

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös Jelentése
az AJB-7297/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia
dr. Szüts Korinna

Az eljárás megindítása

A Magyar Vízkútfürők Egyesületének (a továbbiakban: Egyesület) beadványa szerint több éves folyamat eredményeképpen alakult ki az a helyzet, hogy a vízügyi hatósági feladatot ellátó szervek – a jogi szabályozás ellenére – nem lépnek fel kellő mértékben a vízjogi engedély nélkül létesített és üzemeltetett kútúrások ügyében. Az engedély nélküli vízhasználatokat nem ellenőrzik, nem derítik fel, illetve a hatósághoz történő bejelentés esetén határidőben nem vizsgálják ki az egyes ügyeket.

Az Egyesület álláspontja szerint az engedély nélküli kútúrások és üzemeltetésük jelenleg már oly mértéket érnek el, amely már veszélyeztetheti a fenntartható vízgazdálkodást. Az Egyesület által benyújtott panasz két konkrét ügyet is említ, melyekben álláspontjuk szerint a vízügyi hatóság nem kellő hatékonysággal, a jogszabályi előírások figyelmen kívül hagyásával járt el.

A panasz alapját képező átfogó problémakör kapcsán az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálatot indított, mely vizsgálat megállapításait külön jelentés tartalmazza.¹

Az Egyesület által benyújtott panaszban említett egyedi ügyek vonatkozásában felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

A vizsgálat kapcsán a biztos a Közép-dunántúli Vízügyi Hatóságot, a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóságot,² és a Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget kereste meg.

Érintett alapvető jogok

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk: „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „*A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*”)
- *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.”)

¹AJB-5376/2014.

²A vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a vízügyi hatósági feladatokat 2014. szeptember 10.-től a katasztrófavédelem látja el. A Közép-dunántúli Vízügyi Hatóság jogutóda a Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóság jogutóda a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

1. A Budapest, XXI. kerületi Matróz utcai engedély nélküli kútfúrás ügye

A Budapest XXI. kerületi Matróz utcai kútfúrás ügyében 2013. június 21-én érkezett bejelentés a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségre az Egyesület elnökétől, aki július 15-én kért tájékoztatást az ügy állásáról. 2013. július 19-i dátummal a felügyelőség értesítette a Panasztörvényre hivatkozással, hogy³ a kivizsgálás 30 napnál hosszabb időt vesz igénybe, valamint hogy, a vizsgálat eredményéről értesítik. A felügyelőség 2013. augusztus 5-én előzetes értesítés nélkül helyszíni ellenőrzést tartott az ingatlanon, amely eredménytelen volt, mivel nem tartózkodott ott senki, majd augusztus 29-én előre bejelentett hatósági ellenőrzést tartott.⁴ Az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben megállapította, hogy az ingatlanon az ingatlanon egy ásott kút található, kútfúrási tevékenységet nem végeztek. Rögzítette továbbá, hogy a kút engedélyezési eljárásának lefolytatása nem tartozik a hatáskörébe.⁵ A felügyelőség⁶ a feladat és hatáskörét a panaszügyben megállapította,⁷ annak kivizsgálása során a Panasztörvény rendelkezései alapján járt el, ugyanakkor a panaszt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez további ügyintézés céljából nem tette át,⁸ a panaszos értesítésére nem került sor.

