



A HÉT állásfoglalása és javaslatai a hírközlési építési jog aktuális értelmezési problémáival kapcsolatban

A Hírkezelési Érdekegyeztető Tanács (HÉT) tagjai a szélessávú infrastruktúrák létesítése, így különösen (de nem kizárólagosan) a Szupergyors Internet Projekt keretében megvalósított, illetve megvalósítandó hálózatépítések során olyan akadályokba ütközött, amelyek egyrészt ellehetetlenítik a kivitelezés hatékonyságát, néhol meg is akasztják a munkát, másrészt a szolgáltatók részéről nem feloldható a probléma, mert az alábbi kérdésekben jogértelmezési vita áll fenn az eljárásban érintett felek között.

Az alábbiakban felhozott problémák – egy kivétellel – éppen a fenti, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított hálózatfejlesztések hatósági ügyeinek támogatását és egyszerűsítését szolgáló jogszabálymódosítások, illetve azok alkalmazása kapcsán merültek fel.

1. Kell-e a közút vagyonkezelőjének hozzájárulása elektronikus hírközlési építménynek a közút területén történő elhelyezése esetén?

Konkrét problémaként jelentkezett, hogy egy eljárásban a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) hiánypótlásban kérte az építetőt a közút vagyonkezelőjének vagyonkezelési hozzájárulásának pótlására, olyan esetben, ahol ezt az építési engedély iránti kérelemmel együtt a szolgáltató nem nyújtotta be.

Álláspontunk szerint a hatályos elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) egy kiterjesztett közterület fogalmat alkalmaz, így a közút, mint közterület értésünk szerint a 94. § (4a) bekezdés hatálya alá tartozik:

„94. § (4a) Az elektronikus hírközlési építmény elhelyezését a közterület tulajdonosa (használója vagy kezelője) tűrni köteles, a tulajdonosi hozzájárulást megadottnak kell tekinteni. Ha az építési munka megkezdéséhez közterület-használati hozzájárulás, kezelői vagy üzemeltetői hozzájárulás (a továbbiakban együtt e bekezdésben: hozzájárulás) szükséges, azt az elektronikus hírközlési szolgáltató kérelmének benyújtásától számított - ha jogszabály vagy szabályzat rövidebb határidőt nem állapít meg - 30 napon belül ki kell adni. A hozzájárulás formája egyoldalú nyilatkozat vagy megállapodás is lehet. Ha a hozzájárulás megadására feljogosított személy vagy szerv a hozzájárulás megadásáról neki felróhatóan vagy az érdekkörében felmerült egyéb okból határidőn belül nem nyilatkozik, a hozzájárulást a kérelemben foglaltaknak megfelelően megadottnak kell tekinteni.”

„188.§ 66a. Közterület: közhasználatra szolgáló minden állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földrészellet, ideértve különösen az ingatlan-nyilvántartásban közterületként, közútként, kerékpárútként, járdaként, gyalogútként, útpadkaként, útároként, zöldsávként, parkolóként, zöldterületként, térként, parkként nyilvántartott ingatlanokat.”

Mivel a jogszabály felhatalmazása alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatók jogosultak a közterület (így a közút) igénybevételeire is, így a vagyonkezelői hozzájárulás beszerzésének előírása ellenkezik a jogszabály és a jogalkotó feltehető céljával, hiszen e jogcím esetén a szolgáltató *ex lege* jogosult erre, nem a vagyonkezelőtől származtatja ezen jogát.

Az NMHH értelmezésében ugyanakkor az ilyen építések, amennyiben a közút tulajdonosa az állam, úgy a 94. § (4b) bekezdés hatálya alá tartoznak:

„94. § (4b) A magyar állam tulajdonában álló ingatlanok igénybevétele vonatkozásában - ha van az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyongazdálkodó - elegendő a vagyongazdálkodó hozzájárulása, a tulajdonos vagy tulajdonosi joggyakorló hozzájárulása nem szükséges.”

Az NMHH megítélése szerint a (4b) bekezdés speciális a (4a) bekezdéssel összevetve, ennek megfelelően úgy kell értelmezni a jogszabályt, hogy amennyiben a közút tulajdonosa az önkormányzat úgy nem kell vagyongazdálkodói hozzájárulás, amennyiben az állam, úgy azt be kell szerezni és csatolni.

