



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-549/2021. számú ügyben
az Innovációs és Technológiai Minisztérium
közérdekű bejelentést kezelő gyakorlatával összefüggésben
(Előzmény ügy: 1266/2019)

Előadó: dr. Hoffmann Orsolya
dr. Baksa Zsuzsanna

Érintett szerv: Innovációs és Technológiai Minisztérium

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-549/2021. számú ügyben**

Előadó: dr. Hoffmann Orsolya
dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

1. A Bejelentő 2019. január 3-án a Hivatal által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül anonimitás kérése mellett a gázkészülékekre vonatkozó előírások változása kapcsán közérdekű bejelentést nyújtott be. A KBV-AJBH-4/2019. számú bejelentésében a lakossági gázelhasználók szempontjait hangsúlyozva, kifogásolta a helyiségfűtő berendezések és a kombinált fűtőberendezések környezettudatos tervezésére vonatkozó jogszabályi változások hazai bevezetését. Kezdeményezésében konkrét szakmai javaslatok megfogalmazása mellett a technológiaváltási folyamat nehézségeire, a szabályozás és a gyakorlati végrehajtás ellentmondásaira hívta fel a jogalkotó figyelmét, különös tekintettel a közös kéményt használó társasházak problémáira.

2. A Hivatal a közérdekű bejelentést két eljáró szerv – az Innovációs és Technológiai Minisztérium (továbbiakban: ITM) és a Belügyminisztérium (továbbiakban: BM) – részére továbbította, majd az ITM javaslata alapján – az égéstermék homlokzati kivezetési lehetőség vizsgálata miatt – a bejelentés anonim kivonatát a Miniszterelnökség részére is elérhetővé tette, melyek a bejelentést a védett elektronikus rendszeren keresztül megválaszolták.

3. A panaszos 2019. február 11-én benyújtott felülvizsgálati kérelmében kifogásolta az ITM választát. Álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentését nem vizsgálta ki teljeskörűen, mivel válasza általános jellegű, és a közérdekű bejelentésben részletesen felvázolt műszaki jellemzőket figyelmen kívül hagyta, ezért a közérdekű bejelentés tartalmával összefüggésben azt nem lehetett értelmezni.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem az ITM-et.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„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.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* [Alaptörvény XXV. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

- A BIZOTTSÁG 813/2013/EU RENDELETE (2013. augusztus 2.) a 2009/125/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a helyiségfűtő berendezések és a kombinált fűtőberendezések környezettudatos tervezésére vonatkozó követelmények tekintetében történő végrehajtásáról
- A BIZOTTSÁG 814/2013/EU RENDELETE (2013. augusztus 2.) a 2009/125/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a vízmelegítők és a melegvíz-tároló tartályok környezettudatos tervezésére vonatkozó követelmények tekintetében történő végrehajtásáról
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.)
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tt).
- A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény (továbbiakban: Kit. tv.)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Statútum)
- az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezési kötelezettségeinek előírásáról, valamint forgalomba hozatalának és megfeleléség értékelésének általános feltételeiről szóló 65/2011. (IV. 15.) Korm. rendelet
- az energiahatékonyságról szóló törvény végrehajtásáról szóló 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: OTEK)
- a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet
- a gáz csatlakozóvezetésekre, a felhasználói berendezésekre, a telephelyi vezetésekre vonatkozó műszaki biztonsági előírásokról és az ezekkel összefüggő hatósági feladatokról szóló a 11/2013. (III. 21.) NGM rendelet (3/2020. (I. 13.) ITM rendelet hatályon kívül helyezte)
- a csatlakozóvezetésekre, a felhasználói berendezésekre, a telephelyi vezetésekre, az olajfogyasztó technológiai rendszerekre és a gáztárolókra vonatkozó műszaki biztonsági előírásokról és a műszaki-biztonsági szempontból jelentős munkakörök betöltéséhez szükséges szakmai képesítésről és gyakorlatról, valamint az ilyen munkakörben foglalkoztatottak időszakos továbbképzésével kapcsolatos szabályokról szóló 16/2018. (IX. 11.) ITM rendelet módosításáról szóló 3/2020. (I. 13.) ITM rendelet
- a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának szakmai szabályairól szóló 21/2016. (VI. 9.) BM rendelet
- az új Nemzeti Energiastratégia megalapozását szolgáló döntésekről szóló 1772/2018. (XII. 21.) Korm. határozat

Megállapított tényállás

1. A közérdekű bejelentés

A közérdekű bejelentés szerint a helyiségfűtő berendezések és kombinált fűtőberendezések környezettudatos tervezésére vonatkozó követelményekről szóló 2013. augusztus 2-i **813/2013/EU rendelet** (a továbbiakban: **EUr.**), valamint az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezési kötelezettségeinek előírásáról, valamint forgalomba hozatalának és megfelelőség értékelésének általános feltételeiről szóló **65/2011. (IV. 15.) Korm. rendelet** (továbbiakban: Korm. rendelet) **számos lakóegységet, háztartást, családot hoz nehéz helyzetbe és kényszerít jelentős mértékű anyagi erőforrást igénylő beruházásra.**

A Korm. rendelet 10/A. § (2) bekezdés a) pontja, valamint (4) bekezdés a) pontja értelmében *2016. július 1-ét követően – a típusengedély megszerzésének időpontjától függetlenül – nem vehető használatba egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználási helyen olyan fűtőberendezés, amely a 813/2013/EU bizottsági rendeletben foglalt szezonális helyiségfűtési hatásfokra, vízmelegítési hatásfokra és hangteljesítményszintre vonatkozó előírásoknak nem felel meg, illetve 2018. szeptember 26-át követően – a típusengedély megszerzésének időpontjától függetlenül – nem helyezhető üzembe, olyan fűtőberendezés, amely a 813/2013/EU bizottsági rendeletben foglalt nitrogén-oxid-kibocsátásra vonatkozó előírásoknak nem felel meg.*

A jogszabály melléklete szerint meghatározott minimális szezonális helyiségfűtési hatásfok¹ jelen műszaki, illetve piaci lehetőségek mellett azt eredményezik, hogy **a lakossági felhasználók, kizárólag ún. kondenzációs kazántípust helyeztethetnek üzembe.**

A Bejelentő kifejtette, hogy egy új ingatlan kivitelezésnél nyilvánvalóan előre látható, tervezhető e műszaki kritérium, de **egy meglévő lakóegységnél, ahol a jelenleg használt fűtőberendezés nem javíthatóan válik működésképtelenné**, már számos **nehézséget generálhat a váltás** szükségessége. **Különösen**, de nem kizárólagosan **akkor, ha** az égéstermék elvezetési módszere szerinti besorolását illetően B31, B32, B33, C41, C42, C43² típusok közé tartozó gázfogyasztó készülék üzemel, vagyis a gázfelhasználó berendezés, mely lehet az égési levegőt a felállítási helyiségből nyerő, vagy a felállítási helyiséggel szemben zárt égési körrel rendelkező készülék – **(társasházi) gyűjtőkéményre³ van ráköteve.** Ezek különösen elterjedtek tekinthetőek hazánkban.

