlését, majd kijelentette, hogy tekintettel arra, hogy alakilag és formailag jogszabályszerű volt a kérelem, így a bejegyzésre alkalmassá vált, sőt, a perbe hívott hatóságnak, sem az első fokon eljáró jogelődjének, tényállás-tisztázási kötelezettsége – jogszabályi felhatalmazás hiányában – ez esetben nem állt fenn.

Az ügyfél a bírósági eljárásban hivatkozhat és hivatkozott is még a Ket. 28/A. és 28/D. §-aiban, valamint a 78/A. §-ban foglaltakra, és e jogszabályi helyekkel alátámasztottan rávilágított az eljárás tulajdonképpeni legjogellenesebb pontjára.

A Ket. 28/A. § (4) bekezdés szerint az első kapcsolatfelvétel alkalmával a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a kapcsolattartás lehetséges formáira, és tájékoztatást ad a kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségekről, valamint a hatóság által nyújtott elektronikus tájékoztatás elérhetőségéről. Ugyanezen § (5) bekezdése értelmében az ügyfél a választott kapcsolattartási formáról más formára áttérhet. A hatóság akkor tagadhatja meg az ügyfél által választott új kapcsolattartási forma alkalmazását, ha az ügyfél azt visszaélés szerűen kívánja igénybe venni.

A Ket. 28/A. §-a alapján tehát az ügyféllel való első kapcsolatfelvételtől a közigazgatási hatóságot a szóba jöhető kapcsolattartási formákat illetően tájékoztatási kötelezettség terheli.

A Ket. 28/D. § (1) bekezdése alapján törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezhet, hogy ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint, akkor – az eljárás megindításáról szóló értesítés kivételével – a hatóság az ügyféllel hirdetményi úton tarthat kapcsolatot.

Ugyanezen § (2) bekezdése kimondja, hogy az ügyfél kérelmére, a hatóság az írásbeli kapcsolattartás egyéb formájának alkalmazásával közli az ügyféllel a döntését.

Amennyiben a közigazgatási hatóság a lehetséges kapcsolattartási formák közül hirdetményi úton történő kapcsolattartást választja, úgy a Ket. 78/A. § alapján az ügyfél kérelmezheti, hogy a hatóság – az iratok megküldéséről, közzétételéről való gondoskodással egyidejűleg – elektronikus levélben tájékoztassa a neki hirdetményi úton közzéteendő iratok szövegéről.

Fentiek alapján az érintett ügyfél tehát állította, hogy az ügyben eljáró hatóságok az ügyfél-ben meghatározott jogait figyelmen kívül hagyták, amikor a közigazgatási eljárás megindításáról nem értesítették és ezt követően a hirdetményi úton történő kapcsolattartási formát egyoldalúan határozta meg az alapügyben eljáró hatóság.

A hirdetményi kézbesítés a törvény magyarázata szerint is csak kivételesen, mintegy utolsó lehetőségként alkalmazható. A hatóságnak ugyanis mindent el kell követnie annak érdekében, hogy az ügyfelet megtalálja, hogy az ügyfél számára a döntés kézbesíthető legyen. Ennek hiányában ugyanis az ügyfél egyik alapvető joga, a jogorvoslathoz való jog üresedhet ki.

A jogorvoslati jogról való tájékoztatás csak abban az esetben tartalma a hirdetménynek, ha az eljárás megindításáról szóló értesítés is csak hirdetményi úton történt.

Fentiek alapján a vezetékjog fennállását megállapító határozat hirdetményi úton történő közlése a Ket. 28/A., 28/D., 78/A. §-ában foglalt ügyféli jogok figyelmen kívül hagyásával történt és így ellentétes volt a Ket. alapelveivel.

A perbeli eljárás tárgyát képező érdemi határozat olyan nagyszámú mellékletet tartalmaz, amelynek hirdetményi úton való közlése megnehezíti illetőleg lehetetlenné teszi a határozat tartalmának az értelmezését és a jogorvoslati jog gyakorlására vonatkozó döntés meghozatalát.

Így az ügyfél előadta indokai között, hogy az érdemi határozat nemhogy csökkentette, hanem megnövelte a reá háruló eljárási terheket, a hatóság a hatáskörét nem az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolta, nem fedezhető fel a hatóság eljárásában az ügyfelekkel való együttműködés sem. A hatóság ügyintézője jogos gazdasági érdekét szem előtt tévesztve járt el. Mindezekre tekintettel a hatóság hatáskörének gyakorlása közben megsértette ügyféli jogait.