Értelmezésünk szerint viszont a 94. § (4b) helyesen úgy értelmezendő (az „elegendő” szó is erre utal), hogy e szabály (tehát hogy a vagyongazdálkodó hozzájárulása elegendő a tulajdonosé helyett) azon esetekben alkalmazandó, amikor **egyáltalán szükséges** a hozzájárulás. Márpedig **közterület** esetében a törvény mondja ki, hogy nem szükséges, függetlenül attól, ha az adott közterület állami tulajdon.

Megítélésünk szerint tehát ebben a kérdésben a **közterületi jelleg** a domináns elem és így ebben az esetben is a (4a) alkalmazandó, különös tekintettel a (4a) pontot beiktató jogszabály (az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításáról szóló 2017. évi XLVI. törvény) indoklására:

„A közterület igénybevétele jogszabályi felhatalmazáson alapul, a közterület rendeltetésébe tartozik a közművek, így a hírközlési építmények elhelyezése is. A tulajdonost túrési kötelezettség terheli. Tehát a közterület tulajdonosának hozzájárulását nem kell külön kérni. Közterületi használati hozzájárulást vagy kezelői hozzájárulást értelemszerűen a közterület rendeltetésétől eltérő használatokor kell kérni, ha a hírközlési építmények elhelyezése során végzett építési munka során a közterületet fel kell bontani vagy el kell keríteni, amely a közterület használatának korlátozásával jár. A közterület rendeltetését az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény tartalmazza, ennek alapján a közterület rendeltetése többek között az, hogy ott közműveket helyezzenek el.”

2. Idegen tulajdonban álló ingatlanon található, jogerős használatba vételi engedéllyel rendelkező fizikai infrastruktúra felhasználása esetén az igénybe vevő köteles-e az ingatlanok tulajdonosainak hozzájárulását beszerezni?

A jogértelmezési problémát indukáló konkrét tényállásnál az építetű fennmaradási engedély iránti kérelmet terjesztett elő az NMHH-nál egy, az erősáramú fizikai infrastruktúra felhasználásával megvalósított, előzetes bejelentés alapján épített nyomvonalas építmény fennmaradása tárgyában. Az NMHH az engedélyi iránti kérelmet elutasította arra hivatkozva, hogy az építetű nem teljeskörűen nyújtotta be a tulajdonosi hozzájárulásokat és ezzel megsértette az elektronikus hírközlési építmények elhelyezéséről és az elektronikus hírközlési építményekkel kapcsolatos hatósági eljárásokról szóló 14/2013. (IX. 25.) NMHH rendelet (Rendelet) 16. § (3) és 3.§ (3) bekezdéseiben foglaltakat.

Álláspontunk szerint az NMHH nem vette figyelembe az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 94/A. §-ban foglaltakat és azt a körülményt, hogy az építmény elhelyezésére meglévő fizikai infrastruktúra felhasználásával került sor és így erre az esetre eltérő szabályok alkalmazását írja elő az Eht..

Az Eht. 94/A. § szerint:

„94/A. § (1) A fizikai infrastruktúra 94. § (2a) bekezdés szerinti felhasználása érdekében létrejött megállapodás esetén a Hatóság az elektronikus hírközlési szolgáltató javára a meglévő fizikai infrastruktúra elhelyezését biztosító érintett ingatlanra vonatkozóan hatósági határozattal, kártalanítás ellenében szolgalmi vagy más használati jogot létesíthet. Ezen eljárásban ellenkező bizonyításig vélemezni kell, hogy a szolgalmi vagy más használati jog az ingatlan használatát lényegesen nem korlátozza. Ha az érintett ingatlanok nagy száma indokolja, a Hatóság a szolgalmi vagy más használati jogot több érintett ingatlanra vonatkozóan egy hatósági határozattal is létesíthet.

...

(4) Az (1) és (2) bekezdést nem kell alkalmazni, amennyiben az ingatlan felhasználására az érintett ingatlan tulajdonosával kötött megállapodás alapján kerül sor.”