¹ A teljesítménytől és az égési levegőellátás és az égéstermék eltávolítás szempontjából kidolgozott osztályozástól függően 75%, valamint 86%, valamint maximális nitrogén-oxid kibocsátási érték (56 mg/kWh tüzelőanyag-felhasználás GCV-ben kifejezve, gáznemű tüzelőanyaggal működő helyiségfűtő tüzelőkazánok és kombinált tüzelőkazánok esetében.

² https://www.gmbz.hu/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/SZME-G_20200417.pdf (44-102. old)

³ *Gyűjtőkémény:* huzat vagy szívás hatása alatt álló, több épületszintről csatlakoztatott, huzatmegszakítóval ellátott tüzelőberendezés közös égéstermék elvezető rendszere, ahol a készülék az égéshez szükséges levegőt a felállítási térből veszi. *Nyitott rendszerű gyűjtőkémény:* huzat hatása alatt álló, cső a csőben rendszerű, nyomáskiegyenlítő nyílással ellátott, több épületszintről csatlakoztatott tüzelőberendezés közös égéstermék elvezető rendszere, ahol a készülék az égéshez szükséges levegőt nem a felállítási térből veszi.

Míg az első esetben, a Magyarországon a '30-as évektől elindult Termofofor gyűjtőkémények programját és magát a terméket, addig a második esetben a '90-es évek társasház építési hullámának ún. LAS-rendszerű, zárt égésterű készülékekre alkalmas gyűjtőkéményét kell értenünk. Magyarországon a beépített kerámia és fémanyagú gyűjtőkémények együttes száma megközelíti a 60.000 darabot. Átlagosan 5 gázfogyasztó készülék kapcsolódik egy ilyen típusú gyűjtőkéményre, ami egy átlagos 3 fő/lakóegységgel számolva közel 900.000 embert érintő gazdasági és üzembiztonsági kérdés.

http://www.mgve.hu/wp-content/uploads/2016/12/III_SZNF_EGYS%20C3%29GES-G%20C3%28ZSAKMAI-AJ%20C3%28NL%20C3%28SA.pdf

A probléma összetettségét a Bejelentő mind a **társasházi gyűjtőkémények, mind általánosságban az egyedi és társasházi felhasználók** szempontjából levezette az alábbi pontok szerint.

1. Amennyiben az **ugyanazon gyűjtőkéményre csatlakoztatott gázkazánok közül akár csak egy darab cserére szorul, szükségszerűvé válik valamennyi gázfelhasználó berendezés cseréje**, valamint minden ehhez szükséges munkálat vállalása. Ha csak egy lakóegységben nem tudják, nem akarják ezt vállalni, a meghibásodással érintett helyen nem lesz lehetőség a továbbiakban gázüzemű fűtésre, vízmelegítésre.

2. A kondenzációs típusú gázfogyasztó készülék beszerzését **követően alkalmassá kell tenni a gyűjtőkéményt az új készülék használatára;**⁴valójában **egy összetettebb épületgépészeti beruházásra van szükség**, amelynek várható kumulált költsége akár több millió Ft.

3. A Bejelentő álláspontja szerint ez a **költség** egyes kelet-magyarországi régiókban az érintett **ingatlanok forgalmi értékének 50%-át elérheti**, azt akár meg is haladhatja. Véleménye szerint ekkora anyagi áldozatot a hazai társasházi lakók nagy része nem tud vállalni önerőből, sőt, nem elhanyagolható százalékuknál még az ilyen mértékű hitelképességük is valószínűtlen.

4. **A gyűjtőkéményről való leválás, majd az égéstermék-elvezetők homlokzati, horizontális irányú kivezetése nem lehetséges.**

5. A továbbiakban hipotetikusán felvetette a Bejelentő, hogy az ErP (Energy-related Products) konform gázkazán, **a fűtési rendszer konstrukciója nem vezetne feltétlenül az elérni kívánt eredményhez**⁵, azaz a jogalkotó és a jogalkalmazók nem érik el a szabályozás célját.⁶

Végezetül felvázolta a **villamos energiát felhasználó fűtési rendszerre való átállás**, mint alternatíva lehetőségét, amely azonban fogyasztói szemmel többszörös áron elérhető, illetve valószínűsíthetően nem kevés társasház fogyasztói vezetékhálózatán csak **részlegesen vagy egyáltalán nem valósítható meg** az elektromos energiát felhasználó fűtési rendszerre való átálláshoz szükséges teljesítménybővítés. Ha mégis úgy jelentős anyagi terhek mellett a Bejelentő véleménye szerint az ezt választó tulajdonosok, kénytelenek elszenvedni a váltással korreláló, ingatlanjukat érintő forgalmiérték-vesztést is.

Összegzésként a Bejelentő szakmai műhelyek adataira hivatkozva jelezte, **hogy a hazai társasházak 95%-a nem rendelkezik a jelenleg megkövetelt műszaki feltételeket kielégítő kazánokkal kompatibilis égéstermék-elvezetéssel.**

Felhívta a figyelmet a **piac elkerülő magatartására**, így különösen átragasztott ErP címkékre, illegális bekötésekre (pl. korábbi gázkazán burkolata alá installált új kazánról), vagyis az elmaradó hatósági és szolgáltatói kontroll miatti, élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető kényszerű megoldásokra.

⁴ „...nagy valószínűséggel új indítóidomra is szükség lesz, továbbá a fűtőberendezés vizes helyiségen kívül eső elhelyezése esetén gondoskodni kell a kondenzátumot, csatornabetorkolásig elvezető csőrendszerrel, és szivattyúról”... „Számolni kell még mindezek mellett a hő- és áramlástechnikai méretezésnek, valamint a kéményseprő-ipari szervezet engedélyezési eljárásának, a gázkészülék csere bejelentésének és a tervnek (ugyanis a gáz csatlakozóvezetékekre, a felhasználói berendezésekre, a telephelyi vezetékekre vonatkozó műszaki biztonsági előírásokról és az ezekkel összefüggő hatósági feladatokról szóló 11/2013. (III. 21.) NGM rendelet 6. § (1) bekezdés da) pontjába foglaltak szerint az egyszerűsített eljárásra nincs lehetőség) a díjával, valamint a munkadíjakkal.”

⁵ „a kazán hőleadó elemei okán ahhoz vezetne az esetek többségében, hogy vagy nem lesz komfortos hőmérsékletre kifűthető a lakóegység légtere, vagy nem fog kondenzációs üzemben működni a gázkazán”

⁶ „Utólagosan felületfűtésre (fal-fűtésre, padlófűtésre) cserélni a radiátorfűtést pedig még tovább növelné az addig is tetemesre rúgó költségeket.”