A hirdetményi úton való kapcsolattartás sérti a Ket. 28/A. és 28/D. §-ában foglaltakat azért is, mert az eljárás megindításáról semmiféle értesítést nem kapott (sem ő, sem az eljárásban érintett több száz másik ügyfél), aminek hiányában nem tudta kérelmezni az írásbeli kapcsolattartás egyéb formáját. Ebből logikusan következik az is, hogy a hirdetményi kézbesítésről, mint kapcsolattartási formáról történő értesítés elmulasztása miatt ügyfélként attól a lehetőségtől is elesett, hogy – figyelemmel a Ket. 78/A. §-ában foglaltakra – kérelmére a hatóság a hirdetményi úton közölt iratok szövegéről elektronikus úton tájékoztassa. Mindezek hiányában fordulhatott elő, hogy a hirdetményi kézbesítés nem érte el célját és ezért a tulajdonosi jogait súlyosan sértő közigazgatási határozatról nem szerezhette tudomást.

A Ket. Preambuluma szerint jogalkotási cél volt

- a közhatalom szolgáltató funkciójának erőteljesebb kifejezésre juttatása,
- valamint az ügyfelekre háruló eljárási terhek jelentős csökkentése.

Sőt alapvető szinten fogalmazódott meg az is (Ket. 1. § (1) bekezdés), hogy a hatóság a hatáskörét „az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.”

Ugyancsak alapvető szinten fogalmazódott meg (Ket. 1. § (2) bekezdés) az ügyféllel való együttműködés hatóságot terhelő kötelezettsége. Ebből következően – összhangban a

KGD 2012.15 számú jogesettel – a perbe hívott hatóságnak az ügyfél szerint vizsgálnia kellett volna, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló határozat jogerős volt-e, valamint azt, hogy az alapügyben eljáró hatóság határozata megfelel-e az alaki és tartalmi követelményeknek.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a keresetet azzal utasította el – követve a hatóságnak az ügyben kifejtett okfejtését –, hogy nyilvánvaló érvénytelenséget okozó tartalmi vagy alaki hiányossága a szolgálatjogi bejegyzése alapjául szolgáló kérelemnek nem volt, így a hatósági bejegyzés jogszerű. Az ítéletben felhívott jogszabályok alapján másféle ítélet nem született.⁵ Más kérdés, hogy a keresetben hivatkozott alaptörvényi szakaszok semmilyen szinten sem kerültek alkalmazásra, abban azonban igazat kell adni az igazságszolgáltatásnak, hogy az eljárás azon szakaszában, amikor az érintett ügyfél is becsatlakozhatott, már nem lehetett tenni semmi, az eljárásjogi alapja ugyanis megvolt a hatóságnak a határozat bejegyzéséhez és quasi végrehajtó szervként „csak” bejegyezte, amit kértek tőle.

Újabb kérdésként merül fel az ügyben, hogy a Mérésügyi Műszaki Biztonsági Hatóság határozatához vajon miért nem juthatott hozzá az ügyfél, vajon miért nem gyakorolhatta ügyféli jogait egy ilyen kiemelkedően fontos kérdéskörben, mint az ingatlanát érintő és később be is jegyzett szolgálat tartalmának megismerése?

A kereset elutasítását követően milyen út állhat még a rendelkezési jogában immár – és úgy tűnik véglegesen – korlátozott érintettnek?

A tanulmány elején jelzett – és sérelmezetten meg nem küldött – LP-161/2012. számú határozat és mellékletei a Pécsi Körzeti Földhivatal küldeményének feladását követően egy év múlva érkeztek meg – természetesen kérésre – az érintett ügyfélhez azzal, hogy az iratok kéréséhez mellékelt fellebbezés elkészült, mivel a határozat hirdteményi úton került közlésre, így a kifüggesztést követő 15. napon jogerőssé vált. Az érdemi vizsgálatot mellőző végzéssel szemben azonban jogszabálysértésre hivatkozással helye volt – a végzés közlésétől számított 30 napon belül – bírósági felülvizsgálatot kérni, amelyről a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nemperes eljárásban döntött.

