

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1122/2014. számú ügyben**
(Kapsolódó ügyek: AJB-1121/2014, AJB-1119/2014.)

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

Az örkényi panaszos szociális ellátása és a közkifolyó ügyében kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. Kifogásolta, hogy lakóhelyén az utcájukban közel nyolc éve nem működik az utcai kút. Víztartozása miatt ingatlanán egyáltalán nincs vízszolgáltatás, a működésképtelen utcai kút 200 méteres körzetében nincs közkifolyó. Az önkormányzatot többször kérték a kút megjavítására, azonban semmi sem történt. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a panasz körülményeinek feltárása érdekében vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem Örkény Város Polgármesterétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bek.: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)
- az élethez és emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”]
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- az egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával [...] segíti elő.”)
- alapvető jogok korlátozására csak a szükségesség és az arányosság követelményének figyelembevételével kerülhet sor (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése (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.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.)

- az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (Kr.)
- a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet;
- a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet
- Örkény Város Önkormányzatának 21/2011.(XII.20.) számú rendelete a lakossági és közületi vízdíjról és a kommunális szennyvíz-elvezetés díjáról

A megállapított tényállás

Panaszos a szociális ellátásával összefüggésben azt sérelmezte, hogy lakásfenntartási támogatást vett igénybe, azonban tekintettel arra, hogy vízdíjtarozása volt, a jegyző a lakásfenntartási támogatás teljes összegét a vízdíjtarozásba beszámította. Beszámolója szerint, amikor a beszámításról szóló papírt aláírták vele, abból másolatot nem kapott, és nem ért egyet azzal sem, hogy a lakásfenntartási támogatás teljes összegét elvonják tőle.

A polgármester a megkeresésben ezzel összefüggésben feltett kérdésekre arról tájékoztatót, hogy a szociális törvény 38. §-a értelmében lakásfenntartási támogatást a jegyző a villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhőszolgáltatás, a csatornahasználat és szemétszállítás díjához, a lakbérhez vagy albérleti díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztő részletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez nyújtja, elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában. Ennek megfelelően a lakásfenntartási támogatásra jogosult víz- és csatornadíjának megfizetése a törvénynek megfelelő eljárás.

A közkifolyóval kapcsolatban a beadványozó leírta, hogy az utcájukban közel nyolc éve nem működik az utcai kút. A panaszos saját ingatlanán – a felgyülemlett víztartozása miatt – jelenleg nincs vízszolgáltatás. A működésképtelen utcai kút 200 méteres körzetében sehol sincs közkifolyó. Az önkormányzatot többször kérték a kút megjavítására, azonban semmi sem történt. A panasz körülményeinek feltárása érdekében elrendelt vizsgálat keretében a polgármestertől tájékoztatást kértem arról is, hogy a Vörösmarty utcai közkifolyó javítása miért maradt el, a munkálatok pótlása mikorra várható, illetve hogy pontosan hol, közúton mérve pontosan hány méterre található további közkifolyó. A kapott válasz szerint „a Vörösmarty utcai közkifolyóval kapcsolatos panasz, bejelentés az önkormányzatunkhoz nem érkezett.” Munkatársam több alkalommal telefonon tett kísérletet annak tisztázására, hogy van-e, s ha igen, a panaszos ingatlanától pontosan milyen messze található az egészséges ivóvizet biztosító közkifolyó, de erre a kérdésre a későbbiekben sem érkezett válasz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző 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. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosja 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 tüzi-víz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által 10 megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok)”.

A Vgt. 4. § (2) bekezdés a) pontja alapján a települési önkormányzat vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében köteles gondoskodni a település nem közműves ivóvízellátásáról.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a víziközmű-szolgáltató, valamint a helyi önkormányzat az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szerveknek minősülnek.

