

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3316/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

Az eljárás megindítása

A panaszos a Lovasberényi Szőlőhegyi Vízitársulat (a továbbiakban: Vízitársulat) megalakulásának és működésének jogszerűségét vitatja. Tájékoztatása szerint 2012. év folyamán a Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatósághoz (a továbbiakban: Igazgatóság) fordult a vízitársulattal kapcsolatos panaszával, választ azonban egy év múlva sem kapott.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amely a panaszügyben érintett állami szervezet eljárására terjed ki.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem az Igazgatóságot, a Vízitársulatot és Lovasberény Község polgármesterét.

A vizsgálat ideje alatt, 2015 januárjában a panasszal érintett vízitársulat végelszámolás alá került, tehát tárgyi ügyben a panasz oka szűken értelmezve megszűnik, azonban a konkrét panasszal érintett élethelyzetben túlmutatóan, annak kialakulását előidéző jogalkalmazói magatartás, hiányos jogszabályi környezet indokoltá teszik a vizsgálat jelentéssel való lezárását, és intézkedések megfogalmazását.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Vttv.)
- a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Cégtv.)

A megállapított tényállás

A panaszos először 2012 januárjában fordult Hivatalunkhoz a Vízitársulat működése kapcsán. A Vízitársulat megalakítását, működését és a megállapított fizetési kötelezettséget sérelmezte. A beadvány szerint a Vízitársulat a felszámított éves működési költséget jogi úton követeli a panaszostól, mivel azt önként nem fizette meg, tekintettel arra, hogy ő a közműves ivóvíz szolgáltatásra a Fejér Megyei Önkormányzatok Víz- és Csatornamű Zrt.-vel kötött szerződést, és véleménye szerint a Vízitársulat valódi tevékenységet nem is végez. Az akkor hatályos szabályozás szerint a vízitársulatok törvényességi felügyeletét a területileg illetékes cégbíróság, a közfeladatok ellátása feletti szakmai felügyeletet a vízitársulat működési területe szerinti vízügyi igazgatási szerv látta el¹.

¹ Vttv.40. § (1) és (2) bekezdése

A beadványból kiderült, hogy a panaszos még nem kereste meg a vízügyi igazgatóságot, így nem merítette ki a jogorvoslathoz való jogát, ezért vizsgálat megindítására nem volt lehetőségünk. A hatáskör hiányában történt ombudsmani elutasítást követően 2012 márciusában a panaszos megkereste az Igazgatóságot, azonban választ nem kapott, így 2013 áprilisában ismét az intézkedésünket kérte. Hivatalom 2013 szeptemberében kereste meg a vízügyi igazgatóságot, amelynek vezetője még abban a hónapban tájékoztatott arról, hogy a megkeresés során azt állapították meg, hogy az ügy elintézése azért maradt el, mert a panaszos beadványa más iratokkal keveredett össze. Az Igazgatóság a vizsgálatot 2013 novemberében zárta le, amely során jogszabálysértésre utaló körülményt nem tárt fel, és erről levélben tájékoztatta a panaszost.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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. ugyanakkor lehetőséget ad a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervezetnek vagy az Alkotmánybíróságnak a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

II. A vizsgált alapjogok 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 ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a IV. Alaptörvény módosítást követően az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában elvi élel rámutatott arra, hogy az Alaptörvény-módosítást követően „az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybíróági 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.” Az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a *jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. *A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás.* Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.² Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybíróági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

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

² Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

III. Az ügy érdemében

Jogsabályi háttér

A vízgazdálkodási társulatnak két formája lehet az ellátandó közfeladat jellegétől függően: *víziközmű társulat* és *vízitársulat*³.

A *víziközmű társulat* a Vgtv. 38. §-a alapján közfeladatként a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási intézkedéseket hoz létre, illetve fejleszt.

A *vízitársulat* a Vttv. 3. § (2) bekezdése alapján közfeladatként a működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízellátási intézkedéseket hoz létre, karbantartási és üzemeltetési feladatokat lát el. Működési területén környezetvédelmi, természetvédelmi táblán, illetve üzemben belüli meliorációs és mezőgazdasági vízszolgáltatási feladatokat végezhet. A (3) bekezdés szerint a társulat alapszabályban meghatározott közfeladatait elősegítő vállalkozási tevékenységet is folytathat.