Az érintett a bírósági felülvizsgálati kérelmében hivatkozott arra, hogy a Magyar Kereskedelmi Hivatal MKEH-JF/00128/003/2013. számú határozata – véleménye szerint – jogszabálysértő, a fentiekben kifejtettekben túl az alábbiak miatt:

A Ket. 28/A. és 28/D. §-aiban foglaltak ellenére az eljárás megindításáról nem kapott semmiféle értesítést, így nem kerülhetett abba a helyzetbe sem, hogy az írásbeli kapcsolattartás egyéb formáját kérelmezhesse. Ennél fogva a hirdteményi kézbesítés is jogszabálysértő. Jelen esetben később látható lesz, hogy jelentősége van a két szakasz hatálybalépésének.

Abból a tényből, hogy a határozatot nem közölték az érintettel, illetve a határozat létéről nem értesítették, egyenes úton következik az is, hogy az anyagi jogerő sem állhatott be.

Ha viszont az anyagi jogerő nem állhatott be, akkor maga a fellebbezés sem lehet elkészült, ezért aztán nem is lehetett volna érdemi vizsgálat nélkül elutasítani.

Az MKEH arra hivatkozott, hogy a jogszabály lehetővé tette számára a hirdteményi közlést, tekintettel arra, hogy az „egyéb közlési módok” előre eredménytelennek mutatkoztak, sőt az érintett által hivatkozott 28/A. és 28/D. §-ok csak az ő eljárásuk megkezdését követő 5 nappal léptek hatályba.

⁵ 7.K.27.080/2013/9. számú ítélet.

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az MKEH ellenkérelmében foglaltakat azal egészítve utasította el az érintett kérelmét, hogy a korábban már hivatkozott Vet. 172. § (3) bekezdése szerint többletjogokat és kötelezettségeket nem keletkeztet a bejegyzés ténye, így kártalanítási igény érvényesítéséhez sem keletkeztetne jogalapot.

„A bíróság előrebocsájtja, hogy a kérelmező által megjelölt jogszabályhelyek, így a Ket. 28/A. §-a és 28/D. §-a az ügyféllel való kapcsolatfelvételtől, illetőleg az eljárás megindításáról szóló értesítésről rendelkeznek. A bíróságnak azonban a kérelmező által támadott jogerős végzés felülvizsgálata kapcsán abban kellett állást foglalnia, hogy a jogerős határozat mellyel szemben a kérelmező a fellebbezést előterjesztette, szabályszerűen közlésre került-e. Az ügyféllel való kapcsolatfelvétel, illetőleg az értesítés közlésének szabályszerűsége nem bír relevanciával, hiszen a kérelmező fellebbezése azért került a kérelmezett által a támadott végzésben érdemi vizsgálat nélküli elutasításra, mivel a fellebbezés kérelmezett álláspontja szerint elkésett. Ezért a vizsgálódás tárgyát is csak az képezhetette, hogy azon határozat, mellyel szemben a kérelmező fellebbezését előterjesztette mikor, és milyen módon került kérelmező részére közlésre, illetve a közlés szabályszerű volt-e. [...] Fentiekre figyelemmel tehát előre eredménytelennek mutatkozott a más módon való közlés, másrészt jogot nem érintett, kötelezettséget nem állapított meg az ügyfelek javára, illetve terhére a határozat, továbbá az ügyfelek nagy számára tekintettel a költséghatékonyság elvét is figyelembe véve indokolt volt a hirdetményi kézbesítés.”⁶

Mivel az érintett a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság idézett ítéletében foglaltakkal nem értett egyet, azonban további jogorvoslati lehetőség már nem állt előtte,⁷ ezért a fentiekben ismertetett tényállást alkotmányjogi panasz formájában az Alkotmánybíróság elé terjesztette a következőkkel kiegészítve.

Leszögezte, úgy véli, hogy az őt érintő eljárás a jogerőre futott határozat közlésével indult meg, amelyet így hirdetményi úton nem is lehetett volna közölni, hiszen később erre a hirdetményi úton közölt határozatra alapítottan kérte az E.On Zrt. a szolgálat, vagyis vezetékjog bejegyzését. Magával a vezetékjog bejegyzésével azonban az érintett tulajdona feletti rendelkezési jogát korlátozták, mivel az ingatlan elidegenítésekor, beépítésekor hátrányosabb helyzetből indul majd, mint korábban, az ingatlan terheletlensége idején. Eképpen nem is lehet igaz, amit a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 8.Kpk.50.084/2013/3. számú ítéletében kinyilvánított, mivel a szolgálat lényege, hogy a tulajdonos tűrni köteles a szolgálat jogosultjával szemben. Az alkotmányjogi panaszban az érintett azt is előadta, hogy azzal sem ért egyet, hogy a bíróságnak nem kellett vizsgálnia a korábbi határozatok közlésének jogszabályszerűségét, hiszen ha ez így lenne, akkor a jogorvoslati jog újabb irányú kiüresedéséről lenne szó, mivel így semmilyen eljárási fokon nem vált lehetővé a hatósági eljárások érdemben való vizsgálata, jogorvoslata. Sérelmezte még az érintett, immár indítványozó, hogy a panaszolt döntés és a döntéssel helyben hagyott eljárások sértik az Alaptörvényben meghatározott alapjogait, így különösen a XIII. cikkben rögzített tulajdonhoz való jogát, amelyből a tulajdon feletti rendelkezési jogát származtatja, a

⁶ Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.Kpk.50.084/2013/3. számú ítélete.

⁷ Abtv. 27. § Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

XXIV. cikkben meghatározott tisztességes eljáráshoz való jogát, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jogát, mivel az őt hátrányosan érintő határozatokról nem értesült, így jogorvoslati jogával sem élhetett, ennél fogva sérült az I. és II. cikkben meghatározott alapjoga is, végül kérte a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.Kpk.50.084/2013/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az alapjogi sérelmet az alábbiakra alapította

A bíróság végzése indokolásában kifejti, hogy nem kellett vizsgálnia a megelőző eljárásokban a kézbesítés jogszabályszerű voltát, csak annak a másodfokú hatósági végzését, amellyel szemben az indítványozó közigazgatási nem peres eljárásban bírósági felülvizsgálati kérelemmel élt.

Azonban a nem peres eljárásban meghozott végzéssel azt a másodfokú hatósági döntést hagyta helyben, amely egy súlyosan jogszabálysértő elsőfokú határozaton alapult, és amelynek alapján az ingatlan tulajdonomra terhet jegyeztek be.

Az eljárások egésze sérti az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát, mivel az alapeljárásról nem értesült, így az alapeljárásban született döntéssel szemben jogorvoslati jogával sem élhetett. Az erre épülő további eljárásokban született döntések pedig legitimáltak egy olyan súlyos alapjogi sérelmet, amely közvetlenül kihat indítványozó további életére.

Mivel az Alaptörvényben meghatározott jogorvoslati jogával nem élhetett, sérült a tisztességes eljáráshoz való joga (egyébként ez sérült akkor is, amikor az ingatlan terhére vezetékjogot bejegyző hatóság nem adott indokolást a határozatához), majd mindezek folytán sérült indítványozó tulajdona feletti rendelkezési joga, így tulajdonhoz való alapjoga is, és mint alapjogaiban ekképpen súlyosan korlátozott egyén, sérült az emberi méltósághoz való joga is.

Fentiekből egyenesen következik az, hogy az indítványban panaszolt végzést hozó bíróság nem tett eleget az állam elsőrendű kötelezettségének, amely az Alaptörvény I. cikkében került megfogalmazásra.

Az Alaptörvény XXIV. cikkében meghatározott tisztességes eljáráshoz való jog explicite szól a döntések indokolásáról. De ugyanezen alapjogból alapelvi szinten vezethető le többek között az a követelmény is, hogy a hatósági eljárás tisztességes, méltányos legyen.

Ennek alkotmányos alapját az Alkotmánybíróság korábbi alkotmányértelmező határozatai alapozták meg. Igaz, hogy a hatályos Alaptörvény csak a közigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálatát nevesíti (Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pont), azonban az Alkotmánybíróság korábban kifejtette, hogy „[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja” (39/1997. (VII.1.) AB határozat). Az idézett szöveg ugyan a korábbi alkotmányi szakaszra hivatkozik, ám álláspontom szerint az Alaptörvény – egyébként az alkotmányi követelményekkel szinte teljes mértékben megegyező – megfelelő cikkének a behelyettesítésével az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelmény a továbbiakban ugyanúgy alkalmazható. Erre a lehetőséget az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozata teremti meg, amely szerint az Alkotmánybíróság „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi

határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}.

Mindezekre figyelemmel a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése csak a tisztességes eljáráshoz való jogra tekintettel végezhető el. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy „az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (az Alaptörvényben tisztességesen) és nyilvánosan folyjék” – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével (Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével). (39/1997. (VII.1.) Ab határozat)

Egyértelmű, hogy az Alaptörvényben foglalt pusztán formális értelmezés helyett a tágabb, valódi garanciát rejtő materiális értelmezésnek tulajdonít az Alkotmánybíróság elsőbbséget. Azaz nem elegendő csupán az adott határozat törvényességi szempontú vizsgálata, mind a ténykérdések, mind a jogkérdések szempontjából a bíróság felülbíráhatja a hatóság döntését. Sőt, a hatóság mérlegelésen alapuló döntéseivel szemben is megengedi a bírósági felülvizsgálatot. Ilyen módon a közigazgatási hatósági eljárást a szűk értelemben vett jogorvoslathoz való jog, azaz a bíróság általi döntés-felülvizsgálat megengedhetősége vezeti be a tisztességes eljáráshoz való jog vizsgálati tárgykörébe. Így jelen esetben a szűk értelmű jogorvoslati jog és a tág értelemben vett jogorvoslati jog összekapcsolódik.⁸

Az indítványozót érintő ügyben úgy kezdeményeztek eljárást a hatóságok kérelemre, hogy ő nem értesült róla, így semmiképpen sem lehet tisztességes és méltányos az eljárás. Nyilvánvalóan az sem véletlen, hogy az eljárásokban az indítványozó által hivatkozott Ket. jogszabályi helyek, amelyek a kapcsolatfelvételtől rendelkeznek, már hatályban voltak akkor, amikor az eljárások ténye a tudomására jutott. Ebből a szempontból ugyancsak helytelen a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésben rögzített álláspontja, mivel a tisztességes eljáráshoz való alapjogból levezetett méltányossági követelmény alapján nem fogadhatta volna el az alperesi hatóság védekezését, miszerint az indítványozó által hivatkozott jogszabály csak pár nappal az eljárás megindulását követően lépett hatályba.

⁸ Vö. TÖRÖK Dániel Viktor: *A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének alapjogi aspektusai*. In: Drinóczi Tímea – Naszladí Georgina – Novák Barnabás (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorium*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2014. 349.

Az eljárás megindulásáról, így annak időpontjáról indítványozó – értesítés híján – nem tudott, így nem is volt abban a helyzetben, hogy védekezése alapjául a jogszabály ténylegesen hatályos szövegét hivatkozza.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jog nyilvánvalóan sérült azzal, hogy a hatóság az eljárásról nem értesítette az indítványozót, így amikor arról tudomást szerzett egy másik hatóság határozatából és fellebbezéssel élt az alapeljárásban hozott döntéssel szemben, akkor elkétségségre hivatkozással – érdemi vizsgálat nélkül – utasította el a hatóság a fellebbezését. Az értesítési, illetve kapcsolatfelvételi kötelezettség elmulasztásával és megszegésével elzárta tehát a jogorvoslatihoz való alapjogának gyakorlásától, amivel e jogintézményt kiüresítette. Ez a tény már önmagában is ellenkezik a jogállamiság követelményeivel.

Azzal, hogy az eljáró hatóságok, és az ő eljárásaikat helyben hagyó bírósági döntések a fentiekben kifejtett alapjogait súlyosan megsértették, lehetővé tették azt, hogy úgy kerüljön egy a rendelkezési jogát – és így a tulajdonhoz való alapjogát – korlátozó vezetékjog (quasi szolgalmi jog) bejegyzésre az ingatlanára, hogy a vezetékjog alapjául szolgáló, a bejegyzési kérelmet előterjesztő szolgáltató E.On Zrt. által telepített, és a határozatban megjelölt vezeték nem is létezik. Azonban a bejegyzés miatt, az ingatlan feletti rendelkezési joga többé nem korlátlan, egy későbbi beépítés már csak szűkebb lehetőségekkel valósulhat meg, illetve a vezetékjog terjedelmének megjelölése nélkül az is előfordulhat, hogy akár mikor tűrné kell majd a bejegyzést kérő E.On Zrt. nevében eljárók fizikai ténykedését is az ingatlanán.

Az Alkotmánybíróság eddigi kikristályosított gyakorlata alapján lehetőség van a tulajdoni jogi korlátozására, azonban e korlátozás mindig és mindenkor valamiféle értékgarancia mellett történhet csak meg.

A tulajdonhoz való jogba történő adott közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége összefügg a korlátozások nagyságával, súlyosságával. A tulajdonhoz való jog közérdekből alkotmányosan – értékgarancia megfizetése nélkül – korlátozható egészen addig, ameddig a korlátozás mértéke az elérni kívánt céllal – a közérdekkel – arányos. Indítványozó véleménye szerint esetében nem lehet szó arányosságról és közérdekről, mivel az ingatlanán sem az E.On Zrt., sem bármilyen más energiaszolgáltató soha nem létesített a vezetékjog alapjául szolgáló vezetékot.