Az Eht. 94/A. §-t beiktató, az elektronikus hírközléssel és a fogyasztóvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLXVIII. törvény indokolása szerint a Digitális Jólét Program megvalósítása keretében „a jogalkotó határozott szándéka, hogy 2018 végére az egész országot lefedő, legalább 30 Mbps sávszélességet biztosító hálózati infrastruktúra épüljön ki Magyarországon.” E cél megvalósítása érdekében a jogalkotó olyan új jogszabályi rendelkezéseket fogadott el, amelyek az elektronikus hírközlési építmények elhelyezésének hatékonyságát hivatottak szolgálni. Felismerve, hogy a meglévő fizikai infrastruktúra felhasználásánál az építető olyan építményeket vesz igényben, amelyek már korábban az ingatlantulajdonosok által engedélyezett módon kerültek elhelyezésre, a jogalkotó ebben az esetben nem tette kötelezővé az érintett ingatlanok tulajdonosi hozzájárulásának (ismételt) beszerzését.¹

A jogszabály grammatikai és rendszertani és teleologikus értelmezéséből egyértelműen megállapítható, hogy a fenti rendelkezés kifejezetten annak érdekében került megfogalmazásra a jogszabály szövegében, mert a jogalkotó rendezni kívánta azon eset jogkövetkezményeit, amikor az ingatlan használatára nem a tulajdonossal kötendő megállapodás, mint főszabály adja a jogcímet (ld. a 94/A. § (4) bekezdését).

A tulajdonosi hozzájárulások nem teljeskörű benyújtása a fentiek alapján, álláspontunk szerint, nem értékelhető az építető terhére, hiszen olyan okiratok bemutatását rendelték el, amelyek az Eht. alapján ebben az esetben nem kötelezők.

Álláspontunk szerint az Eht. szabályai, mint magasabb rendű és speciális rendelkezések a konkrét esetben alkalmazási prioritást élveznek a Rendelet azonos szabályozási tárgyú szabályaival szemben. Erre tekintettel az NMHH nem a megfelelő jogkövetkezményt rendelte alkalmazni, amikor a fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasította és kötelezte az építetőt az eredeti állapot helyreállítására.

3. Közút hírközlési építmény elhelyezésének céljára történő igénybevétele esetén a közút vagyongazdálkodója írhat-e elő olyan feltételt, ami kizárólag a vagyongazdálkodási jogkörével függ össze?

A konkrét esetben a közút kezelője a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 36. § (1) bekezdésben biztosított jogkörében eljárva, az építető kérésére közútkezelői hozzájárulást adott ki. A hozzájárulásban a közútkezelő előírta, hogy – további feltételek mellett – a közút nem közlekedési célú igénybeviteléhez az építető „a munkavégzéshez szükséges megállapodás” megkötésére köteles. Fontos rögzíteni, hogy ebben a megállapodásban a közút kezelője (mint vagyongazdálkodó) jelentős mértékű, ún. igénybeviteli díj megfizetésének vállalását várta el az építetőtől.

¹ „Ahhoz, hogy ne kelljen valamennyi tulajdonossal ismét megállapodni, amennyiben a fizikai infrastruktúra felhasználásának nincs akadálya, az arról szóló határozatában szükség szerint a Hatóság szolgalmi vagy más használati jogot (pl. vezetékgjog) is alapít az érintett ingatlanon (önkormányzati vagy magántulajdonban álló ingatlanon).” – Részlet az Eht. 94/A. §-t beiktató, 2016. évi CLXVIII. törvény 20. §-hoz fűzött indokolásából.

Álláspontunk szerint a közútkezelő vagyoni jogi feltétele kifejezetten ellentétes az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (az „Eht.”) 94. § (4a) bekezdésével. A 94. § (4a) bekezdése alapján az Eht. szerint a közút a közterület fogalma alá tartozik és így annak tulajdonosa (és vagyongazdálkodója) túrni köteles annak elektronikus hírközlési célú használatát. Az ingatlan használatára az építető a törvény erejénél fogva jogosult, nem kötelezhető ezzel összefüggésben megállapodás megkötésére és különösen nem kötelezhető díj megfizetésére. A megállapodásban rögzített díjak kifejezetten magánjogi természetűek és semmi közük a közút igénybeviteléhez való közúti, szakmai hozzájárulásához (*quasi* hatósági engedélyezéséhez) és tartalmukban egyfajta kártalanításként értelmezhetők. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 96. §-a kifejezetten kizárja az állami tulajdonban lévő ingatlan tulajdonosát a kártalanításra jogosultak köréből.

„96. § (1) Az érintett ingatlan tulajdonosát - a közterület, az állami tulajdonban álló ingatlan, valamint a közös eszközhasználattal érintett elektronikus hírközlési építmény tulajdonosa kivételével - az e törvényből eredő korlátozás mértékének megfelelő Ptk. szerinti kártalanítás illeti meg.”

Álláspontunk szerint a fentiekre tekintettel az építető a közút igénybevitelére a jogszabály erejénél fogva jogosult, így tulajdonosi (vagyongazdálkodói) minőségében a közút kezelője nem írhat elő az Eht. 96. §-val ellentétes feltételt.