A jogalkotó a két vízgazdálkodási társulati formát egyértelműen elhatárolja egymástól, nincsen arra vonatkozó megengedő feltétel, hogy a két forma egymással vegyíthető lenne. A két társulati forma tekintetében eltérően alakul a külső ellenőrzés, felügyelet szervezetrendszere is.

A Vgtv. 39. § (1) bekezdésének a panaszos beadványának benyújtásakor hatályos megfogalmazása alapján a víziközmű társulat törvényességi felügyeletét – ideértve a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő törvényes megalakulás és működés ellenőrzését is – a társulat székhelye szerint illetékes vízügyi igazgatási szerv gyakorolta⁴. A Vgtv. 39. § (2) bekezdése kimondta, hogy a törvényességi felügyelet kiterjed a társulat megalakulásának, működésének, ellenőrzésére, továbbá annak vizsgálatára, hogy *a)* alapszabálya, valamint más belső szabályzatai, *b)* szerveinek határozatai és a testületi szervek működése, *c)* az érdekeltségi (tagsági) jogviszony keretében a jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése megfelel a jogszabályoknak, továbbá a testületi szervek határozatainak és a társulat alapszabályának. A (3) bekezdés pedig alkalmazni rendelte a közfeladat ellátás állami ellenőrzésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit.

A Vttv. 2012 márciusában – és jelenleg is – hatályos 40. § (1) bekezdése szerint a vízitársulat felett a törvényességi felügyeletet a cégbíróság látja el. A (2) bekezdés szerint a társulat közfeladatainak ellátása feletti szakmai felügyeletet a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter, az irányítása alatt álló, a társulat működési területe szerinti vízügyi igazgatási szerv útján látja el.

³ Vgtv. 34. § (1) bekezdés

⁴ 2013. január 2-ától a törvényességi felügyeletet már a cégbíróság hivatott ellátni, eljárására pedig a Cégtv. előírásait kell alkalmazni. A törvényességi ellenőrzés maradt a társulat székhelye szerint illetékes vízügyi igazgatóságok hatáskörében, amelynek keretén belül: *a)* tagja a szervező bizottságnak és nyomon követi annak munkáját, továbbá részt vesz a taggyűlésen, *b)* ellenőrzi a víziközmű társulat alapszabályát, belső szabályzatát és határozatait, *c)* vizsgálja a víziközmű társulat szerveinek működését, *d)* ellenőrzi, hogy a végzett tevékenység mennyiben jelenti a 38. §-ban foglalt közfeladat ellátását, *e)* vizsgálja a közfeladat teljesítésének végrehajtását követően az elszámolási eljárás lefolytatását. A (4) bekezdés szerint, ha a vízügyi igazgatási szerv a jogszabályban, az alapszabályban vagy a belső szabályzatban foglaltak megsértését észleli, felhívja a víziközmű társulatot a jogsértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a vízügyi igazgatási szervet tájékoztatni. Az (5) bekezdés szerint, ha a megadott határidőn belül a jogsértést a víziközmű társulat nem szüntette meg, a vízügyi igazgatási szerv tizenöt napon belül kérelmezi a cégbíróságnál a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.

A Cégtv. 72. §-a alapján a törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy a cégnyilvántartás közhitelességének biztosítása érdekében a cégbíróság intézkedéseivel a cég törvényes működését kikényszerítse. A törvényességi felügyelet célja, hogy a jogalanyok jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően járjanak el, működésük feleljen meg a hatályos jogszabályok előírásainak. A törvényességi felügyeleti eljárás mivel formai ellenőrzést jelent, érthetően okirati bizonyítás alapján kerül lefolytatásra, szükség szerint az érintettek személyes meghallgatásával kiegészítve.

A szakmai felügyelet intézménye arra szolgál, hogy az adott tevékenység céljának, társadalmi rendeltetésének⁵ megfelelőségét, különösen az adott terület szakmai szabályainak betartását, azoknak való megfelelőségét vizsgálja, értelemszerűen ennek ellátása az adott tevékenység értékeléséhez szükséges speciális szakismeret birtokában lehetséges. A jogalkotó a víztársulatok esetében azonban nem határozta meg a szakmai felügyelet tartalmát, a vizsgálati és az intézkedési eszközöket.