A Rendelet 12. pontjára⁷ hivatkozva **javasolta**, hogy amennyiben a közös, nyitott égéstermék-elvezető rendszerrel felszerelt lakóházakban műszaki okok miatt nem tudnak hatékony kondenzációs kazánra váltani, a kifejezetten ilyen összeállításhoz készült, **nem kondenzációs kazánok forgalomban maradjanak** annak érdekében, hogy a fogyasztókat ne terheljék indokolatlan költségek, hogy a gyártóknak legyen idejük hatékonyabb fűtési technológiát alkalmazó kazánok kifejlesztésére, valamint hogy elég idő álljon a tagállamok rendelkezésére a nemzeti építési szabályzatok kidolgozásához. Egyúttal kihangsúlyozta, hogy véleménye szerint **a gyártói-forgalmazói oldal részéről elmaradt a széleskörűen alkalmazható fejlesztés piaci bevezetése.**

Végezetül nyomatékosan felhívta a figyelmet egy közzétett, transzparens megoldási javaslat-csomagra⁸, mely a Gáziparosok Országos Egyesülete és a Magyar Gázipari Vállalkozók Egyesülete által életre hívott III. Szakmai Nemzeti Fórumon született és kérte a biztos segítségét, hogy vizsgálatával előremozdíja a jogalkotói oldalról várt, kívánt reakciót.

2. Az eljáró szervek válaszai

2.1. Az ITM válasza

Az ITM a bejelentésre adott tájékoztatásában kiemelte, hogy EUr. 8. cikk (2) bekezdése szerint: „*A tagállamok 2018. szeptember 26-ig engedélyezhetik olyan fűtőberendezések forgalomba hozatalát és/vagy üzembe helyezését, amelyek a nitrogénoxid-kibocsátás tekintetében megfelelnek az e rendelet elfogadásakor hatályos nemzeti rendelkezéseknek.*” A fentiekkel összhangban – tekintettel arra, hogy a forgalomba hozatal ezeknél a gázkészülékeknél jellemzően az üzembe helyezéssel történik meg, a gázkészülékek beépítésekor elvégzendő szerelési tevékenységek miatt – a Bejelentő által is hivatkozott Korm. rendelet 10/A. § (4) bekezdése értelmében **2018. szeptember 26-át követően csak olyan fűtőkazán vagy kombi kazán hozható forgalomba és helyezhető üzembe, amely a nitrogénoxid kibocsátásra vonatkozó követelményeket teljesíti.**

A továbbiakban az ITM kiemelte, hogy **az Eur. normatív rendelkezését a nemzeti szabályozás nem írhatja felül**, így Magyarországnak, mint az Európai Unió tagállamának nincs módja az Eur.-ben foglalt követelményektől eltérő (enyhébb) követelmények meghatározására.

Az EUr. preambuluma (12) pontja lehetőséget ad arra, hogy a közös kéményt használó társasházakban esetleg szükségessé váló készülékcsere elvégzéséhez a B1⁹ típusú kazánok kifejezetten ebből a szempontból forgalmazhatóak, üzembe helyezhetők és használatba vehetők legyenek.

Az ITM azt is kifejtette válaszában, hogy az iparszabályozási szakterülete nem vezet nyilvántartást a gázkészülék gyártókról és azok termékeiről. Ugyanakkor iparági információk

⁷ EUr. preambuluma (12) „Az Európai Unióban közel ötmillió lakóház használ közös, nyitott égéstermék-elvezető rendszert. A meglévő helyiségfűtő kazánok és kombinált kazánok a közös, nyitott égéstermék-elvezető rendszerrel felszerelt lakóházakban műszaki okok miatt nem cserélhetők le hatékony kondenzációs kazánokra. Az e rendeletben foglalt követelmények lehetővé teszik, hogy a kifejezetten ilyen összeállításhoz készült, nem kondenzációs kazánok forgalomban maradjanak annak érdekében, hogy a fogyasztókat ne terheljék indokolatlan költségek, hogy a gyártóknak legyen idejük hatékonyabb fűtési technológiát alkalmazó kazánok kifejlesztésére, valamint hogy elég idő álljon a tagállamok rendelkezésére a nemzeti építési szabályzatok kidolgozásához.”

⁸ http://www.mgve.hu/wp-content/uploads/2016/12/III_SZNF_EGYS%C3%89GES-G%C3%81ZSZAKMAI-AJ%C3%81NL%C3%81SA.pdf

⁹ A B1 típusú kazánok és B1 típusú kombinált kazánok jellemzői: természetes huzatú helyiségfűtő tüzelőkazán vagy kombinált kazán, mely a meglévő épületek lakó-ingatlanjai által közösen használt égéstermék-vezetékhez csatlakozik, amelyen keresztül az égéstermék a kazánnak helyt adó helyiségből távozik. Az égési levegőt közvetlenül a helyiségből nyeri, és visszaáramlás-gátlót tartalmaz. Kisebb hatékonysága miatt a kazán más célú felhasználását kerülni kell, mert úgy energiafogyasztása és üzemeltetési költsége nagyobb.

alapján tudomásuk szerint van hazai forgalomban B1 típusú gázkészülék. Javasolta a nagyobb forgalmazóknál, illetve a szakmai szervezeteknél való érdeklődést a részletek felől.

Iparszabályozási szempontból támogathatónak tartotta a bejelentés azon felvetését, hogy **az égéstermék homlokzati kivezetésének lehetőségét** a jogalkotó a jelenleginél szélesebb körben biztosítsa. Ez a probléma az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: OTÉK) módosításával kezelhető.

2.2. A Miniszterelnökség válasza

A Miniszterelnökség az ITM égéstermék homlokzati kivezetésének lehetőségét támogató véleménye tekintetben kifejtette, hogy amennyiben az ITM fenntartja az OTÉK módosításra vonatkozó álláspontját, hatáskörrel rendelkezik szövegszerű javaslat megtételére.

2.3. A BM válasza

A BM a beadvánnyal összefüggésben a felelősségi körébe tartozó **kéményseprő-ipari szabályozás tekintetében** az alábbi tájékoztatást adta.

Ha az ingatlan használója a korábbi, nem kondenzációs rendszerű tüzelőberendezését lecseréli a Korm. rendelet 10/A. § (4) bekezdésének megfelelő kondenzációs gázkazánra, az új tüzelőberendezés csak megfelelő égéstermék-elvezetőhöz csatlakoztatható. Ez azt jelenti, hogy **a meglévő égéstermék-elvezetőt át kell alakítani vagy újat kell létesíteni. Mindkét esetben kötelező a kéményseprő-ipari tevékenységet ellátó szervezettől az égéstermék-elvezető helyszíni műszaki vizsgálatát megrendelni**, amely során a kéményseprő megvizsgálja a kémény műszaki megfelelőségét [a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának szakmai szabályairól szóló 21/2016. (VI. 9.) BM rendelet 7. § (1) bekezdés].