2. Székesfehérvár, Szőlő utcai illegális kútfúrás ügye

Az Egyesület 2012. március 30-án jelentette be a Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnek a Székesfehérvár, Szőlő utcai illegális, védett vízadó réteg feltárására irányuló, 50 méter mélység körüli kútfúrás tényét, beadványában felhívta a figyelmet a tevékenységgel járó vízminőségi kockázatokra. A felügyelőség a Panasztörvény szerinti közérdekű bejelentésnek⁹ minősítette a bejelentést. A felügyelőség megállapította, hogy egyértelműen nem lehetett beazonosítani, mely vízadó réteg termelésére létesítik a kút, a bejelentés alapján nem állapítható meg a tervezett vízkivétel célja és annak mennyisége, az, hogy a védőterületen van-e a kút. A bejelentés kizárólag egy feltételezést fogalmaz meg. Álláspontja szerint a kút létesítése a vízbázis állapotára nem jelent veszélyt. Mindezekre tekintettel rögzítette, hogy közérdekű bejelentés nem tartalmaz olyan állítást, amely alapján a környezetkárosodás közvetlen veszélye fennállna, továbbá hivatalbóli hatósági ellenőrzési eljárás megindítását¹⁰ sem látja indokoltnak.

³ Panasztörvény 142. § (2) bekezdés

⁴ Ket. 89. § b) pont

⁵ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pont

⁶ A 2014. január 1-jei átalakítást megelőzően a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóság jogelődjeként eljáró szerv.

⁷ Hatáskörét a 2013. június 21. napján hatályban lévő 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 17.§-a és 1. számú mellékletének IV. 5. pontja, a 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet és a Vgtv. alapján állapította meg.

⁸ Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

⁹ Panasztörvény 141. § (3) bekezdés

¹⁰ Ket. 88. §

A beadványt a Panasztörvény előírásai alapján kezelendőnek minősítette és 2012. április 5-én áttette¹¹ Székesfehérvár város jegyzőjéhez, melyről az Egyesületet tájékoztatta.¹² Az eljárásba ügyfélként bejelentkezett¹³ a Fehérvíz Zrt. arra hivatkozva, hogy a kút egyik vízbázisának hidrogeológiai védőterületén található. A felügyelőség az ügy áttételéről értesítette a Zrt.-t.

A kút létesítésére Székesfehérvár jegyzője adott engedélyt,¹⁴ melynek előírásai között szerepelt, hogy a kút talpmélysége nem haladhatja meg a 20 métert, illetve az első vízadó réteget. A jegyző a vízjogi létesítési engedélyezési eljárásába szakhatóságként a felügyelőséget nem vonta be. A kút műszaki megfelelőségének vizsgálatára a jegyző helyszíni ellenőrzést¹⁵ tartott, melynek során megállapította, hogy a kút nem az engedélyben foglaltaknak megfelelően létesült, a kivitelezés nem az első vízadó rétegig történt. 2012. július 9. napjára egyeztető tárgyalást tűzött ki felügyelőség részvételével, melynek során a felügyelőség tájékoztatta a jegyzőt, hogy a kút a Székesfehérvár, Sóstói-vízbázis hidrogeológiai „B” védőövezetén helyezkedik el.¹⁶ A kijelölő határozat előírta, hogy a védőterületen új kút létesítése környezeti hatásvizsgálat vagy környezetvédelmi felülvizsgálat, vagy ezeknek megfelelő tartalmú egyedi vizsgálat eredményétől függően engedhető meg.

A jegyző – tekintettel a körülményekre – a hatáskörök tisztázása érdekében egyeztetést kezdeményezett¹⁷ a felügyelőségnél. A felügyelőség tájékoztatta a jegyzőt, hogy környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezés kiadására irányuló eljárást indított,¹⁸ és az eljárás során részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére¹⁹ kötelezte az engedélyest. Az engedélyes által benyújtott²⁰ felülvizsgálati dokumentáció alapján, melynek elbírálását követően²¹ a felügyelőség a környezetvédelmi működési engedélyt megadta,²² megállapította, hogy a kutat eltömedékeltek. Az engedélyes fellebbezése folytán a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) mint másodfokú hatóság a határozatot megsemmisítette, az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította a tényállás további tisztázásának előírásával. A Főfelügyelőség által előírtaknak megfelelően a megismételt eljárásban a környezetvédelmi működési engedély megadásának feltétele, hogy biztosított legyen a megszüntetett kút vonatkozásában a környezetszennyezés és károsítás teljes mértékű elkerülése. Az Egyesület panasszal fordult a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz²³ a felügyelőség és a másodfokú hatóság ügyféli jogállás megállapítását elutasító végzése²⁴ ellen.