Rögzítjük továbbá, hogy a közút kezelője jogszerűtlenül írt elő ilyen tartalmú feltételt a hozzájárulás megadásához, arra jogalapot nem biztosítanak számára a közúti jogszabályok sem. A közúti közlekedésről szóló törvény 36. § szerint a közút kezelője ugyan írhat elő feltételeket a közút nem közlekedési célú igénybevitelért, de ezek a feltételek *„az igénybevitel időtartamának és módjának célszerű és szükséges korlátozására vagy meghatározott biztonsági intézkedések megtételére vonatkozhatnak.”*²

4. Előírhatja-e az elektronikus hírközlési hálózatfejlesztések engedélyezési folyamata során az NMHH, hogy kizárólag teljes-körű összesített e-közmű egyeztetési jegyzőkönyvet fogad el akkor is, amennyiben a közműegyeztetés folyamatában az e-közmű rendszer alapján igazolható a közmű egyeztetési kérelem elindítása, annak pontos időpontja, illetve az, hogy a hiányzó hozzájáruló nyilatkozatok esetében 15 napon belül nem érkezett nyilatkozat?

A konkrét esetben az NMHH nem fogadta el a benyújtott közmű egyeztetési adatokat arról, hogy az e-közmű rendszerben igazolható módon a közmű egyeztetési kérelem elindítására került, naplózva lett annak pontos időpontja, rögzítésre kerültek a hozzájáruló nyilatkozatok, illetve az, hogy a hiányzó hozzájáruló nyilatkozat esetében 15 napon belül nem érkezett nyilatkozat. E helyett az NMHH rögzítette, hogy kizárólag teljes-körű összesített e-közmű egyeztetési jegyzőkönyvet fogad el.

Álláspontunk szerint a konkrét esetben az NMHH nem az elektronikus hírközlési építmények elhelyezéséről és az elektronikus hírközlési építményekkel kapcsolatos hatósági eljárásokról szóló 14/2013. (IX. 25.) NMHH rendelet 4. § (2) és (4) bekezdéseinek megfelelően járt el.

A 14/2013. NMHH rendelet 4. § szerint

„(1) Az engedélyezési eljárásban azon közművek működnek közre, amelyek építményét, közművét az elektronikus hírközlési építmény megközelíti vagy keresztezi.

(2) A közreműködők nyilatkozatát az építető köteles beszerezni és az engedély iránti kérelemhez csatolni. Nyilatkozat hiányában a közreműködő megkeresését hitelt érdemlően igazolni kell.

² Részlet a 36. §-hoz fűzött jogalkotói indokolásból.

(4) A közreműködő a nyilatkozatát a megkeresés kézhezvételétől számított 15 napon belül adja meg. Ha a közreműködő határidőn belül nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy előírást nem kívánt tenni.”

Álláspontunk szerint a jogszabály célja a közmű egyeztetési folyamat felgyorsítása, az engedélyezési folyamat indokolatlan elhúzódásának, vagy akár ellehetetlenítésének megakadályozása oly módon, hogy 15 napos határidőt szab az érintettek számára az esetleges észrevételek megtételére. Észrevétel hiányában megadottnak tekinti a hozzájárulást a jogszabály, amennyiben a megkeresés hitelt érdemlően igazolható. Az NMHH tehát nem írhatná elő kizárólag a teljes-körű összesített e-közmű egyeztetési jegyzőkönyvet mint feltételt, aminek előfeltétele, hogy minden érintett aktívan nyilatkozzon a hozzájárulásról, hanem ezzel egyenértékűen el kellene, hogy fogadja azt is, amennyiben a közműegyeztetés folyamatában az e-közmű rendszer alapján igazolható a közmű egyeztetési kérelem elindítása, annak pontos időpontja, illetve az, hogy a hiányzó hozzájáruló nyilatkozat(ok) esetében 15 napon belül nem érkezett nyilatkozat.

Budapest, 2018. augusztus 6.

Dr. Kövesi Gabriella

elnök

A **HÉT (Hírközlési Érdekegyeztető Tanács)** a Magyarországon működő elektronikus hírközlési szolgáltatókat tömörítő legnagyobb érdekképviseleti szervezet. Célkitűzésünk olyan támogató környezet kialakítása, amely lehetővé teszi a legmodernebb technológiák alkalmazását és a legmagasabb színvonalú szolgáltatások nyújtását a felhasználók megalégedésére.