Az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltsa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítésére az Ajbt. széles körű ellenőrzési és információszerzési jogosítványokat biztosít. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás, felvilágosítás, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése alapján, amennyiben a biztos adatot, felvilágosítást, magyarázatot kér, a megkeresett szerv a biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) határidőn belül köteles eleget tenni a megkeresésnek.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, 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 ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az 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 indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói 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. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek 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 következő alkotmánybírói gyakorlat¹ rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a *hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét* írja elő. E bekezdés – a tisztességes ügyintézés részeként – rögzíti azt is, hogy a hatóságok a döntéseiket indokolni kötelesek. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is alkotmányi szintre vezette vissza az indokolási kötelezettséget: a 8/2004. (III. 25.) AB határozat rögzítette: a tisztességes eljárás követelménye szerint elvárható, hogy az érdekelt megismerhesse az ügyében hozott határozat részletes indokait. Az Alaptörvény rendelkezésének logikai értelmezéséből következik, hogy az indokolás nélküli érdemi hatósági döntés eleve tisztességtelen; nem érvényesül ez a rendelkezés, ha az érintetteket nem tájékoztatják arról, hogy jogaikról, kötelezettségeikről, jogállásukról milyen tények és jogszabályok alapján döntöttek. A tájékoztatás hiánya ugyanis a tartalmi jogorvoslás lehetőségét is megvonja. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni². A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének 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. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 6/1998. (III. 11.) AB határozat

A tisztességes ügyintézés követelményéből következik az is, hogy az egyedi, mérlegelés alapján meghozott döntések meghozatalánál is jogszabálynak objektív módon kell meghatározni a mérlegelés szempontjait a hatóság számára³.

3. Az Alaptörvény 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.

Az *egészséges ivóvízhez való jog* biztosítása azt jelenti, hogy a vízkészletet, mint véges természeti erőforrást, horizontális állami védelemben kell részesíteni, és az állam vagy a helyi önkormányzatok útján az állampolgárokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvizet kell eljuttatni. Az eljuttatás formája lehet a víziközmű szolgáltatás, aminek (a hatályos szabályozás szerint) speciális esete közkifolyók működtetése, de ahol erre nincs mód, a települési önkormányzat köteles zacskós/palackos ivóvíz biztosítására, vagy lajtos kocsis üzemeltetésére.

A 8/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, 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.

Az Európai Parlament állásfoglalásában – az ENSZ közgyűlés e tárgyban 2010-ben elfogadott határozatával összhangban – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében.

Az ENSZ Közgyűlése a 2010. július 28-án határozatában alapvető emberi jogként ismerte el a tiszta vízhez és a megfelelő szennyvízelhelyezéshez jutás jogát. A határozat felszólítja a világ országait illetve a nemzetközi szervezeteket, hogy szükséges erőforrások biztosításával és technológia átadásával segítsék – elsősorban a fejlődő országokat – azon cél megvalósításában, hogy mindenki számára biztosítható legyen a biztonságos, tiszta, elérhető és megfizethető ivóvíz és a megfelelő szennyvíz-elhelyezés.

A 2005-ben hatályba lépett Víz és Egészség Jegyzőkönyv a víz eredetű megbetegedések csökkentése és megelőzése érdekében megkötött (jelenleg egyetlen) nemzetközi jogi egyezmény. A Jegyzőkönyv fő célja az emberi egészség és életminőség megóvása a vízgazdálkodás javításával - beleértve a vízi ökoszisztéma megóvását - és a víz-eredetű megbetegedések megelőzésével és csökkentésével. Ezen célok elérése érdekében az egyezményt ratifikáló államok kötelessége a vízkörforgás minden területének lefedésével nemzeti és helyi célok lefektetése. Az egyes államok, mint az egyezményben „Részes Felek” kötelessége továbbá a célok végrehajtásának eredményességéről beszámolni.

A Jegyzőkönyv előírja, hogy a Részes Feleknek olyan pozitív intézkedéseket kell hozniuk, amelyekkel segítik mind az egyéneket, mind a közösségeket a biztonságos ivóvíz valamint megfelelő szennyvíz elhelyezés elérésében. A Jegyzőkönyv rendelkezik továbbá a lakosság tájékoztatásáról, a nyilvánosság bevonásáról, az igazságszolgáltatáshoz való jogról, a társadalmi felelősségvállalásról valamint az oktatásról. Intézkedéseket tartalmaz a nemzetközi szolidaritásról is, kötelezve a Részes Feleket egymás támogatására a Jegyzőkönyv előírásainak teljesítésében. A Jegyzőkönyv rendelkezéseket tartalmaz a diszkrimináció elutasításáról is. A Jegyzőkönyv 5. cikk 1) pontja előírja, hogy „biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek”.

³ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

A Jegyzőkönyv tehát szoros kapcsolatot teremt az emberi jogok, az egészségügy, a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés között. Magyarország a Jegyzőkönyvet a 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelettel kihirdette, így a vállalatok számon kérhetőek a magyar államon.

4. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a *szociális biztonság* megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. 2000-ben pedig elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kinyilvánításával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítását állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásban kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

Az alkotmánybírósági gyakorlatból következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog jellemzően nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, így nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás rendszere nem különböztet aszerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorul szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig tehát, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy indokolt esetben kiegészítő jelleggel kap.

A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

5. Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz* való jogot egyértelműen, mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható⁴. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi – vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentalizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

6. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz* való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

⁴ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőköt. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében. Az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat során kiemelt figyelmet fordítok a veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesítésére. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból – például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt – minősülhetnek veszélyeztetettnek. Helyzetükben a közös az, hogy kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális. Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az egzisztenciálisan vagy más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették azt is, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A lakásfenntartási támogatás eltérítése a víziközmű szolgáltató felé

A panaszos felhalmozódott vízdíjtarozása miatt az önkormányzat jegyzője a rászoruló számára megállapított lakásfenntartási támogatás teljes összegét a díjtarozás kiegyenlítésére irányította.

A Szocvtv. 2. §-a szerint a szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata.

A lakásfenntartási támogatás⁵ a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott hozzájárulás, amelyet a jegyző a villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő-szolgáltatás, a csatornahasználat és a szemétszállítás díjához, a lakbérhez vagy az albérleti díjhoz, a lakáscélú pénzintézeti kölcsön törlesztő részletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez állapít meg.

A lakásfenntartási támogatást elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában⁶, és a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti.

A természetbeni szociális ellátás formájában megállapított lakásfenntartási támogatás a szolgáltató részére történő folyósításáról a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet rendelkezik részletesen. A rendelet 21. §-a szerint természetbeni szociális ellátás formájában megállapított lakásfenntartási támogatás összegét a támogatással érintett költség(ek) – a vizsgált esetben a vízdíj – tekintetében a szolgáltató írja jóvá. A jegyző a természetbeni szociális ellátás formájában megállapított, havi rendszerességgel nyújtott lakásfenntartási támogatásra való jogosultságról a szolgáltató részére adatot szolgáltat. A közszolgáltató – a vizsgált esetben a víziközmű-szolgáltató – az általa kiállított számlában (részszámlában) havonta, illetve a számlakibocsátás gyakoriságához igazodóan, külön soron, a számla végösszegének a támogatással való csökkentése révén érvényesíti a támogatást. *A kifogásolt gyakorlatot összevetve a jogszabály rendelkezéseivel, megállapítható, hogy nem tekinthető jogsértő eljárásnak, ha a lakásfenntartási támogatást a jegyző az ezt megállapító határozatában természetbeni támogatásként nyújtja a kérelmező lakhatását legnagyobb mértékben veszélyeztető lakásfenntartási költséghez, esetünkben a vízdíj tartozás kiegyenlítéséhez.*

A kifogás azonban nem kizárólag azzal összefüggésben merült fel, hogy a jegyző a lakásfenntartási támogatás teljes összegét a vízdíj hátralék törlesztéséhez utalja át közvetlenül a szolgáltató számára, hanem az ügyfél azt is sérelmezte, hogy a lakásfenntartási támogatás szolgáltató részére való továbbításához aláírt nyilatkozatából nem kapott másolatot.

A Ket.⁷ előírásai szerint az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba, sőt, az iratbetekintés során másolatot⁸, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet. E jog az iratbetekintésre jogosultat az eljárás jogerős lezárását követően is megilleti⁹.

Az általam vizsgált eljárásban tehát a kérelmezőnek a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alapvető joga akkor érvényesül maradéktalanul, ha számára az eljáró szerv biztosítja a lakásfenntartási támogatása ügyében keletkezett iratokba való betekintést, és az iratokról – köztük a támogatás vízdíjba történő beszámításához adott hozzájárulásáról – másolatot is készíthet. Tekintettel arra, hogy az ügyfél kért, de nem kapott másolatot az eljárásban keletkezett dokumentumokról, megállapítottam, hogy a hatóság jogsértően járt el.

Az egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXXVII. törvény azonban beiktatott néhány, a szociálisan rászorulókat kedvezményeivel összefüggő rendelkezést.