Panaszában sérelmezte, hogy bejelentése kapcsán a felügyelőség nem a jogszabályoknak megfelelően járt el, az ügyet helyszíni ellenőrzés nélkül lezárta, arra hivatkozással, hogy talajvizes kútra kapott engedélyt az építető.

¹¹Ld. a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pont, Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

¹² Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

¹³ A Fehérvíz Zrt levele 2012. április 6-án kelt.

¹⁴ A vízjogi engedély 2011. november 2-án kelt, az engedély indokolása tartalmazza a tervezett vízkivétel célját és mennyiségét: 1m³/nap, zöldfelület locsolása.

¹⁵2012. május 3-án

¹⁶ A Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság 21.910-5/2003. számú határozatában jelölte ki a vízbázist.

¹⁷2012. július 24-én kelt levelében

¹⁸ Az eljárást 2012. szeptember 6-án indította meg.

¹⁹Kvt. 74. § (1) bekezdés

²⁰2012. december 21-én nyújtotta be.

²¹ 2013. augusztus 3-án kelt 28685/2012. számú határozat

²²Kvt. 66. § (1) bekezdés c) pont

²³2013. március 25-én kelt levél

²⁴ Az elsőfokú végzés száma 85297/2012. a másodfokú végzés száma 14/6881-2/2012.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszában²⁵ tájékoztatta a panaszost, hogy ágazati jogszabályok alkalmazási gyakorlata kapcsán jelentést kértek a Főfelügyelőségtől, és a jelentés után is több tisztázandó jogalkalmazási kérdés maradt fenn. A Főfelügyelőség tájékoztatása²⁶ szerint a fűrt kút felhagyásával kapcsolatos tevékenység végzésére a felügyelőség környezetvédelmi működési engedélyt adott, a vízilétesítmény vízjogi státuszának rendezése érdekében a vízjogi engedélyezési eljárást kell lefolytatni, tekintettel arra, hogy a kút eltömedékelése műszaki szempontból szakszerűtlen. A felügyelőség jogutódjaként eljáró Közép-Dunántúli Vízügyi Hatóság tájékoztatása²⁷ alapján vízjogi engedélyezési eljárás nincs folyamatban.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: 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. 1. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek, vagyis a jövő nemzedékek számára megőrzendő nemzet közös örökségének megőrzésére.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

1. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*

A hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletekből történik. A szükséges víz kitermelését biztosító üzemelő vízbázisok, valamint a stratégiai tartalékot jelentő távlati vízbázisok védelmét, a készletek megőrzését az Ivóvízbázis-védelmi Program szolgálja. A felszín alatti víz minőségét azonban számos tényező befolyásolja, így például a felszín alatti vízben és a földtani közegben meglévő szennyezések is. A nem megfelelően kiképzett kutak pedig szennyeződésveszélyt jelentenek.

Műszaki értelemben az ivóvíz csak akkor biztosítható, ha van a vízkészletre települő víztermelő létesítmény. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tehát magában kell, hogy foglalja az Alaptörvény P) cikkével való együttértelmezést. A XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Ebben az esetben az egészséghez való jog előfeltételét képezi az egészséges környezethez való jog, mert az egészséghez való jog akkor tud érvényesülni, ha a vízkészlet védelme érdekében környezetvédelmi intézkedésekre sor kerül.