Megállapítások

1. A panaszos 2012 márciusában fordult bejelentéssel az Igazgatósághoz, vitatva a Víztársulat létrejöttének, működésének, valamint a működési költség fizetési kötelezettsége megállapításának jogszerűségét. A vizsgálatot a vízügyi igazgatóság csak másfél éves késéssel, 2013 őszén folytatta le. Az Igazgatóság az általa víziközmű társulat törvényességi ellenőrzéseként nevesített vizsgálat⁶ során a Víztársulat működésében nem talált jogszerűtlenséget, így nem fordult a cégbírósághoz.

A vízügyi igazgatóság azzal, hogy a 2012-ben tett bejelentést másfél éven keresztül nem vizsgálta ki, az eljárás jelentős elhúzódnását idézte elő, és a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.

2. A részemre megküldött iratanyag alapján az Igazgatóság eljárása csak arra terjedt ki, hogy a Víztársulat az alapszabályának megfelelően hozza-e meg belső határozatait, nem terjedt ki viszont annak vizsgálatára, hogy alapszabálya megfelel-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, valóban fejt-e ki tényleges és alapszabályának megfelelő tevékenységet.

A Víztársulat cégkivonata szerint víztársulati formában működik. Hivatalomnak megküldött – 2013. május 4-én kelt módosításokkal egységes szerkezetű – alapszabályának bevezetőjében az áll, a Víztársulat tevékenysége és feladata, hogy a társulat működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízellátási létesítményeket hoz létre karbantartási és üzemeltetési feladatokat lát el. A működési területen telektulajdonnal rendelkező természetes és jogi személyek által megvalósított vízvezeték rendszert működteti, fejleszti és tartja fenn, amely biztosítja a tag telektulajdonosok részére a vízfogyasztást, és lehetőséget nyújt kertek ápolásához, növények termesztéséhez, valamint a tűz elleni védelemhez járul hozzá. Az Alapszabály I.5. pontja szerint a társaság fő tevékenységi köre: víztermelés, vízkezelés és vízellátás.

⁵ A Vttv. 4. § (1) bekezdése szerint a társulat szakmai feladatai: a) vízrendezés: a káros többletvizek rendezett elvezetésének, visszatartásának biztosítása; b) vízkárelhárítás: belvízkárok és helyi vízkárok elhárítása, mérséklése; c) árvízmentesítés: a folyók árterületét mentesítése az időszakos elöntésektől; d) mezőgazdasági vízhasznosítás, öntözővíz biztosítása mezőgazdasági termelők számára, vízpótlás, vízszolgáltatás halastavak számára; e) vízvisszatartási, víztározási feladatok. (2) bekezdés: a társulat a vízrendezési feladatok ellátása érdekében közcélú vízgazdálkodási létesítményeket (csatornákat, szivattyútelepeket, tározókat) létesít, fejleszti, újít fel, tart fenn és üzemeltet, továbbá vízfolyásokat tart fenn és üzemeltet.

⁶ Szfvár-2298 0007/2013. számú tájékoztatás

Azaz a Vízitársulat fő tevékenységi köreként olyan tevékenységet jelölt meg, amely a Vgtv. alapján csak víziközmű társulati formában végezhető. Valamint a vízellátás, vízfogyasztás biztosítása nem képezheti vízgazdálkodási társulás feladatát sem víziközmű társulat, sem vízitársulati forma esetén sem.

Fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy a Vízitársulat 2014. december 31-ével a tulajdonában lévő egyéb célú vízvezeték rendszert⁷ további üzemeltetés, fenntartás céljából átadta Lovasberény község Önkormányzatának. A társulat 2015. január 31-ével végelszámolás alá került, a 2015. július 25-ére meghirdetett küldöttgyűlés napirendi pontja a végelszámolási zárómérleg elfogadásáról, a jogutód nélküli megszűnéséről való döntés meghozatala. Azzal, hogy a társulat a létrehozott vízművet az önkormányzat kezelésébe adja át, a Vgtv. 44/A. § (3) bekezdésének tesz eleget. Ugyanis a Vttv. 61. § (2) bekezdése szerint a vízitársulat jogutód nélkül való megszűnése esetén a társulat megszűnését követően az új társulat megalakulásig a társulat elkülönített vagyonát a társulati mű fekvése szerint illetékes vízügyi igazgatási szerv veszi át felelős őrzésbe és külön törvény szerint gondoskodik a társulati művek működtetéséről.