E műszaki vizsgálat hiánya életet és vagyónbiztonságot közvetlenül veszélyeztető szabálytalanságnak minősül [a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés g) pont]. A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény (továbbiakban: Kit. tv.) 5. § (2) bekezdés d) pont alapján műszaki vizsgálat hiányában tehát az ingatlan használójának az égéstermék-elvezető üzemeltetését szüneteltetnie kell. E használati tilalom alól mentesül az ingatlanhasználó, ha az ingatlantulajdonos a műszaki vizsgálatot pótlólag – a szabálytalanság megállapításától számított harminc napon belül – megrendeli [99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet 1. § (1a) bekezdése]. A pótlólagos megrendelés elmaradása esetén azonban tilos az égéstermék-elvezető üzemeltetése. **A műszaki vizsgálat megrendelési kötelezettség teljesítését a tűzvédelmi hatóság vizsgálja** és a kötelezettséget nem teljesítő ingatlantulajdonossal szemben harmincezer forintig terjedő tűzvédelmi bírságot szabhat ki [Kit. tv. 7. § (2) bekezdés b) pont].

3. A közérdekű bejelentés felülvizsgálatára irányuló panasz

Bejelentő a közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata iránti kérelmében azt kifogásolta, hogy az ITM válasza nem tért ki a közérdekű bejelentésben kifogásolt valamennyi körülményre, és a fő problémakört érintően a közös égéstermék-elvezető egycsatornás kémények, valamint a közös járatrendszerű égéstermék elvezetők tekintetében nem adott teljes körű tájékoztatást. Sérelmezte, hogy az ITM válaszában a közérdekű bejelentésben részletesen felvázolt műszaki jellemzőket figyelmen kívül hagyta.

Álláspontja szerint az ITM válaszát a közérdekű bejelentés tartalmával összefüggésben nem lehet értelmezni. A válaszlevél szerint a javasolt alkalmazandó megoldást, az égéstermék elvezetési módszere szerinti besorolását illetően B1 típusú, azaz a B11, B12, B13, valamint B14 típusú gázfogyasztó készülékek használatbavétele jelentené.

Megkeresésében hangsúlyozta, hogy **a probléma által érintett kör különösen a B31, B32, B33, C41, C42 valamint a C43 típusú gázfogyasztó készülékek, és azok felállítási helyisége, vagyis a közös égéstermék-elvezető berendezéshez csatlakoztatott készülékek. A B1 típusú gázfelhasználó berendezések egyedi égéstermék-elvezetéssel rendelkeznek.** Az országban működő 60–70 ezer közötti mennyiségben működő gyújtókéménnyel kompatibilitásuk nem áll fenn, így a megközelítőleg 250–300 ezer háztartás esetében a Minisztérium által javasolt megoldás – véleménye szerint – nem kivitelezhető. Az utóbbi háztartások vonatkozásában a Minisztérium nem vázolt fel javaslatot.

4. A felülvizsgálati eljárás

A kérelem alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, hivatali elődöm az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörében eljárva 2019. április 2-án megkereste az ügyben az ITM jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkárát, és részletes tájékoztatást kértem az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Eleget tett-e a minisztérium a közérdekű bejelentés kezelése kapcsán a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Pkbt.) rendelkezéseinek?
- Álláspontja szerint a minisztérium tájékoztatása kiterjedt-e minden, a közérdekű bejelentésben kifogásolt körülményre? Amennyiben nem, kérem válasza kiegészítését a bejelentő által kifogásolt, meg nem válaszolt kérdések vonatkozásában!
- Iparszabályozási szempontból az ITM záró levelében támogathatónak tartotta a bejelentés azon felvetését, hogy az égéstermék homlokzati kivezetésének lehetőségét a jogalkotó a jelenleginél szélesebb körben biztosítsa. Véleménye szerint ezt a javaslatot az OTÉK módosításával lehet megoldani. Kezdeményezte-e szövegszerű javaslat formájában az OTÉK módosítását?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

Nyilvántartásunk szerint 2019. szeptember 19-ig a hivatkozott megkeresésre nem érkezett tájékoztatás, ezért a válaszadást sürgetve, hivatali elődöm intézkedett az ITM ismételt írásbeli megkeresése iránt.

4.1. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium megkeresésre adott válasza

A Párizsi Megállapodásból fakadó kötelezettségvállalásokra, valamint az EU ambiciózus klíma céljaira is tekintettel az új Nemzeti Energiastratégia megalapozását szolgáló döntésekről szóló 1772/2018. (XII. 21.) Korm. határozat szerint az energiahatékonyság területén 2030-ra a 2005-ös végső energia felhasználás szinten tartását, az energiahatékonyság-javító intézkedések nélkül előre jelzett energiafogyasztás mértékének 8-10%-os csökkenését kell Magyarországnak elérnie.

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által közzétett adatok¹⁰ szerint 2017-ben az ország összes 845 380 terajoule végső energia felhasználásából 31%-os arányt képvisel lakossági felhasználás¹¹. A lakosság energiaigényének mintegy 85%-a a fűtésre és a használati meleg víz előállítására fordítódik¹². Ezen adatok alapján nem lehet kétség afelől, hogy **a Magyarország 2030-as energiahatékonysági célkitűzéseinek teljesítésében jelentős kihívásokkal szembesül a lakossági szektor.** A téma kiemelt, **kormányzati szinten**

¹⁰ http://www.mekh.hu/download/f/99/a0000/7_2_orzagos_eves_energiamerleg%202014_2018e.xlsx

¹¹ lakossági felhasználás 2017-ben: 263 320 terajoule

¹² http://www.mekh.hu/download/5/13/90000/8_1_Hazlartasok_felhasznalasa_eves.xlsx

megjelenő jelentőségét jelzi számos **épület energetikát is érintő intézkedéscsomag**, mint például a **Nemzeti Energia- és Klímaterv**¹³, valamint a kidolgozás alatt álló **új Nemzeti Energiastratégia**¹⁴.

A lakossági energiafelhasználás területén a fenti célkitűzésekkel ellentétes folyamatok zajlanak. A lakossági energiatakarékossági beruházások pozitív hatását kiegyenlíti az energiakereslet növekedése. 2015-ben az egy négyzetméter lakóépület fűtésére felhasznált energia Magyarországon 37,5%-kal¹⁵ haladta meg az EU28¹⁶ átlagát. Mindezen hatások eredőjeként 2015-16-ban aggregált szinten romlottak az energiahatékonyság hazai mutatói, ami azért ad aggodalomra okot, mert a 2030-as célkitűzések teljesítésénél mintegy 60%-ot képvisel a lakó- és középületeknél azonosítható megtakarítási potenciál.