²⁵2013. szeptember 16-án kelt levél

²⁶2013. szeptember 10-én kelt levél

²⁷KDTVH-2079-002/2014. számú, 2014. március. 12-én kelt levél

Az Alkotmánybíróság a „véges javak” kapcsán rögzítette²⁸ hogy az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította,²⁹ hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.³⁰ Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódnása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

III. Az ügy érdemében

1. A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, és a vízügyi hatóságok a hozzájuk érkező beadványok kivizsgálása során az esetek többségében a Panasztörvény szerint³¹ járnak el. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához egyre nagyobb számban érkeznek olyan panaszok, amelyek ezt az eljárásrendet kifogásolják, mivel így ügyükben nincs érdemi döntés, amellyel szemben jogorvoslattal élhetnek. Az Egyesület által kifogásolt két hatósági eljárásban is a Panasztörvény és a Ket. alkalmazásával kapcsolatban merültek fel problémák. Az előkérdés az, hogy a bejelentéseket a hatóság melyik jogszabály – a Ket. vagy a Panasztörvény – alapján vizsgálja ki.

²⁸ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

²⁹ 28/1994. (V. 20.) AB határozatban

³⁰ 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

³¹ Panasztörvény 141-143. §

A gyakorlatban a vízügyi hatóság panasz vagy közérdekű bejelentés esetén hivatalból jár el, és közigazgatási hatósági eljárást indít a hatósági ellenőrzés³² lefolytatására. E témakörrel foglalkozó átfogó jelentés elemezte részletesen a Ket. és Panasztörvény alkalmazásának egyes kérdéseit.³³ Panasztörvény hiányában a hatósághoz érkezett jelzés esetében fel sem merülne a hatóságban, hogy nem a Ket. szerinti eljárásban, hivatalból indított hatósági ellenőrzés keretei között, vagy ágazati eljárásban vizsgálja ki az olyan tartalmú bejelentést, amely jogellenességre, jogszabályok alkalmazásának mellőzésére hívja fel a figyelmet. Ebben az értelemben a Panasztörvény nem rendeltetésének megfelelő alkalmazása egyfajta kiskaput jelent, melyet a hatóság az ügyféli jogok kapcsán szigorúbb Ket. szabályok alkalmazásának elkerülése érdekében használ. Másrészt azonban, a Panasztörvény többletgaranciát nyújt a Ket. mellett, hiszen biztosítékul szolgál az állampolgári jelzés kivizsgálása vonatkozásában.

Az ügyféli jogok gyakorlását leginkább az gátolja, hogy a hivatalból indított eljárásban – különösen a jelzés alapján indult hatósági ellenőrzési eljárások során – nem vizsgálja a hatóság hivatalból, hogy a beadványozó ügyfélnek minősül-e, vagyis kizárólag a Panasztörvényt alkalmazza. Abban az esetben pedig, ha a beadványozó jelzi, hogy részt szeretne venni az eljárásban, a hatóság gyakran nem hoz végzést az ügyféli jogállás megállapításáról vagy elutasításáról, a beadványozót pedig úgy tájékoztatja, hogy a Panasztörvény nem ad lehetőséget a kivizsgálásba történő bevonására. Ezen eljárás eredményeként a panaszos csak utólag értesül lefolytatott hatósági ellenőrzésről, mivel a hatóság a Panasztörvény rendelkezéseinek megfelelően csak az eljárást követően tájékoztatja.

A Panasztörvény ilyenfajta alkalmazása, a Ket. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

2. A tényállásban ismertetett Budapest, Matróz utcai panaszügyben nem derül ki, hogy a felügyelőség megvizsgálta-e a közérdekű bejelentő ügyféli jogállását. A helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet a felügyelőség megküldte az ellenőrzött részére, egyéb intézkedést azonban nem foganatosított, így feltételezhető, hogy a hatáskörének hiányát állapította meg.

Tekintettel arra, hogy a bejelentő tájékoztatása az ügyben megtett intézkedésekre vonatkozóan elmaradt, továbbá nem került sor a panasz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv részére történő áttételére, a hatóság eljárása a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét okozta.