⁵ Szocvtv. 38. § (1) bekezdés vizsgálat idején hatályos rendelkezése

⁶ Szocvtv. 38. § (1a) bekezdés vizsgálat idején hatályos rendelkezése

⁷ Ket. 68. § (1) bekezdés

⁸ Ket. 68. § (5) bekezdés

⁹ Ket. 68. § (6) bekezdés

Ezek a – vízhasználók szempontjából is releváns – szabályok 2014. január 1-én léptek hatályba. A törvénymódosítás a Vkszt.-be¹⁰ is beiktatta a *védendő felhasználó* fogalmát, aki eszerint az a természetes személy felhasználó – ideértve a mellékvízmérővel rendelkező elkülönített vízhasználót, valamint a fogyasztással élő felhasználót is – aki jogszabályban meghatározott szociális helyzete alapján a víziközmű-szolgáltatásban megkülönböztetett feltételek szerint vehet részt. A védendő felhasználókra vonatkozó részletes szabályok kormányrendeletben történő megállapítása vizsgálatom idején hiányzott, azonban a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium rendelkezésemre bocsátotta a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló rendelet-tervezetet, amelyet az *AJB-4386/2014.* számon véleményeztem. Az időközben jóváhagyott, a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendeletmódosítás szabályai¹¹ szerint, ha a védendő felhasználók nyilvántartásában nem szereplő lakossági felhasználó díjtartozásával 45 napot meghaladó késedelembe esett, a víziközmű-szolgáltató további 15 napon belül írásban, közérthető módon és áttekinthető formában tájékoztatja a lakossági felhasználót a szociálisan rászoruló felhasználókat megillető kedvezményekről, a védendő felhasználók nyilvántartásába történő felvétel kérelmezésének módjáról, valamint megküldi részére a rendelet 9. melléklete szerinti adatlapot.

A rendelet alkalmazásában¹² szociálisan rászoruló felhasználónak azt a természetes személyt kell tekinteni, aki, vagy akinek a háztartásában élő személy a Szocvtv. rendelkezései szerint időskorúak járadékában részesül, aktív korúak ellátására jogosult, lakásfenntartási támogatásban, vagy ápolási díjban részesül, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 19. §-a szerinti rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben, vagy a Gyvt. 25. §-a szerinti otthonteremtési támogatásban részesült, illetve nevelőszülő, aki saját háztartásában neveli a gondozásába helyezett átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermeket, továbbá a hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló törvény alapján a Nemzeti Eszközkezelővel bérleti jogviszonyban áll. A Szocvtv. 2015. március 1-jén hatályba lépett módosítását követően, ahol jogszabály lakásfenntartási támogatást említ, ott a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott *települési támogatást* kell érteni.

2. Az önkormányzat egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos feladatai

Az *AJB-677/2013.*, illetve az *AJB-5527/2013.* számú ombudsmani jelentésekben már vizsgáltam a testi és lelki egészséghez való jogon belül külön is az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását, mint alapvető jog érvényesülését, az egyenlő esélyű egészséges ivóvízhez jutás problémakörét, és foglalkoztam a lakossági vízfogyasztás korlátozásának egyes kérdéseivel is.

Kifejtettem, hogy az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (Kr.) 81. § (1) bekezdése szerint „a közkifolyókon szolgáltatott ivóvizet – háztartási célú vízhasználatra – a közműves ivóvízellátásba be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlan lakói vehetik rendszeresen igénybe.” Vagyis a közkifolyó alkalmazásának két esetköre van: 1. a településen a víziközmű kiépített, de az adott háztartás nem kötött rá valamilyen okból; 2. a háztartásban van közműves ivóvízvételi hely, de korlátozták vagy felfüggesztették az ingatlanon a vízszolgáltatást. A Vkszt. 58. § (6) bekezdése szerint „a létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a víziközmű-szolgáltató – az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében – a víziközmű tulajdonosának költségére közkifolyót helyezhet el. A közkifolyó üzemeltetésének költségeit a települési önkormányzat fizeti meg a víziközmű-szolgáltató részére.”