A közeljövőben tehát komoly változásokra, az energiahatékonyságot lényegesen javító beruházásokra lesz szükség az épületenergetika területén. Ezek a beruházások azonban szakirodalmi adatok szerint hozam, azaz a megtakarított energiaköltség tekintetében más lakossági befektetésekkel összevetve versenyképes alternatívák. **Mindezek előrebocsátásával szükséges értékelni** az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezési kötelezettségeinek előírásáról, valamint forgalomba hozatalának és megfelelőség értékelésének általános feltételeiről szóló 65/2011. (IV. 15.) **Korm. rendeletben**, továbbá a 813/2013/EU bizottsági rendeletben és a 814/2013/EU bizottsági **rendeletben meghatározott energiahatékonysági követelmények által kijelölt technológiaváltás szükségességét.**

A technológiaváltási folyamat közérdekű bejelentésben is részletezett nehézségeivel a jogalkotó is számolt. **A közvetlenül alkalmazandó EU rendeletek vonatkozásában kellően hosszú, mintegy öt éves felkészülési idő állt az érintettek rendelkezésére.** Ez alatt az idő alatt a gázfogyasztó készülékek gyártói olyan termékeket fejlesztettek ki, melyek megfelelnek a 2018-tól alkalmazandó energiahatékonysági, valamint az ugyancsak szigorodó káros anyag kibocsátási¹⁷ követelményeknek. A fejlesztések fókuszában a kondenzációs elven működő készülékek álltak, de a sajátos telepítési körülményekre tekintettel számos, a felhasználás előfeltételét képező EU típusvizsgálati tanúsítvánnyal¹⁸ rendelkező termék került piacra a közérdekű bejelentésben megnevezett B31¹⁹, B32, B33, C41, C42, C43 típus hagyományos, gyűjtőkéményekre csatlakoztatható kategóriáiban is. A gázfogyasztó készülékek területén – ide értve a korábbi válaszban javasolt B1 típusú készülékeket is – tehát **megfelelően széles termékkínálat áll a felhasználók rendelkezésére.** Azt, hogy

¹³ pl: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/hungary_draftnecp.pdf

¹⁴ 2020. január elején a kormány elfogadta a többi között az új Nemzeti Energiastratégiát, amely 2040-es kitekintéssel 2030-ig határozza meg Magyarország energia és klímapolitikai prioritásait, a 2030-ig szóló Nemzeti Energia és Klímatervet és az I. Éghajlatváltozási Cselekvési Tervet. Ezzel összefüggésben az Innovációs és Technológiai Minisztérium az év végéig kidolgozza a klímasemlegesség 2050-es eléréséhez szükséges Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégiát.

A fent említett stratégiákat megalapozza a Kormány 1772/2018. (XII. 21.) Korm. határozata az új Nemzeti Energiastratégia megalapozását szolgáló döntésekről (MAGYAR KÖZLÖNY 209. szám).

Szorosan kapcsolódik a témához a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 3/2018. (X. 31.) OGY határozat.

<https://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/energiaugyekert-es-klimapolitikaert-felelos-allamtitkar/hirek/a-kormany-klimapolitikajat-tamogatjak-a-valaszadok-es-az-ev-vegeig-kidolgozza-a-tarca-a-klimasemlegesség-2050-es-eléréséhez-szükséges-strategiat>

¹⁵ az éghajlati különbségek korrekciója után

¹⁶ Jelenleg az EU-t 27 tagország alkotja, 2020. január 31-én az Egyesült Királyság 47 év után hivatalosan kilépett az Európai Unióból.

¹⁷ MSZ EN 15287-2

¹⁸ a gáz halmazállapotú tüzelőanyag égetésével üzemelő berendezésekről és a 2009/142/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/426 rendelete (2016. március 9.)

¹⁹ ITM információ szerint az EU területén kerül alkalmazásra

ezekből tervezett csere vagy meghibásodás esetén melyik kerül kiválasztásra, a megrendelő anyagi teherbíró képessége mellett **alapotvetően tervezési szakkérdés**. Az épületgépész tervező van azoknak a komplex ismereteknek birtokában, melyek alapján az adott telepítési körülményekhez optimalizált műszaki megoldás kidolgozható. A tervezőnek a kéményseprő ipari, építészeti (településképi), iparszabályozási előírások figyelembevételével, különös tekintettel az élet- és vagyonvédelmi követelmények elsődlegességére, értékelni kell a felhasználási hely meglévő adottságait, az égéstermék kivezetés lehetőségeit, és nem utolsósorban a megrendelő igényeit és lehetőségeit. Mindezek mérlegelésével a választott műszaki megoldás a tervezői önállóság, illetve tervezői felelősség kérdése, amelyhez a hatályos szabályozás a szükséges és elégséges kereteket biztosítja.

Az ITM tájékoztatásában kiemelte, hogy feladat- és hatáskörébe tartozó építésgazdaság²⁰, illetve iparszabályozás²¹ területén a közérdekű bejelentésben említett intézkedésekre, a vonatkozó előírások lazítására lehetőséget nem lát. Egyrészt azért, mert azok tartalmát és kereteit a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusok csaknem teljességgel lefedik, másrészt a hazai szabályozásban rejlő mozgástér kiaknázása az élet- és vagyonbiztonság védelmi szintjének csökkenéséhez vezetne.

Nem vitatva a közérdekű bejelentés számos megállapításának tényyszerűségét, a kialakult helyzet kezelését a fentiekben nem vagy nem kizárólagosan a műszaki szabályozás előírásainak lazításával, hanem a kapcsolódó jogszabályi rendelkezések következetes alkalmazásával lehet és kell elérni – hangsúlyozta válaszában az ITM.

Végezetül kiemelte a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.) 89. § (6) bekezdése szerint a csatlakozóvezeték és a felhasználói berendezés üzemképes és biztonságos állapotban tartása az ingatlan tulajdonos kötelezettsége, melynek keretében gondoskodik a rendszeres karbantartásról és javításról, valamint a szükség szerinti cseréjéről.

Az ITM álláspontja szerint a megelőzést szolgáló törvényi rendelkezés betartásával, illetve a felhasználók tudatosabb magatartásával a közérdekű bejelentésben általános jelenségeként körülírt élethelyzetek jelentős része megelőzhető. Az ingatlanok értékvesztését előidéző folyamatban tehát a felelős tulajdonosi szemlélet hiánya legalább akkora szerepet játszik, mint a műszaki szabályozás közérdekű bejelentés 1-3. pontjában kifogásolt szigorúsága.

A jelenlegi gyűjtőkéményes rendszerek átalakítása vagy kiváltása úgyszintén árnyaltabb megközelítést tesz szükségessé. A közérdekű bejelentés ezt a munkarészt kizárólag az egyik – a korszerűsítést elvégző – lakástulajdonos feladatának határozza meg, ami ellentmond a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tt) rendelkezéseinek.

A Tt. szerint *az épület tartószerkezetei, azok részei, az épület biztonságát (állékonyságát), a tulajdonostársak közös célját szolgáló épületrész, épület berendezés és vagyontárgy akkor is közös tulajdonba tartozik, ha az a külön tulajdonban álló lakáson vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségen belül van²². A közös tulajdonba tartozó épületrész, épület berendezés, nem lakás céljára szolgáló helyiség és lakás fenntartásának költsége, valamint a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadás a tulajdonostársakat tulajdoni hányaduk szerint terheli, ha a szervezeti-működési szabályzat másképp nem rendelkezik.²³* A teherviselés kérdésében tehát a közérdekű bejelentés 1. és 2. pontjában bemutatott általánosító megközelítést korrigálni szükséges azzal, hogy az érintett tulajdonosok kizárólag a nem megfelelően működő társasházak vonatkozásában szembesülnek ezzel a problémával.