3. A Székesfehérvár, Szőlő utcai panaszban a felügyelőség közérdekű bejelentés áttételére irányuló intézkedése nem kifogásolható, tekintettel arra, hogy az a jegyző által kiadott engedély ismeretén alapult. A vízjogi engedélyt kiadó hatóság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel annak megvizsgálására, hogy a kút előírásainak megfelelően épült-e meg.³⁴

A Székesfehérvár jegyzője ugyanakkor a vízjogi létesítési engedélyezési eljárása során elmulasztotta vizsgálni, hogy az új kút vízbázis hidrogeológiai védőterületén fekszik-e. A vonatkozó jogszabályi előírások szerint³⁵ új vagy meglévő tevékenységek engedélyezésére a környezeti hatásvizsgálat, a környezetvédelmi felülvizsgálat, illetve az ezeknek megfelelő tartalmú egyedi vizsgálat eredményétől függően van lehetőség, erre vonatkozóan pedig a felügyelőség jogosult véleményt alkotni, mely hatóságot a kút létesítési engedélyezési eljárása során a jegyző elmulasztott megkeresni.

³² Ket. 88. §

³³ Az AJB-7891/2012. számú jelentés

³⁴ Ket. 2012. IV. 15.-2012. VI. 26-ig hatályos rendelkezése: „88. § A hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.”

³⁵ A 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 5. melléklet 61. pont

Megállapítjuk, hogy azzal, hogy Székesfehérvár jegyzője úgy adta ki a vízjogi létesítési engedélyt, hogy az eljárásába szakhatóságként a felügyelőséget nem vonta be, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okozott.

A felügyelőség nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy feltárja, érint-e – a beadványban foglaltaknak megfelelően – védett vízáadó réteget a kút. Az ügyben érintett vízbázis kijelöléséről – tekintettel az ezzel kapcsolatos hatáskörére – a felügyelőség hivatalos tudomással kellett, hogy bírjon, ennek ellenére nem ellenőrizte a beadványban foglaltak megalapozottságát. Ezen túlmenően arra vonatkozóan, hogy a kút védett vízbázis védőterületén létesült már a Fejérvíz Zrt. ügyféli jogállás megállapítását kérő levele is utalt. Mindezek ellenére, a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás megindítására csak a beadvány benyújtását követő hat hónap elteltével került sor.

Megállapítjuk, hogy mivel a felügyelőség nem tett eleget hatósági ellenőrzési kötelezettségének, nem vizsgálta meg a beadványban foglaltakat annak ellenére, hogy hivatalos tudomása volt a vízbázis kijelöléséről és a kút védett vízbázison való elhelyezkedéséről, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okozott.

A Vidékfejlesztési Minisztérium tájékoztatása³⁶, valamint a Főfelügyelőség jelentése alapján megállapítható, hogy a kút mint vízilétesítmény vízjogi státuszának rendezése érdekében a vízjogi engedélyezési eljárást kell lefolytatni, tekintettel arra, hogy a kút eltömedékelése műszaki szempontból szakszerűtlen. A felügyelőség jogutódként eljáró Közép-Dunántúli Vízügyi Hatóság tájékoztatása³⁷ alapján vízjogi engedélyezési eljárás nincs folyamatban.

Megállapítjuk, hogy mivel nem került sor a szakszerűtlen eltömedékelés kapcsán a vízjogi engedélyezési eljárásra a felügyelőség, majd a jogutódként eljáró vízügyi hatóság az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okozott.

IV. Összegzés

Az illegális kútfúrással kapcsolatban lefolytatott, hivatalból indított vizsgálat eredményeként megszületett jelentés³⁸ részletesen elemezte, hogy amennyiben a helyszíni ellenőrzés alapján igazolást nyer, hogy a kutat engedély nélkül, vagy attól eltérően valósítják meg, a szabályozás szerint³⁹ az építetőnek jogszabályi kötelezettsége fennmaradási engedélykérelem benyújtása. Ebből az következik, hogy a helyszíni ellenőrzést az illegális kútfúrás kapcsán mindig közigazgatási hatósági eljárásnak kell követnie.