¹⁰ Beiktatta: 2013. évi CCXXVII. törvény 17. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

¹¹ 88/B. § (8) bekezdés

¹² 88/B. § (1) bekezdés

A Vkszt. és a végrehajtására kiadott Korm. rendelet fogalmai szerint¹³ a közkifolyók esetén az önkormányzat minősül fogyasztónak, és kizárólag az önkormányzat és a szolgáltató áll egymással közüzemi jogviszonyban. Közkifolyó esetében nem köt a szolgáltató külön-külön közüzemi szerződést a közkifolyóról vizez vételező lakossággal. A Kr.¹⁴ alapján tehát a közműves ivóvízellátásba be nem kötött, vagy ivóvíz-szolgáltatás korlátozással érintett ingatlan lakói által háztartási célú vízhasználatra rendszeresen igénybe vett ivóvíz-törzshálózatról történő közterületi vízvétel az önkormányzat vízfogyasztásának minősül, a díjat a víziközmű-szolgáltatónak a települési önkormányzat fizeti. Örkény városban víziközmű-rendszer üzemel. A víziközmű-szolgáltató a Dabas és Környéke Vízügyi Kft. (DAKÖV). Az önkormányzat a város területén az ivóvíz díját a 21/2011.(XII.20.) számú rendeletével szabályozta. Az önkormányzati rendelet a lakossági és közületi vízdíj mértékét szabja meg, a közkifolyókról nem rendelkezik. A Kr. rendelkezéseit alkalmazva a be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlanok vízhasználatára esetében az önkormányzatot terheli a közkifolyók használati díjainak kiegyenlítése a szolgáltató felé.

3. A szolgáltató egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos feladatai

A Kr.¹⁵ alapján a létfenntartási és közegészségügyi vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás biztosítása egyértelműen a vízszolgáltató kötelezettsége. E körben a szolgáltatás szükségsszerű korlátozására külön berendezést építhet be, mellyel a vízhasználatot időben és mennyiségben korlátozhatja, az átfolyó ivóvíz mennyiségét csökkentő szűkítőt helyezhet el, illetve előrefizetős mérőt szerelhet fel, ha ebben és a fennálló tartozások megfizetésében a felhasználóval megállapodott. A víziközmű-szolgáltató a Kr.¹⁶ értelmében a lakossági felhasználó esetében a közszolgáltatási ivóvíz-szolgáltatást *a járási népegészségügyi intézetének hozzájárulásával függesztheti fel*, ha a létfenntartási és közegészségügyi

¹³ A Vkszt. „2. § E törvény alkalmazásában: 5. felhasználási hely: az a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan, amelyen a víziközmű-szolgáltatást a felhasználó igénybe veszi, 6. felhasználó: a víziközmű-szolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében igénybe vevő természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan használója, és sorban mögötte az ingatlan tulajdonosa, 15. lakossági felhasználó: az a természetes személy felhasználó, aki nem jövedelemszerző gazdasági tevékenység keretében, saját háztartása, üdülő vagy hétvégi ház, garázs ellátása érdekében veszi igénybe a víziközmű szolgáltatást, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, 24. 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), 25. víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan: az az ingatlan vagy ingatlanrész a) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvízellátásra lehetőséget kínál (...)” Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet: „1. § 18. ivóvíz-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan: az az ingatlan, amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvíz-szolgáltatásra lehetőséget ad, vagy olyan szennyvíz-elvezetési hely, amely a közműves szennyvíz-elvezetési szolgáltatás igénybevételére ad lehetőséget; 19. ivóvízvételi hely: az ivóvizet szállító vezeték azon része, ahol a beépített szerelvények rendeltetészerű használatával a vezetékből ivóvíz vételezése lehetséges; 36. szolgáltatási díj: a víziközmű-szolgáltatás igénybevételének ellenértékéeként a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény szerint fizetendő díj; 37. szolgáltatási pont: a) ivóvíz-szolgáltatási pont: aa) az ivóvíz-bekötővezetéknek a felhasználó felőli végpontja, ab) a víziközmű-szolgáltató által üzemeltetett törzshálózaton a közüzemi szerződésben meghatározott hely, elágazási pont vagy végpont, ac) a víziközmű-szolgáltató által üzemeltetett rendszer átadási pontja, 38. szolgáltatott ivóvíz: közüzemi jogviszony keretében a felhasználó részére a szolgáltatási ponton, vagy közvetlenül a víziközmű-elosztóhálózat vízvételzés céljára alkalmas szerelvényein keresztül, továbbá a szállított vízből biztosított ivóvíz;”

¹⁴ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. §

¹⁵ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (5) bekezdés c) pont

¹⁶ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (1) bekezdés

vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátást más, elérhető módon biztosítja, aminek módja lehet a közkifolyó¹⁷ elérhetőségének biztosítása.

A víziközmű-szolgáltató a közkifolyót a létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a víziközmű tulajdonosának költségére alakítja ki, az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében.