²⁰ a Kormánytagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 116. § 8. pont

²¹ a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 116. § 15. pont

²² Tt. 1. §

²³ Tt. 1. §

A Minisztérium szakmai álláspontja szerint a közérdekű bejelentés 2. pontjával szemben **érdemi szerepe van** a gáz csatlakozóvezetékekre, a felhasználói berendezésekre, a telephelyi vezetékekre vonatkozó műszaki biztonsági előírásokról és az ezekkel összefüggő hatósági feladatokról szóló a 11/2013. (III. 21.) NGM rendelet²⁴ 6. §-ával **bevezetett egyszerű készülécsere intézményének**. Ha a feltételek adottak, ezzel a lehetőséggel élve a kazánok üzembe helyezésének – úgyszintén kifogásolt – átfutási ideje jelentősen csökkenthető, a kiviteli tervrész elhagyásával²⁵, a földgázelosztó terv felülvizsgálati és műszaki-biztonsági ellenőrzési feladatának kiiktatásával, illetve a kéményseprő-ipari hozzájárulás esetleges, a kazán típusvizsgálati tanúsítványára tekintettel történő mellőzésével.

A közérdekű bejelentés 3. pontjával összefüggésben arról tájékoztatta a panaszost a Minisztérium, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Statútum) meghatározott hatáskör telepítésre²⁶ tekintettel az ITM az OTÉK módosítására irányuló javaslatától eláll. Az ITM tiszteletben tartja és tudomásul veszi a Miniszterelnökség azon álláspontját, mely szerint építésügyi szabályozási eszközök kizárólagos alkalmazásával, nevezetesen, hogy az OTÉK módosításával megengedőbb szabályozás biztosítsa a gázkészülékek égéstermék elvezető csöveinek épülethomlokzati elhelyezését, a közérdekű bejelentésben meghatározott probléma nem orvosolható. A jogalkotó felhívta arra is a figyelmet arra, hogy a homlokzati égéstermék kivezetési tilalmat²⁷ nem szabad a közérdekű bejelentés 3. problémafelvetéséhez hasonló merevséggel értelmezni. Egyrészt azért, mert e kérdéskörben az OTÉK is biztosít megengedő feltételeket²⁸, másrészt, mert maga az OTÉK – szabályozott eljárásrend²⁹ szerint – eltérést enged³⁰ az építmények létesítési előírásai alól. Az OTÉK-tól való esetleges eltérés szükségessége – az előzőekben rögzítettekhez hasonlóan – a gépésztervezői önállóság, illetve felelősség területére tartozó, egyedileg vizsgálendő szakkérdés.

A közérdekű bejelentés 4. és 5. pontja, mint kényszerűen felvállalható alternatívaként tesz említést a hőleadó berendezések egyidejű cseréjéről, illetve az elektromos fűtési módra történő áttérésről. A minisztérium álláspontja szerint ezekre a lehetőségekre ultima ratiós megoldásként nem feltétlenül kell tekinteni.³¹

²⁴ hatályon kívül helyezte a 3/2020. (I. 13.) ITM rendelet

²⁵Egyszerűsített készülécsere esetén - tervező igénybevétele nélkül - feljogosított gázszerelő feladata és felelőssége a kazán kiválasztása és beszerelése

²⁶Statútum 14. § (1) bekezdés 5. pont és 19. § a) pont

²⁷OTÉK 80 § (1) bekezdés

²⁸OTÉK 80 § (2) bekezdés

²⁹az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 37. §

³⁰OTÉK 111. S (3) és (4) bekezdés

³¹ Azt a feltételezést kell itt kiindulási alapnak elfogadni, hogy a közérdekű bejelentés fókuszában álló, a cserére szoruló kazánokkal azonos műszaki színvonalat képviselnek a csatlakozó épületszerkezeti és gépészeti berendezések, melyek az érintett lakás vonatkozásában az adott korban irányadó technológia állását reprezentálják. Ha ebből a rendszerből kiragadunk és – esetleg több technológiaváltást átlépve – korszerűsíteni kívánunk egy elemet, az oda vezethet, hogy megfelelő körültekintés hiányában az üzemeltetésben nemkívánatos diszfunkciók alakulnak ki. Utalva ismételten a tervezői önállóság és felelősség kérdésére ahhoz, hogy a tervezett beruházással a célul kitűzött hatékonyság növelést elérjük, foglalkozni kell más kapcsolódó szerkezeti elem egyidejű – a technika jelen állása szerinti – korszerűsítésének igényével.

A meglévő hő leadó berendezés alkalmasságának megítélése mellett e körben kell figyelembe venni például az esetleg már végrehajtott vagy egyidejűleg tervezett homlokzati és tetősíki hőszigeteléseket, a nyílászáró cseréket, azt, hogy ezek spontán szellőzése a korábbi töredéke, illetve az egyre gyakrabban alkalmazott – és a lakás légtérében depressziót előidéző – konyhai szagelszívókat, továbbá a tervezés kiindulási paramétereinek időközi változását. Mindezek eredőjeként lehet realitása az olyan tervezői javaslatoknak, ami a fűtési rendszer teljes cseréjét vagy az elektromos fűtési módra való átállást tartja az adott helyzetben ideális megoldásnak, és ennek a komplex megközelítésnek az eredménye egy reális időtávon belül megtérülő beruházás lesz.

A választható műszaki megoldások mérlegelésében, a leggazdaságosabb beruházási alternatíva kiválasztásában – a tervezői javaslat mellett, akár egyfajta kontrollként – a lakosság rendelkezésére áll az energiahatékonyságról szóló törvény végrehajtásáról szóló 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet szerint kialakított, és a kormányhivatalok bázisán működő **Nemzeti Energetikusi Hálózat**, ami a lakossággal kapcsolatos feladatai körében³² ingyenes energetikai tanácsadást biztosít, valamint nyomon követi a tanácsadás következtében elért energia megtakarítás mértékét, továbbá tájékoztatást nyújt az elérhető energiahatékonysági pályázatokról³³.

