



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM
MINISZTER

Országgyűlés Hivatala

irományszám: K/18141/1.

Érkezett: 2005 NOV 21.

IM/CIV/2005/MAGÁNJ/1768.

**Dr. Pap János úrnak és
Ivanics Ferenc úrnak
országgyűlési képviselők**

**Fidesz - Magyar Polgári Szövetség
Képviselőcsoportja
B u d a p e s t**

Tisztelt Pap Képviselő Úr! Tisztelt Ivanics Képviselő Úr!

A K/18139-K/18147. számú, valamint a K/18190. számú írásbeli kérdéseikre vonatkozóan a következőkről tájékoztatom Önöket:

Az írásbeli kérdéseknek az érintett ügy hátterét bemutató részéből annyi megállapítható, hogy egy évtizeddel ezelőtt a tulajdonosok tudta nélkül mezőgazdasági táblák közepén fektettek le gázvezetéseket. E területekre a jogosult most, utólag kíván bányászolgalmi jogot bejegyeztetni.

A fent hivatkozott kérdések mindegyike a bemutatott helyzet rendezését érinti, ezért célszerű, hogy azokra együttes választ adjak, az alábbiak szerint:

A Polgári Törvénykönyv 171. §-a úgy rendelkezik, hogy ingatlanra szolgálmat vagy más használati jogot, külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási határozattal –, közérdekből lehet alapítani. A használati jog alapításáért kártalanítás jár. A használati jog alapításának eseteit, továbbá a kártalanítás szabályait külön jogszabály állapítja meg.

A közérdekből alapított szolgálmi, használati jogok egyik legtipikusabb példáját a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Bt.) rendelkezései képezik, amelyek mind az ingatlan rendeltetészerű használatát akadályozó bányászati létesítmények, szállítóvezetékek, egyéb berendezések elhelyezése, üzemeltetése céljára, mind e létesítmények, szállítóvezetékek elhelyezéséhez, üzemben tartásához szükséges biztonsági övezetben érvényesülő korlátozások, tilalmak érvényesítése érdekében lehetővé teszik szolgálat alapítását (Bt. 32. §, 38. §).

A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (GET) 73. §-a – 2004. január 1-jétől - új 38/A-38/F. §-sal egészítette ki a Bt-t. E rendelkezések meghatározzák azokat a törvényes feltételeket, amelyek alapján a GET szerinti elosztói engedélyes, illetve az elosztóvezeték tulajdonosa és a vezetékes propán-, butángáz-szolgáltató (a továbbiakban együtt: engedélyes) idegen ingatlan használatában érdekében előmunkálati jog, használati jog, vezetékjog bejegyzését vagy az érintett ingatlan kisajátítását kérheti. A Bt. 38/A. §-ának (5) bekezdése szerint az előmunkálati jogot, a használati jogot és a vezetékjogot a bányafelügyelet

engedélyezi, míg a kisajátítással kapcsolatban - a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendeletben (kisajátítási tvr.) meghatározottak szerint - az ingatlan fekvése szerint illetékes megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője jár el.

E speciális szabályok azonban jelen ügyben nem alkalmazhatók, mivel a GET 85. §-ának (7) bekezdése kimondja, hogy a 2004. január 1-jét megelőzően idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett gázelosztó vezetékek esetében, amennyiben azok elhelyezésére és biztonsági övezetére a szolgálmi jog alapítása nem történt meg, illetve a megállapított jog az ingatlan-nyilvántartásba nem került bejegyzésre, az elosztói engedélyes vagy a gázelosztó vezeték tulajdonosa a vezetékre a Bt. 38. §-ában meghatározottak szerint alapíthat szolgálmi jogot.

E szabályozás indoka, hogy a 2004. január 1-je előtti hatályos szabályok szerint az elosztóvezetékek esetében is szolgálmi jog alapításának volt helye. Éppen ezért e vezetékek helyzetének utólagos rendezése tekintetében is a szolgálmi jog alapítására vonatkozó rendelkezések alkalmazásának előírása volt indokolt.