Minden egyes kút potenciális szennyező forrást jelent a felszín alatti vízre, amennyiben az rosszul kivitelezett, vagy rosszul eltömedékelt, ezért a kutak vonatkozásában hatósági eljárás lefolytatása kiemelt jelentőséggel bír.

³⁶2013. szeptember 16-án kelt levél

³⁷KDTVH-2079-002/2014. számú, 2014. március 12-én kelt levél

³⁸AJB-5376/2014. jelentés

³⁹A Vgtv. 29. § (3) bekezdése szerint: „(3) Ha a vízimunka elvégzése, illetve a vízi létesítmény megépítése vagy átalakítása jogerős hatósági engedély nélkül, vagy a jogerős hatósági engedélytől eltérően történt, a létesítő részére az üzemeltetési engedély kiadása megtagadható. Amennyiben a hatóság a vízimunka, vízi létesítmény megvizsgálása után - az eset összes körülményeire is figyelemmel - a létesítő részére a fennmaradási engedélyt utólag megadja, a létesítő vízgazdálkodási bírság fizetésére köteles.” A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. Korm. rendelet szerint: „15. § (1) Vízjogi létesítési engedély nélkül megépített vagy attól eltérően megvalósított vízimunka vagy vízilétesítmény esetén az építetőnek (tulajdonosnak) a vízügyi hatóságtól - a (2) bekezdésben meghatározott eset kivételével - fennmaradási engedélyt kell kérni.” „16. § (1) Amennyiben az engedély nélkül, vagy attól eltérően megvalósított létesítmény vízgazdálkodási, környezet- vagy természetvédelmi szempontból káros és ez átalakítással sem szüntethető meg, a kérelem elutasítása mellett, az építetőt a létesítmény megszüntetésére (elbontására) kell kötelezni.”

A már meglévő illegális kutak felderítésére fontos eszköz a hatósághoz érkezett bejelentés, ezért nyomós közérdek fűződik e jelzések körültekintő kivizsgálásához. Az illegálisan létesített kutak jelentette veszélyekre tekintettel kiemelt jelentőségű, hogy a felügyelőség és a jegyző közötti megosztott hatáskör ellenére a bejelentés a lehető legrövidebb időn belül megérkezzen a hatáskörrel rendelkező hatósághoz, amely lehetőleg késlekedés nélkül megindítja a bejelentés kivizsgálását. A Panasztörvény rendelkezései ugyanakkor nem alkalmazhatók annak érdekében, hogy azok a hatósági ellenőrzés, a Ket. szerinti eljárás lefolytatását kiváltsák. Amennyiben fennáll a beadvány alapján a Ket., illetve az ágazati jogszabályok alkalmazási kötelezettsége, a hatóság azt nem jogosult a Panasztörvény rendeltetésellenes alkalmazása folytán figyelmen kívül hagyni.

Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa *felkéri*

1. a *belügyminisztert*, hogy hívja fel a vízügyi hatóságok figyelmét az illegális kútúrásra és az ahhoz kapcsolódó illegális vízhasználatra vonatkozó bejelentések kivizsgálásának, és a megfelelő intézkedések megtételének a fontosságára;

2. a *Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság* és a *Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját* mint az érintett vízügyi hatóságok vezetőjét, hogy a jövőben – a helyes joggyakorlat kialakítása érdekében – jelentésben foglaltakra figyelemmel járjon el. Eljárásának megindítása és lefolytatása vonatkozásában ne kizárólag a Panasztörvény rendelkezéseit alkalmazza, hanem a Ket. által biztosított keretek között, az ügy hatékony és gyors kivizsgálását, a megfelelő intézkedések megtételét helyezze előtérbe az illegálisan létesített kutak jelentette veszélyek csökkentése érdekében.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.