E hozzájárulás megadásának feltételeit a Kr.¹⁸ egyértelműen rögzíti: települési önkormányzat hozzájárulását megadja, ha a víziközmű-szolgáltató igazolja, hogy az ivóvíz szolgáltatás korlátozó intézkedés végrehajtását megkísérelte, de azt a felhasználó meghiúsította.

A jogalkotó a Kr.-ben¹⁹ pontosan meghatározta azt is, mikor tekinthető biztosítottnak a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás: ha az ivóvízellátás legalább *20 l/fő/nap mennyiségben*, négy emeletnél nem magasabb lakóépület esetén legfeljebb *150 m távolságon belüli vízvételési lehetőséggel* (közkifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott.

Az ellátás biztonságának elve az ivóvíz minőségét és a folyamatos, költséghatékony, szakszerűen és biztonságosan, hosszútávon fenntartható módon üzemeltetett rendszerek működtetését követeli meg, fentiek alapján ezért – figyelemmel a 8/1994. (V.20.) AB határozatra, illetve arra is, hogy az ivóvízhez való eljutás meghatározott módja nem alapjog – ahol vezetékes vízhálózat van kiépítve, ott az önkormányzat elsődlegesen a max. 150 méterenként elhelyezett közkifolyók működtetésével köteles a min. 20 liter/fő/napra vonatkozó (közegészségügyi) vízbiztosítási feladatait ellátni.

Mindezekre figyelemmel a vízszolgáltatás korlátozásával az érintettek testi és lelki egészséghez, ezen belül az egészséges ivóvízhez való joga akkor érvényesül, ha a víziközmű-szolgáltató eleget tesz jogszabályban meghatározott kötelezettségének, és annak az ingatlanak a lakói számára, amelyben az ivóvízszolgáltatást felfüggesztette, és amely ingatlanon nincs elérhető, a közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz, személyenként 20 liter ivóvizet szolgáltat naponta 150 méternél nem távolabbi közkifolyóról, vagy tűzcsapról, illetve ezek hiányában a megszabott mennyiségű ivóvizet szállítja az érintettek számára.

Mindez azonban a vizsgálat idején nem volt tisztázható az önkormányzat együttműködési kötelezettségének hiányosságai miatt.

4. Az egészséges ivóvízhez való hozzáférés

Az egészséges ivóvíz biztosítása olyan állami kötelezettség, amelynek a szubszidiaritás elve alapján, helyben az önkormányzat a víziközmű-szolgáltatóval együttműködve tesz eleget. A Víz és Egészség Jegyzőkönyv 5. cikke szerint „*A jelen Jegyzőkönyv végrehajtása terén tett intézkedések során a Résztes Feleknek elsősorban a következő elveket és megközelítéseket kell követniük: 1) Biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek;*”. Az Nemzeti Környezetvédelmi Program III. megfogalmazása szerint: „*A lakosság ivóvízzel való ellátása a legfontosabb közszolgáltatások egyike, amely nélkülözhetetlen emberi szükségletet és társadalmi-közegészségügyi igényt elégít ki. A lakosság egészséges ivóvízzel való ellátása az önkormányzatok kötelező feladata. Hazánk települései rendelkeznek közműves ivóvízellátással (2007-ben 3151 településén működött a szolgáltatás, a kiépített ivóvízhálózat hossza 65,3 ezer km).*”²⁰

¹⁷ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (6) bekezdés

¹⁸ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (7) bekezdés

¹⁹ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (10) bekezdés

²⁰ NKP III 5.4.5.1. Biztonságos ivóvízellátás cím

Örkény Város Önkormányzata polgármesterének a Vörösmarty utcai közkifolyó állapotával és paramétereivel kapcsolatosan konkrét kérdéseket tettem fel.

A polgármester válasza e kérdéskörben pusztán arra a tényközlésre korlátozódott, hogy nem volt panaszbejelentés a közkifolyó miatt. Az önkormányzat eljárási kötelezettsége az egészséges ivóvízhez való hozzáférés tekintetében azonban nem kizárólag a panaszkezelési eljárás szabályaiból következik.