Előbbiek ellenére az Igazgatóság mégis azt állapította meg, hogy a Vízitársulat nem víziközmű társulat, ám saját eljárását ennek ellenére mégis a víziközmű társulat feletti, Vgtv. szerinti törvényességi ellenőrzésnek nevezi, s ezt később, 2014 áprilisában Hivatalunknak írt válaszlevelében ismét megerősítette.

Ellentmondásos tehát az Igazgatóság eljárása több szempontból is, egyrészt, ha azt állapította meg az okiratokból, hogy a Vízitársulat nem víziközmű társulat, akkor a Vttv. által előírt szakmai felügyeletet lett volna köteles lefolytatni a panaszos kérelme alapján, és nem a Vgtv. által szabályozott törvényességi felügyeletet (nem ellenőrzést!). Másrészt, ha már a Vgtv. volt eljárásának alapja, akkor a Vgtv. 39. §-ának a panasz beérkezésekor hatályos rendelkezései szerint kellett volna eljárnia, azaz a Ket. alapján kellett volna döntést (végzést, vagy határozatot) hoznia, biztosítva egyúttal a jogorvoslati jogot, ehelyett azonban tájékoztató levél formájában válaszolt a panaszosnak.

Figyelemmel arra, hogy az Igazgatóság 2013 őszén vízitársulatként értékelte a Lovasberényi Szőlőhegyi Vízitársulatot, mégis a Vgtv. szabályait tekintette alkalmazandónak, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot idézett elő. A tekintetben pedig mindenképp aggályos az igazgatósági eljárás, hogy az alapszabály alapján miért nem érzékelte, hogy a társulat nem a jogszabályoknak megfelelő formában került cégbejegyzésre, illetve, hogy tevékenységi köre jogszabály által nem engedélyezett tevékenységet is tartalmaz. Továbbá a panasz megalapozottságának - azaz hogy a Vízitársulat végez-e valódi tevékenységet – elbírálása pusztán okiratok elemzésével nem volt elvégezhető, ezért szükséges lett volna helyszíni bejárás során meggyőződni arról, hogy mi valósult meg a jogszabályi előírásokból, alapszabályi vállalásokból.

3. Az Igazgatóságnak 2013 őszén, majd 2014 márciusában írt leveleinkben felhívtuk a figyelmét arra, hogy a Vízitársulat 2012. május 19-én megtartott küldöttgyűlésén⁸ elfogadott 5. számú küldöttgyűlési határozata szerint a Küldöttgyűlés a polgárőrségnek 70.000 Ft támogatást nyújt és az önkormányzatnak 150.000 Ft támogatást ad a jelenlegi fahíd rekonstrukciójára. A küldöttgyűlési határozat értékelése annak fényében lett volna fontos, hogy a Vttv. 2012-ben hatályos 41. §-a szerint a társulat az állam és az érintett települési önkormányzat költségvetési hozzájárulásából, egyéb támogatásokból, továbbá a vállalkozásból származó eredményéből végzi közcélú tevékenységét⁹.

⁷ Magyar Energetikai és Közmű-Szabályozási Hivatal 1780/2014. számú határozata nem minősítette víziközművé a vizilétesítményt.

⁸ Az erről készült jegyzőkönyvet a Vízitársulat képviselőjében eljáró ügyvédi iroda küldte meg részünkre.

⁹ A Vttv. 42. § (1) bekezdése szerint a társulat közfeladata ellátásához szükséges elkülönített vagyona és a vállalkozásaiból származó nyeresége a tagok között nem osztható fel. (2) A társulat a közfeladatok ellátásához

A jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy a víziközmű társulat és a víztársulat milyen közfeladatokat láthat el.

Az Igazgatóság véleménye szerint nem feladata a pénzügyi felhasználás jogszerűségének vizsgálata, és kapacitással sem rendelkezik ehhez.

Arra való tekintettel, hogy mindkét típusú társulat a működéséhez kapott pénzügyi forrásokat csak és kizárólag a törvényben megjelölt közfeladat megvalósítására használhatja fel¹⁰, nem értünk egyet azzal, hogy az Igazgatóság nem vizsgálta meg a fent említett küldöttgyűlési határozatot, hiszen hatásköre fennáll, mind a víziközmű (törvényességi felügyelet), mind a víztársulati (szakmai felügyelet) forma esetében. Ez elsősorban nem általános pénzügyi vizsgálatot jelentett volna, hanem a végzett tevékenység ellenőrzését. Más ügyben a Győri Ítéltábla kimondta¹¹, hogy a víziközmű társulat által kivetett összeg felhasználásának törvényessége a társulat működésének és gazdálkodásának törvényessége vizsgálata körében a Vgtv. 39. § (1) bekezdésébe foglaltak alapján a társulat székhelye szerint illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság hatáskörébe tartozik.

Megállapítom, hogy a vízügyi igazgatóság az 5. /2012.05.19./ számú küldöttgyűlési határozat vizsgálatának elmulasztásával, sem a víztársulatokról szóló törvényben előírt szakmai felügyeletet, sem a Vgtv-nek megfelelő törvényességi felügyeletet nem folytatta le, így a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.

4. 2010. január 2-án lépett hatályba az az előírás, amely szerint a víztársulatok felett a szakmai ellenőrzést a vízügyi igazgatóságok gyakorolják¹². A Vttv. azonban részletező rendelkezést nem tartalmaz ezzel kapcsolatban. A törvény nem rögzíti, mit jelent a szakmai felügyelet tartalma, illetve ennek keretében milyen intézkedések tehetők. A részletszabályok hiányában nem egyértelmű, hogyan jár el a vízügyi igazgatóság, mit vizsgál, milyen intézkedéseket tehet, így a szabályozás alkalmazása jogbizonytalanságot okoz. *Megállapítom, hogy a hiányos jogi szabályozás miatt a vízügyi igazgatóságok a víztársulatok esetében nem tudják megfelelően gyakorolni a szakmai felügyeleti hatáskörüket. A jogalkotói mulasztás a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.*

Tárgyi ügyben megállapítottam, hogy az Igazgatóság jelentős késedelemmel járt el és nem vizsgálta ki a hozzá beérkezett panasz megalapozottságát. Azonban arra való tekintettel, hogy a panasszal érintett víztársulat jelenleg már végelszámolás alatt áll, az Igazgatóság felé a konkrét ügy kapcsán nem fogalmazok meg intézkedést, hanem általános jelleggel hívom fel a hatóság figyelmét az érvényesítendő alkotmányos szempontokra.

Intézkedések

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóságot arra, hogy a jövőben nagyobb körültekintéssel, a jogszabályok maradéktalan betartásával járjon el a vízgazdálkodási társulatok ellenőrzése, felügyelete során;

szükséges elkülönített vagyonával gazdasági társaságot, közhasznú társaságot, alapítványt nem hozhat létre, gazdasági társaságban, közhasznú társaságban érdekeltséget nem szerezhethet, alapítvány részére pénzbeli vagy egyéb hozzájárulást nem teljesíthet. A közfeladat ellátásához szükséges elkülönített vagyon nem terhelhető meg, nem vonható végrehajtás alá, azt a társulat mértékének és értékének csökkenése nélkül használhatja. A tárgyévben a közfeladat ellátásához juttatott pénzeszközök közfeladatai ellátására fordítja.

¹⁰ Vgtv. 44. § (1) bekezdése szerint a víziközmű társulat a tagok hozzájárulásából, valamint az érintett helyi önkormányzat és az állam költségvetési, illetve egyéb támogatásaiból látja el a közcélú feladatait.

¹¹ GYIT-H-GJ-2013-49. számú bírósági határozat

¹² Vttv. 40. § (2) bekezdés.

2. az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a vizitársulatok kapcsán a szakmai felügyelet ellátása részletszabályainak a kidolgozását.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.