

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7314/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A beadvány szerint Gyöngyös városban a már meglévő szennyvízhálózatra történő új lakossági bekötés esetén víziközmű-fejlesztési hozzájárulást kell fizetni, amivel a panaszos nem ért egyet. A panaszhoz mellékelt dokumentum tartalmazza, hogy a közmű csatlakozási kérelem 3. pontja szerint az új rákötés közműfejlesztés köteles.

A panasz alapján a víziközmű-szolgáltató eljárási gyakorlatát illetően felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem Gyöngyös Város Önkormányzat jegyzőjét.

Érintett alapvető jogok

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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 jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet
- a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A jegyző tájékoztatása szerint a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozat 1. pontja szabályozta a szennyvízcsatornára utólag rákötők fizetési kötelezettségét. A testületi határozat alapján a szennyvízmű üzemeltetőjeként a Városgondozási Zrt. által rendszeresített, „Közmű csatlakozási kérelem” című dokumentum 3. pontja előírta az új szennyvízrákötés közműfejlesztési fizetési kötelezettségét. Új szennyvízbekötés létesítéséhez a Vkszt. 69. §-a értelmében a nem lakossági felhasználónak kell víziközmű-fejlesztési hozzájárulást fizetnie a víziközmű-szolgáltató részére. 2013. január 1-je óta a Heves Megyei Vízmű Zrt. üzemelteti a gyöngyösi szennyvízművet, a lakossági szennyvízrákötés kérelmének általa rendszeresített nyomtatványán nem szerepel a közműfejlesztési hozzájárulás megfizetésének köteleme. A jegyző arról is tájékoztatott, hogy a magasabb szintű jogszabályi előírásoknak megfelelően a 43/2000. (II. 24.) határozatot 2013. január 1-je óta nem alkalmazzák.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A Vkszt. 2. § 24. pontja szerint: „*víziközmű-szolgáltatás: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzvíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok)*”. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy a víziközmű-szolgáltatók az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szervnek minősülnek.*

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.

A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

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. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹

¹ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszaállások közé sorolható különösen az *eljárások elhúzódnása*, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, *a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya*, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

III. Az ügy érdemében

A panasz keletkezésekor hatályban lévő, a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szerint: „4. § (1) A víziközmű törzshálózat mentén fekvő ingatlanoknak a víziközmű hálózatba történő bekötését az ingatlan tulajdonosa vagy egyéb jogcímen használója a szolgáltatónál kezdeményezheti, akinek a szolgáltató a bekötés lehetőségeiről és feltételeiről előzetes tájékoztatást ad. (2) Gazdálkodó szervezet által kért bekötés megvalósításához vagy a részére nyújtott szolgáltatás mennyiségének növeléséhez, illetőleg minősége igényelt javításához – lakásszövetkezet és önkormányzat tulajdonában lévő lakóépületek elhelyezésére szolgáló ingatlanok kivételével – a szolgáltató részére víziközmű-fejlesztési hozzájárulást kell fizetni. A hozzájárulás mértéke az igényelt szolgáltatáshoz szükséges fejlesztés költségeinek arányos része. A víziközmű-fejlesztési hozzájárulás elkülönítetten kezelendő, és kizárólag a víziközmű fejlesztésére fordítható.”

A jelenleg hatályos, a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet szerint: „90. § (1) A nem lakossági felhasználó által kért bekötés megvalósításához vagy a részére nyújtott víziközmű-szolgáltatás mennyiségének növeléséhez, illetve minősége igényelt javításához - a (2) bekezdésben rögzítettek kivételével - a víziközmű-szolgáltató részére víziközmű-fejlesztési hozzájárulást kell fizetni.”

Fenti előírások egyértelműek a tekintetben, hogy kizárólag gazdálkodó szervezet által igényelt bekötés esetén kell *víziközmű-fejlesztési hozzájárulást fizetni, természetes személy kérelmező esetében nem*. Megjegyzendő, hogy a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozat megalkotásakor hatályos szabályozás (38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés) szerint is csak a gazdálkodó szervezetek esetében volt követelmény a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás megfizetése.

A 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szabályozása ellenére a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozat egységesen előírta a szennyvízcsatornára történő utólagos rákötések esetére a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fizetési kötelezettséget. Ez alapján tartalmazta a Városgondozási Zrt. által használt „közmű csatlakozási kérelem” formanyomtatvány a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fizetési kötelezettséget.

A szolgáltató a vonatkozó jogszabályok szerint köteles ellátni feladatát. Megállapítom, hogy a vizsgált panaszügyben a szolgáltató nem a rá vonatkozó szabályozás szerint járt el, és ezzel sérült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és a tisztességes eljáráshoz való jog.

A jegyző tájékoztatása szerint a Heves Megyei Vízmű Zrt. által rendszeresített formanyomtatvány nem tartalmazza a fizetési kötelezettséget, illetve a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozatot 2013. január 1-je óta nem alkalmazzák. A határozat tartalma – függetlenül attól, hogy a szolgáltató a gyakorlatban ténylegesen alkalmazza-e azt, vagy sem – nem felel meg az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet szabályozásának, így garanciális jelentőségű annak visszavonása.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Gyöngyös Város Önkormányzat polgármesterét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a képviselő-testület vonja vissza a 43/2000. (II.24.) számú képviselő-testületi határozatot.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a Heves Megyei Vízmű Zrt.-t*, hogy vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a panaszos esetében milyen módon tudja utólag jogszerűen elbírálni a közmű csatlakozási kérelmet.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.