Az önkormányzat a fentebb hivatkozott jogszabályok alapján panaszbejelentés hiányában is köteles ivóvízszolgáltatást biztosítani – ahol vezetékes vízhálózat van kiépítve, ott a max. 150 méterenként elhelyezett közkifolyók működtetésével – azok számára, akik a víziközmű hálózatba nem kapcsolódtak be, vagy korlátozták, illetve felfüggesztették az ingatlanon a vízszolgáltatást. Erre vonatkozóan azonban a polgármester semmilyen adatot nem szolgáltatott, a későbbi, telefonon előadott kérésekre sem érkezett válasz az Örkény, Vörösmarty utcai közkifolyó állapotával, elhelyezkedésével kapcsolatosan. *A polgármester válaszában nem igazolta, hogy a szóban forgó közkifolyó a panaszos ingatlanától mért, jogszabályban megszabott távolságon belül fekszik és elérhető, azaz szolgáltatja a személyenként napi 20 liter ivóvíz minőségű vizet, a szolgáltatásból ideiglenesen kizárt család számára.*

Az alapvető jogok biztosa feladatának ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az Ajbt. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladatát a biztos el tudja látni: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztost alkotmányos feladata ellátásában, ennek következtében sérül az ombudsmani intézmény kiszámítható és jogszerű működése.

Az egészséges ivóvizet biztosító, Örkény, Vörösmarty utcai közkifolyó állapotával és paramétereivel kapcsolatosan kérdéseket tartalmazó megkeresésemre adott hiányos válaszát Örkény Város Önkormányzata több hónapon át, ismételt kérések ellenére sem egészítette ki, ennek hiányában nem volt tisztázható, hogy miként jut egészséges ivóvízhez a szolgáltatásból kizárt család. Azzal, hogy a törvényben előírt válaszadási kötelezettségét²¹ a polgármester nem teljesítette, a vizsgálat lefolytatását hátráltatta, gátolta az alapvető jogok biztosát alkotmányos jogkörének gyakorlásában. Ebből következően az együttműködési kötelezettség megsértése önmagában is alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

Tekintettel arra, hogy fentiek következtében a vizsgálat feltáró szakaszában nem sikerült kétséget kizáróan tisztázni azt, hogy a család hozzáfér-e az előírt mennyiségben az egészséges ivóvízhez, a panasz ombudsmani eljárás keretében történő érdemi vizsgálatának lezárása mellett a következő intézkedéseket teszem.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogok érvényesülése, és a visszásságok jövőbeni bekövetkeztének megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem *Örkény Város Önkormányzat Képviselőtestületénél*, hogy soron kívül vizsgálja meg, biztosított-e a korlátozással érintett ingatlan esetében az elérhető, közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz, van-e közkifolyó panaszos lakóingatlanától mért, jogszabályban megszabott távolságon belül, szolgáltatja-e a napi 20 liter mennyiségű, ivóvíz minőségű vizet személyenként, a szolgáltatásból ideiglenesen kizárt család számára, továbbá intézkedésével gondoskodjon a korábban működő közkifolyó üzembe helyezésének felülvizsgálatáról;

²¹ Ajbt. 21.§ (2) bekezdés

2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a DAKÖV Dabas és Környéke Vízügyi Kft. víziközmű-szolgáltatót, hogy a külön jogszabályban meghatározott kötelezettségének eleget téve, működjön együtt Örkény Város Önkormányzatával, és amennyiben annak az ingatlanok a lakói számára, amelyben az ivóvízszolgáltatást felfüggesztette, a közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz nem biztosított, gondoskodjon az érintetteknek a személyenként napi 20 liter/fő mennyiségű ivóvíz szállításáról;

3. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Dabasi Járási Népegészségügyi Intézetének a vezetőjét*, vizsgálja meg, hogy a víziközmű-szolgáltató a közszolgáltatási ivóvíz-szolgáltatást az ivóvíz-szolgáltatás korlátozással érintett örkényi lakóingatlanon a járási népegészségügyi intézet hozzájárulásával függesztette-e fel, illetve a létfenntartási és közegészségügyi vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátást más, a szolgáltatás felfüggesztését követően elérhető módon biztosította-e az ingatlanban lakók számára;

4. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy a hivatal törvényességi felügyeleti jogkörében kísérelje figyelemmel az önkormányzat egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos intézkedéseit célzó döntéshozatali eljárását;

5. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét*, hogy a Vkszt.-ben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy Örkény Város Önkormányzata, és a víziközmű-szolgáltató által kötött vízközmű-szolgáltatási szerződés alapján maradéktalanul érvényesül-e a Vkszt. 1. § (1) bekezdése b) c) és d) pontjában előírt ellátásbiztonság, ellátási és szolgáltatási felelősség elve, különös figyelemmel az utcai közkifolyók működtetésére.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.