Összegezve a fentieket a gázkészülékek energiahatékonysági követelménye tekintetében az uniós szabályozás nem enged szabályozási mozgásteret a tagállamok számára. Módosítási lehetőség kizárólag az élet- és vagyonbiztonság területén kialakítandó kompromisszumokra szorítkozhat, amit az ITM nem tart támogathatónak. Magyarország készülő energiasztratégiájában – a jelen készütségi állapot szerint – a hazai épületállomány energiahatékonyságát szolgáló intézkedéseknek kitüntetett szerepe lesz. Erre való tekintettel **az ITM nem támogatja** olyan műszaki szabályozási megoldások kidolgozását, **ami nincs összhangban az ország energiapolitikai célkitűzéseivel, esetleg korszerűtlen műszaki megoldások konzerválásához vezet.**

Csak átmeneti jelleggel lehet tudomásul venni a hatályos szabályozás által biztosított, a tervezői szabadság és felelősség területére tartozó megoldási lehetőségeket, amelyek az adott helyzetben még kielégítő – esetleg kényszerítő körülmények által irányított – műszaki színvonalat képviselnek. Mindezek mellett arra is felhívta a figyelmet a Minisztérium, hogy a közérdekű bejelentésben felvázolt problémákat nem kizárólagosan a hatályos műszaki szabályozás, annak merevsége idézi elő, hanem más szabályok érvényre juttatásának vagy következetes alkalmazásának hiánya.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat 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. 38/A. § értelmében *az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.*

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

³² az energiahatékonyságról szóló törvény végrehajtásáról szóló 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet 7/C. § (3)

³³ <https://palyazat.orszagos-tanusito-kozpont.hu/otthon-melege-program>

<https://palyazat.orszagos-tanusito-kozpont.hu/energetikai-palyazat-maganszemelyeknek>

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az országgyűlési biztos az ombudsmani intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, [6/1998. (III. 11.) AB határozat] és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem*

mellőzhető. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

A 6/1998. (III. 11.) AB határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.* A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.* Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.* [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

A közérdekű bejelentés kezelése

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint *az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni.* A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: *e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.* Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki

fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. (5) Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. **A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.**

A közérdekű bejelentés a gázkészülékekre vonatkozó előírások változása kapcsán tényszerűen nevesítette a technológiaváltás gyakorlati nehézségeit és részletes, szakmai jártasságról tanúbizonyságot tevő javaslat-csomagot fogalmazott meg. A Bejelentő hangsúlyozta, hogy a lakossági gázfelhasználók széles körét érinti a probléma és épületgépészeti, gázipari szakmai szempontból is fontos.

A bejelentés a Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján tehát olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amely az egész társadalmat érinti, hiszen Magyarország éghajlatán a fűtés minden háztartásban alapfelszereltség.

Mindemellett szükségesnek tartom annak kihangsúlyozását, hogy a bejelentés mély műszaki, épületgépészeti, tervezői szakmai kérdéseinek tartalmi, szakmai felülvizsgálata kívül esik az ombudsman hatáskörén, nem képezheti alapjogi vizsgálat tárgyát.

A Bejelentő a közérdekű bejelentése intézését kifogásoló panaszában alapvetően azért kérte hivatali elődöm vizsgálatát, mert álláspontja szerint az ITM nem adott teljeskörűen választ az általa feltett kérdésekre.

Az eljáró szerveknek a Pkbt. fentiekben hivatkozott szakaszai szerinti bejelentés alapján eljárási kötelezettsége van, mely kötelezettség a petíciós jog fentiekben hivatkozott klasszikus tartalma alapján nem csak az eljárás lefolytatásának tényét, hanem annak minőségét is magában foglalja.

Az ITM a felülvizsgálati eljárásban küldött megkeresésekre adott válaszában „kiegészítő tájékoztatás a gázkészülékekre vonatkozó előírások változtatására irányuló közérdekű bejelentéshez” tárgyat jelölt meg, holott a felülvizsgálati szakaszban ezt már a Bejelentő felé nem teheti meg.

Fentiek is alátámasztják tehát, hogy az ITM a védett elektronikus rendszeren keresztül határidőben záró levél feltöltésével **formailag eleget tett a közérdekű bejelentés vizsgálatára vonatkozó eljárási kötelezettségének, azonban a bejelentés teljes terjedelmét csak a felülvizsgálati eljárás során, jelentős késedelemmel, ismételt megkeresésekre és sürgetésekre vizsgálta és küldte meg – saját hatáskörben „kiegészítő tájékoztatás”-ként megjelölve – ezzel kapcsolatos tájékoztatását.**

Fentiek alapján megállapítom, hogy az ITM a közérdekű bejelentés vizsgálata során a Bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül – **nem adott teljes körű tájékoztatást és ezáltal a petíciós joggal és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.**

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 25. § (2) bekezdése szerint, **ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztos a e tény jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli; megállapítom, hogy az ITM a felülvizsgálati eljárásban megvalósult késedelmes válaszadásával sértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét is.**

Az ügy érdemén túlmutató kérdések – a társadalmi környezet és az elérhető támogatások

Az ITM a megkeresésre adott válaszában nem vitatta a közérdekű bejelentésben rögzített tényeket, így feltételezésem szerint az érintetti kör számszerűsített nagyságát sem, amelyet az alábbi adatok is alátámasztanak.

A Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) „Miben élünk” 2015-ös lakáskörülményeket vizsgáló felmérésében³⁴ az elmúlt tíz év folyamatainak feltérképezését végezték. A felmérés adatai szerint a magyarországi lakóépületek száma (2015-ben!) közel 2,7 millióra tehető, az ezekben regisztrált 4,4 millió lakásból **2,7 millió 1–3 lakásos épületben** található. **Mintegy 1 millió lakás van nagy méretű, 25 vagy annál több lakásos épületben.**

A KSH 2018-ban kiadott Mikrocenzus 2016 kiadása szerint – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak jellemzőek a magyar társadalom lakáskörülményeire, fűtési rendszereire.

Az új lakások többsége egy vagy több lakást fűtő központi cirkókazánnal épül. (...) Az egy vagy több lakást fűtő központos fűtésű lakások aránya 2001-ben még nem érte el a 40, 2016-ra viszont az 50%-ot is meghaladta.

A kevésbé korszerű egyedi helyiségfűtést használták a lakások egyharmadában. Jász-Nagykun-Szolnok megyében a lakott lakások 53%-ára ez a fűtési mód volt jellemző. Emellett Nógrád, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is a lakások közel felében konvektorral, kályhával fűtöttek. **A leggyakrabban használt fűtőanyag a gáz és a fa.**³⁵ **A megújuló energiaforrással fűtött lakások aránya ugyan még nem jelentős,** de számuk egyre nagyobb. Az újonnan épített lakások körében egyre nő a fűtőanyagként a fán kívüli egyéb megújuló energiaforrást használó lakások aránya, a 2011 után épült lakott lakások esetében már eléri az 5%-ot.

A lakások közel 30%-a 1960 előtt épült. A lakásállományon belül ezek a régi építésű lakások rendelkeznek a legkedvezőtlenebb minőségi jellemzőkkel. A vályogfalazatú lakások több mint 70%-a 1960 előtti építésű, és a kis alapterületű, egyszobás lakások több mint fele is ebben az időszakban épült. Közel egytizedükben nincs fürdőszoba vagy vízöblítéses WC, a **kevesbé korszerű, helyiségenkénti fűtéssel rendelkező lakások aránya 52%.**

Iskolai végzettség szerint vizsgálva a lakókat, megállapíthatjuk, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkező lakók között voltak legnagyobb arányban azok, akik olyan lakásokban éltek, ahol felújítási munkálatokat – klímát szereltek fel, a fűtési rendszert korszerűsítették – végeztek. Ezzel szemben a nyolc általános vagy annál alacsonyabb iskolai végzettségűek között ez az arány a legkisebb.