Az eddigieket összegezve tehát megállapítható, hogy a 2004. január 1-jét megelőzően idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett gázelosztó vezetékekre nézve a használati jog utólagos alapításának törvényes alapja biztosított (K/18143. számú kérdés), azonban e vezetékekre nem a Bt. - 38/A-38/F. §-ban foglalt - speciális előírásait, hanem a bányászati létesítmények, szállítóvezetékek stb. elhelyezése, üzemben tartása miatt alapítandó szolgálmi jog általános szabályait tartalmazó 38. §-át kell alkalmazni.

A Bt. 38. §-ának (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(3) Az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozó bányászati létesítmények, szállítóvezetékek, a kutatási műveletekhez szükséges berendezések elhelyezése céljára - megállapodás hiányában - a bányavállalkozó az ingatlan használatára az építés, kutatás végzéséhez, annak befejezéséig, szolgalmat alapítását igényelheti. Az okozott kárt a bányakárookra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni. Az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozó bányászati létesítmények és szállítóvezetékek üzemeltetése - beleértve az üzemelés megszüntetésével járó tevékenységet is - időtartamára a bányavállalkozó, az ingatlan tulajdonosának fizetendő kártalanítás ellenében, szolgálmi jog alapítását igényelheti. A törvény hatálya alá tartozó létesítmények rendeltetésszerű üzemeltetéséhez szükséges eszközök, különösen energiaellátó, adatátviteli, katódvédelmi eszközök (a továbbiakban: bányászati kábel), technológiai célú csővezetékek és egyéb eszközök elhelyezése, üzemben tartása céljára a bányavállalkozó a biztonsági övezet mértékében, az ingatlantulajdonosnak fizetendő kártalanítás ellenében, szolgalmat alapítását igényelheti.”

Ugyanezen § (5) bekezdése – többek között – kimondja, hogy a szolgalmat alapításáról, továbbá a kártalanítás módjáról és mértékéről a bányavállalkozónak az ingatlan tulajdonosával (vagyonkezelőjével, használójával) ajánlat megküldésével kell az egyezség létrehozását megkísérelnie. Megegyezés hiányában a szolgalmat alapítását és az annak fejében járó kártalanítást a bányavállalkozó kérelmére a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője állapítja meg. A szolgalmat alapítására irányuló eljárásra a kisajátítási eljárás szabályait kell alkalmazni, az eljárásban felmerülő költségeket a kérelmező köteles viselni. A megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetőjének határozata ellen államigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs. A kártalanítást sérelmező fél a szolgalmat alapítását elrendelő határozat megváltoztatását - annak kézhezvételét követő 30 napon belül - kérheti a bíróságtól.

A bányavállalkozónak, illetve jelen esetben az elosztói engedélyesnek vagy a gázelosztó vezeték tulajdonosának tehát elsősorban az ingatlan tulajdonosával (vagyonkezelőjével, használójával) való megállapodás létrehozását kell megkísérelnie. Ez egyaránt vonatkozik a

szolgálat alapítására, valamint az ingatlan rendeltetésszerű használatának korlátozásáért járó kártalanítás módjára és mértékére.

Mivel a felek megállapodása szükségképpen szerződés megkötését igényli, az ingatlan tulajdonosának módjában áll a szolgálat jogosultja által tett ajánlat elutasítása, illetve attól eltérő tartalmú ajánlat tétele (K/18142. számú kérdés). A törvény természetesen nem kötelezi (és nem is kötelezheti) az ingatlantulajdonost sem szolgálat alapítására, sem az engedélyes által tett kártalanítási ajánlat elfogadására, de az egyértelműnek tűnik, hogy mindkét kérdésben – a hatósági, bírósági határozattal szemben – a megállapodás biztosíthatja a felek akaratának teljesebb érvényesülését. Mint a kötelmi jogban ez általában jellemző, az ingatlantulajdonos ebben az esetben sem köteles a nem megfelelő összeget tartalmazó kártalanítás elfogadására, a szerződés megkötésére (K/18139. számú kérdés).

A Bt. 38. §-ának (5) bekezdése arra az esetre is kielégítő szabályozást tartalmaz, ha a felek között megállapodás a szolgalmi jog alapítására nem jön létre. Ebben az esetben a szolgálat alapítását és az annak fejében járó kártalanítást a bányavállalkozó (engedélyes) kérelmére a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője állapítja meg (K/18145. számú kérdés). A szolgálat alapítására irányuló eljárásra a kisajátítási eljárás szabályait kell alkalmazni. A kisajátítási tv-rel összhangban a Bt. hivatkozott rendelkezése is kimondja, hogy a közigazgatási hivatal vezetőjének határozata ellen fellebbezésnek nincs helye. Ez természetesen nem jelenti a jogorvoslat hiányát, hiszen a kártalanítást sérelmező fél a szolgálat alapítását elrendelő határozat megváltoztatását - annak kézhezvételét követő 30 napon belül - kérheti a bíróságtól. Az eljárásokban – a jogállami követelményeknek megfelelően – garanciális szabályok sora védi a felek (így az ingatlantulajdonos) jogait és érdekeit, - többek között – azért, hogy az esetlegesen nem egyenlő pozícióban lévő felek eltérő helyzete egyik fél jogainak sérelmével se járhasson (K/18144. számú kérdés).

Az eddig írtak alapján tehát megállapítható, hogy abban az esetben, ha a felek között megállapodás nem jön létre, a fizetendő kártalanítás összegét a közigazgatási hivatal vezetője, végső soron pedig a bíróság állapítja meg (K/18141. számú kérdés). Bár a Polgári Törvénykönyv nem tartalmaz külön rendelkezéseket a kártalanítás megállapításának szabályaira, a gyakorlat analógia alapján a kártérítésre vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza (Ptk. 355. §). Ennek megfelelően, a kártalanítás összegének megállapításánál az ingatlanban beállt értékcsökkenést és az elmaradt vagyoni előnyt egyaránt figyelembe kell venni, eltekintve természetesen attól az esettől, ha a felek ettől eltérően állapodnak meg (K/18190. számú kérdés).

Az adott ügy részletes tényállásának ismerete hiányában nem lehet megalapozott választ adni arra a kérdésre, hogy az ehhez hasonló esetek megtörténtét milyen módon lehetne megakadályozni (K/18140. számú kérdés). Ugyanez vonatkozik arra a felvetésre, amely a szolgalmi jog bejegyzésének elmulasztásáért való felelősség témáját feszegeti (K/18147. számú kérdés). De nem pusztán a tényállás ismeretének hiánya jelent problémát. A válaszadáshoz ugyanis olyan tény- és jogkérdésekben kellene állást foglalnom, amelyekre – jogállami keretek között – az igazságügy-miniszternek nincsen hatásköre. Ez a bíróságok feladata.

Mint valamennyi tulajdonkorlátozásnak, természetesen az itt alapul szolgáló ügynek is vannak alkotmányjogi vonatkozásai. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog alapvető jogként részesül alkotmányos védelemben, ezért annak

korlátozására az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt előírások szerint kerülhet sor. [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.] Ez az alkotmányos védelem a tulajdonnal összefüggő vagyoni jogokra is kiterjed. [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.]

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában fejtette ki a tulajdon, mint alapjog védelmével és a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítélésével kapcsolatos álláspontját. E határozatában a következőket állapította meg: „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. (...) [A] tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. (...)

A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez. Ez utóbbinak az Alkotmányban kifejezetten szabályozott szélső esete a 13. § (2) bekezdésben szabályozott kisajátítás, de az értékgarancia belépésének más esetei is lehetségesek. [ABH 1993, 373, 379.]

A földgazdálkodás a közérdeket hivatott szolgálni, közelebből a lakosság energiával való ellátását. A közérdek még a legliberálisabb tulajdonfelfogás szerint is lehetővé teszi a tulajdonjog korlátozását; az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is - a fentiek szerint - eleve teret enged az alapjogok, és így a tulajdonjog törvényi korlátozásának, amely azonban az alapvető jog lényeges tartalmára nem vonatkozhat. A tulajdon korlátozásához ugyanakkor a közérdek önmagában nem elégséges feltétel, ahogy azt az Alkotmánybíróság a korábban hivatkozott határozatában kifejtette: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a 'közérdeket' kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb 'szükségesség' nem alkotmányos követelmény.” A korlátozás közérdekűségének vizsgálatával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság megfogalmazta azt is, hogy „a törvénnyel érvényesített 'közérdek' alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem (...) arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a 'közérdekű' megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát).” [ABH 1993, 373, 381-382.]

Az Alkotmánybíróság 1/2004. (II. 12.) AB határozatában a felvetett kérdésekhez hasonló tartalmú beadvánnyal kapcsolatban a következőket rögzítette: „A „Felszíni ingatlanulajdon korlátozása” cím alatt a 38. § a megfigyeléseket, méréseket, jelek elhelyezését és kutatásokat, valamint az ingatlan felszíne alatt vagy felett vezetékek elhelyezését szabályozza. A Bt. – a Ptk. 108. §-a és 171. §-a alapján – azonban ellentételezi is az ilyen jellegű közérdekű korlátozásokat, hiszen minden esetben, amikor az ingatlan rendeltetésszerű használata

valamilyen mértékben akadályozott, vagy a bányászati tevékenység károkat okoz, kártalanítási kötelezettség terheli a bányatelek jogosultját. (...) Továbbá védi a tulajdonos érdekeit a 38. § (3) bekezdése is, amelynél fogva az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozó korlátozások (bányászati létesítmények, szállítóvezetékek, kutatási műveletekhez szükséges berendezések elhelyezése) esetén – megállapodás hiányában – a bányavállalkozó kártalanítás ellenében szolgalmat alapítását igényelheti. (...) A szolgalmat alapításáról, továbbá a kártalanítás módjáról és mértékéről a bányavállalkozónak az ingatlan tulajdonosával (kezelőjével, használójával) ajánlat megküldésével kell az egyezség létrehozását megkísérelnie. Megegyezés hiányában a szolgalmat alapítását és az annak fejében járó kártalanítást a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője állapítja meg. A megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetőjének határozata ellen államigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs. A szolgalmat alapítását, annak jogalapját és mértékét elrendelő határozat kézhezvételét követő 30 napon belül a kártalanítást sérelmező fél annak megváltoztatását kérheti a bíróságtól. Még nagyobb korlátozások esetében, tehát ha az elhelyezni tervezett bányászati létesítmények az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszüntetik vagy jelentős mértékben akadályozzák, továbbá, ha a bányavállalkozónak a bányászati tevékenységhez az ingatlanra tartósan szüksége van, az ingatlan megvásárlását, illetve a kezelő jog megszerzését kezdeményezheti. Ennek eredménytelensége esetén a kisajátítást kérheti nemcsak a bányavállalkozó, hanem az ingatlan tulajdonosa is, ha megítélése szerint az elhelyezett bányászati létesítmény az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszüntette, vagy súlyosan akadályozza. A tulajdonos a létesítmény elhelyezésétől számított egy éven belül kérheti az ingatlan megvásárlását vagy kisajátítást, ez kellő idő arra, hogy megalapozottan tudjon efelől dönteni. Az értékgarancia tehát ezekben az esetekben is megvan. (...) Fentiek alapján a Bt. (...) rendelkezései – a Ptk. idézett rendelkezésével együtt vizsgálva – nem vezetnek a tulajdonjog olyan mérvű, ellentételezés nélküli korlátozására, amely alkotmányellenes lenne (...).” [ABH 2004, 35, 42-44.] Az Alkotmánybíróság ezért a Bt. 38. § (1)-(5) bekezdései, valamint a 39. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt és indítványokat elutasította.

A fentiek alapján tehát biztosított volt, hogy alkotmányos keretek között kerüljön sor a magántulajdon korlátozására, ennek elmulasztása esetén pedig a tulajdon-, és birtokvédelmi eszközök kellő garanciát nyújtottak, nyújtanak a jogtalan tulajdonkorlátozáshoz. A GET 85. §-a (7) bekezdésének átmeneti rendelkezései között rögzíti, hogy a korábban elmulasztott szolgalmi jog megalapításáról, bejegyzéséről intézkedni kell. Ez a szabály pedig biztosítja, hogy minden egyes érintett magántulajdonának korlátozására alkotmányos keretek között kerülhessen sor (K/18146. számú kérdés).

Budapest, 2005. november 14.

Üdvözlettel:



(dr. Petrétei József)