Az alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetben kell a tulajdonosnak az arányos közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie. Másrészt, hogy a tulajdonos a jogainak „csak” a korlátozásáért mikor tarthat igényt kártalanításra, azaz az értékgarancia elvének érvényesítésére.

Ezen a ponton érdemes feltenni a kérdést, hogy az indítványban már hivatkozott Vet. 172. § (3) bekezdésében szabályozott kártalanítást kizáró rendelkezés fentiek alapján mennyiben felel meg a jogállami követelményeknek, illetve az Alaptörvénynek. Akár lehetett volna ez is a panasz tárgya, ha a panaszt szabályozó rendelkezések nem írnának elő érintettséget és határidőt a tudomásra jutástól számítottan. A törvényi szabályozás hatályba léphetett úgy, hogy az eljárások megindulásakor már alkalmazható hivatkozási alapként szolgáljon, azonban értesítés híján az érintettek nem tudtak érintettségükről, és a kihirdetéstől, hatályba lépéstől számítottan eltelt a panasz indítványozási határideje.

Az értékgarancia elvét kell(ene) érvényesíteni, amikor a közérdekből történő korlátozás súlyosnak minősíthető, mivel a kisajátításhoz hasonló állapothoz vezet a dolog konkrét elvonása nélkül, vagyis az érintettet egyenlőtlen és elfogadhatatlan áldozat meghozatalára kényszeríti, és ezzel súlyosan beavatkozik a tulajdon védelméhez való jogába.

Ha e dolog tehát a korlátozás következtében rendeltetésszerűen már nem használható, a kisajátítási szabályt kell alkalmazni, mivel a közhatalmi beavatkozás ekkor a közérdekkel csak akkor minősül arányosnak, ha azt értékgarancia ellensúlyozza. Ezzel összefüggésben fontos szót ejteni a tulajdon általános funkciójáról is, amely egyrészt a vagyoni jogi területen történő személyi szabadság biztosítása, illetve a saját felelősségű életalakítás lehetővé tétele.

Az indítványozót érintő eljárások eredménye, amelyekben érdemben részt nem vehetett, és a vezetékjog bejegyzésének ténye többé már nem teszik lehetővé az élete saját felelősségű alakítását, hiszen a tulajdona vonatkozásában inntól már mindig figyelembe kell vennie a tény, hogy az ingatlan megterhelésre került, további használata pedig eddig még meg nem határozott keretek között, de korlátozva lesz. Így – indítványozó véleménye szerint – egyértelműen sérül az Alaptörvény XIII. cikkében meghatározott tulajdonhoz való joga.

Emberi méltóságát sérti az eljárások már hosszan kifejtett lefolytatási módjának, körülményeinek ténye, illetve a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való alapjoga fentiekben kifejtett sérelme is egyértelműen ezt indokolja. (Alaptörvény II. és XXIV. cikke, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése)

Az Alkotmánybíróság még nem döntött az ügyben, jóllehet az messze nem egyedülálló,⁹ amire bizonyíték az is, hogy 2013 augusztusában kiadott jelentésében SZABÓ Máté ombudsman a vezetékjog problémáit feltáró 2011. évi jelentése után újabb panaszokat vizsgált.¹⁰

FRUZSINA DÓRA HUBAY

Case Study on Constitutional Issues of the Wire Easement Registration

(Summary)

The study aims the investigation of the – lately more and more frequently emerging – phenomenon, which is the registration within the framework of public administrative procedures of different extent, different described wire easements for energy providers onto privately owned property, so the knowledge of this fact to the owner came only after the registration, even despite the fact that the wire founding easement or the wireless security zone does not affect the property.

The registration infringe numerous constitutional rights, both in terms of the procedure law and the substantive law.

The Constitutional Court has not yet ruled on the matter, although it is far from unique, which is proven by the fact that ombudsman Máté Szabó in his report examined further problems in 2013 after once have the report in 2011.

⁹ <http://www.jogiforum.hu/hirek/30419> (2014. 03. 14.), <http://www.jogiforum.hu/hirek/30201> (2014. 03. 14.)

¹⁰ <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201205547.pdf> (2014. 03. 14.)