Mindezek alapján megállapítható, hogy valóban széles társadalmi rétegeket érint a bejelentésben leírt probléma, még akkor is, ha a minisztériumi állásponttal egyetértve, a kialakult helyzet kezelését nem vagy nem kizárólagosan a műszaki szabályozás előírásainak lazításával lehet és kell elérni; ugyanakkor néhány aspektus kihangsúlyozását fontosnak tartom.

A Bejelentő által az 1. és 2. pontban felvetett társasházi probléma – egy kazán elromlás esetén a többi cseréjét egy lakástulajdonos megakadályozhatja, illetve a költségek viselése is problematikus lehet – az ITM álláspontja szerint az érintett tulajdonosok kizárólag a nem megfelelően működő társasházak vonatkozásában szembesülnek ezzel a problémával. Ezt az állítást az a körülmény is megkérdőjelezi, hogy a gyűjtőkémények bélelése akár több

³⁴ https://www.ksh.hu/sajtoszoba_kozlemenyek_tajekoztatok_2016_08_09_2

³⁵ A lakossági fűtés szempontjából a másik jelentős kihívás a szállópor szennyezettség csökkentése miatti szerkezetváltás és az a kapcsolódó ösztönző rendszer megújítása (PM10 csökkentési ágazatközi intézkedési tervek / fűtés korszerűsítési pályázatok / program a végrehajtásáról szóló éves jelentések).

milliók beruházást is igényelhet, mert a társasházakban nem csak egy gyűjtőkémény lehet, annak összegét a szintek száma (bélelés hossza) alapvetően befolyásolja.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához éves szinten 50 feletti számban fordulnak társasházi problémákkal a panaszosok, a társasházak jogi problémáit illetően összesített joggyakorlat is rendelkezésre áll a jogi szakirodalomban, tehát véleményem szerint általános jelleggel azt is lehet mondani, hogy kivételes az olyan társasház, amely nem szembesül ilyen jellegű problémákkal.

Ennél lényegesebb kérdés azonban a társadalmi rétegek lakáskörülményei közötti különbség.

Egy a **lakhatási szegénységről** – az Országos Statisztikai Hivatal adatainak felhasználásával – 2018-ban készült jelentés³⁶ szerint a rosszabb anyagi helyzetű háztartások jellemzően rosszabb minőségű, rosszabb energiahatékonyságú lakásokban élnek. A szegény háztartásokat célzó lakásminőségi, energiahatékonysági intézkedésekkel jelentős eredményeket lehetne elérni – mind a háztartások életminősége, mind környezeti szempontból. A tanulmány szerint a **jelenleg elérhető támogatásokhoz nem férnek hozzá az alacsony jövedelmű csoportok, így azok olyan háztartásokhoz jutnak, akik piacról elérhető hitelekkel vagy előtakarékossággal a támogatás híján is feltehetően el tudnák végezni az épületenergetikai beruházásokat.**

Javaslataik között megfogalmazták, hogy az épületfelújítások finanszírozásánál fontos szempont, hogy a jelenleg kiszámíthatatlanul megjelenő, általában utófinanszírozott (vagyis saját előleget igénylő) vagy hitel formájában igénybe vehető támogatások helyett rendszeres, a magas kezdeti költségeket áthidaló, alacsony jövedelmű háztartásokra célzott megoldások jöjjenek létre. **Az energiahatékony felújításokat támogató finanszírozási formákra a rászoruló háztartásoknak van a legnagyobb szüksége, és az ő lakásaik felújításával lehetne arányaiban a legtöbb energiát megtakarítani.**

Mindezen célok megközelítése álláspontom szerint elősegítené az ENSZ által megfogalmazott **fenntartható fejlődési célok**³⁷ **megvalósíthatóságát** is, így ombudsmani gyakorlatomban kiemelt figyelemmel kísérem e célokat és a megvalósításukat célzó intézkedéseket.

A tájékoztatáshoz való hozzáférés környezete

Az ITM megkeresésemre adott válaszában részletesen kitért – a vizsgált időszakban – a fűtéskorszerűsítés EU által előírt szabályainak nemzeti jogrendszerbe való átültetésének kötelezettségére, a hatályos jogi szabályozásra.

Ugyanakkor az ITM válaszában hivatkozott a **Nemzeti Energetikusi Hálózatra**³⁸, amely a lakossággal kapcsolatos feladatai körében többek között ingyenes energetikai tanácsadást biztosít, tájékoztatást nyújt az elérhető energiahatékonysági pályázatokról. A hálózatra vonatkozóan a vizsgálat lezárásakor az interneten hozzáférhető, a kormányhivatal.hu oldalon elérhető információk³⁹ többnyire 2017-es dátumozásúak, míg 2020-ban a Budapest Főváros Kormányhivatala járási hivataloknál a Nemzeti Energetikus Hálózatra hivatkozás „a keresett oldal nem található” ablakra nyitható.

Itt szükséges kiemelni, hogy a jelentés kiadásakor az energiahatékonyságról szóló törvény végrehajtásáról szóló 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet 8. sz. melléklete 2021. január

³⁶<https://habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/lakasminoseg-es-energiaszegenyseg/>

³⁷<https://www.ajbh.hu/en/-/ensz-fenntarthato-fejlodesi-celok-sustainable-development-goal-sdg-?inheritRedirect=true>

³⁸ https://energiaklub.hu/files/news/Nemzeti%20Energetikusi%20H%C3%A1l%C3%B3zat_20180926.pdf

³⁹ www.kormanyhivatal.hu/hu/kereses#category=all&search=Nemzeti+Energetikusi+H%C3%A1l%C3%B3zat

1-jétől számos alternatív szakpolitikai intézkedést hozott be, részben az energetikai beruházások lakossági tájékoztatása témában is. Így például a Magyar Mérnöki Kamara ingyenes energetikai tanácsadással segíti az építkezőket, lakásfelújítókat, valamint a vállalkozásokat.

Nyilvánvaló, hogy **az állam jelentős összegeket fordított már eddig is a háztartásokat érintő fűtőkorszerűsítési beruházási támogatásokra, – különös tekintettel a jelentős kiadásakor folyamatban lévő energia hatékonysági szakpolitikai intézkedések végrehajtására is – ugyanakkor a támogatások hasznossága és az érintett társadalmi rétegek nagysága – különös tekintettel a legelesettebb rétegekre – a vizsgált időszakban álláspontom szerint nincs arányban az erről szóló kommunikációval.**

Intézkedések

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem **az innovációs és technológiai minisztert**, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy

- a minisztérium eljáró szervezeti egységei fokozott figyelmet fordítsanak a közérdekű bejelentések intézésére, valamint a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására;
- az Ajb. 21. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, a 21. § (1) bekezdés a)-b) pontja szerinti megkeresésekre a jogszabályban előírt határidőn belül válaszoljanak.

Az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem **az innovációs és technológiai minisztert**, hogy fontolja meg a háztartásokat érintő fűtőkorszerűsítési beruházási támogatásokról a társadalom – különös tekintettel kiszolgáltatott társadalmi rétegekre – szélesebb körű, hatékony és célzott tájékoztatását.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos