

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes
Közös Jelentése
az AJB-5527/2013 számú ügyben**

Előadók: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Fórika László
dr. Kéri Szilvia
dr. Kiss Bernadett

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosa sajtóhírekből és egy civil szervezet képviselőjének az interneten, egy közösségi oldalon 2013. augusztus 3-án közzétett figyelemfelhívása alapján értesült arról, hogy Ózdon a képviselő-testület döntése alapján – a hosszabb ideje tartó kánikula ellenére – már hetekkel korábban¹ több utcában korlátozták a közterületen található közkifolyók vízhozamát, illetve elzárták azokat.

Mivel Ózdon közel ezer² háztartás nem rendelkezik vezetékes ivóvízzel, számos olyan sajtó-tudósítás is napvilágot látott, amelyben azt hangsúlyozták, hogy a vízkorlátozás következtében hosszú sorok alakultak ki a közutaknál. Arról is a sajtó adott hírt, hogy ez az intézkedés elsődlegesen és különösen hátrányosan az egyes telepszerű lakókörnyezetben élő, szociálisan hátrányos helyzetűnek tekinthető, és a többségükben roma származású lakosságot érintette.

Tekintettel arra, hogy az ivóvízhez való hozzáférést korlátozó önkormányzati intézkedés kapcsán – összefüggésben a jogbiztonság követelményével – az emberi méltósághoz, az egészséges ivóvízhez, valamint az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmének közvetlen veszélye merült fel, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, az Ajbt. 1. § (1) bekezdés c) és d) pontjaiban megfogalmazott kiemelt kötelezettségnek is eleget téve – az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálatot indított.

A vizsgálat megindítása után több panaszbeadvány érkezett az ombudsmani hivatalhoz ugyanebben az ügyben.

Az *AJB-5625/2013.* számon iktatott panasz szerint az ózdi önkormányzat döntése több, az Alaptörvényben megfogalmazott jogot sért: sérti az élethez való jogot, ellentétes a gyermekek védelmével kapcsolatos alaptörvényi szabállyal, korlátozza az egészséghez való jogot, illetve a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést. A panaszos úgy vélte, hogy a kánikulára tekintettel – a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény által előírt, az ózdi önkormányzat által biztosított – 150 méteren belül elérhető napi 20 liter víz nem elégséges az alapvető szükségletek biztosításához, mely ugyancsak alapjogot sért.

A másik panaszos szerint (*AJB-5722/2013. számú ügy*) az adott esetben „nyilvánvaló rasszizmusról” van szó, illetve a polgármesternek az önkormányzati intézkedés megalapozására felhívott hivatkozása is hamis: a vízkorlátozás a vezetékes ivóvíz nélküli, telepeken élő cigányokat érinti, miközben nem ők pazarolják a közutak ingyenes vizét, hanem a nem romák. A beadványozó tudni véli, hogy az ózdi cigánytelepeken azért nincs vezetékes ivóvíz, mert az erre a célra „az EU-tól kapott pénzt másra fordították”.

A harmadik panaszos a 40 fokos hőség ellenére végrehajtott ózdi vízkorlátozást egyfelől „életellenes cselekedetnek” tartotta, másfelől rámutatott arra, hogy az ENSZ 2010-ben alapvető emberi jogként ismerte el a biztonságos, tiszta, elérhető és megfizethető ivóvízhez jutást. (*AJB-5723/2013. számú ügy*)

¹ Az önkormányzati határozat végrehajtására (a tényleges szerelési munkákra) 2013. július 2-a és 19-e között került sor, kivéve egy közkifolyót, amelyet 2013. július 31-én zártak le.

² Az önkormányzattól kapott tájékoztatás szerint: 962.

Az alapvető jogok biztosa által megindított vizsgálat még folyamatban volt, amikor arról értesült, hogy a belügyminiszter felhívása nyomán a Borsod Megyei Védelmi Bizottság Elnöke tájékozódott az ózdi közutak ügyében hozott önkormányzati döntésről és felszólította Ózd polgármesterét, hogy a rendkívüli napi átlaghőmérsékletre való tekintettel az önkormányzati döntés végrehajtását függessze fel és állítsa helyre az eredeti állapotot. A lakosság vízellátása augusztus 9-ére zavartalanná vált, azonban – tekintettel arra, hogy önmagán túlmutató jelentőségű esetről van szó, illetve a konkrét ügy általános vízjogi és emberi jogi kérdéseket is felvet – az önkormányzati döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatát továbbra is indokoltnak tartottam, ezért az ombudsmani eljárás folytatását a jövő nemzedékek jogaiért felelős biztoshelyettessel együttműködésben rendeltem el³.

A vizsgálat során elemeztem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivataltól, továbbá Ózd város polgármesterétől a vízkorlátozó intézkedéssel összefüggésben – az Ajb. 21. § (1) bekezdésének *a*) pontja alapján – kért és megkapott tájékoztatást, illetve annak utólagos kiegészítéseit-pontosításait. Elemeztem a témához kapcsolódó ózdi önkormányzati előterjesztéseket, határozatokat, a város integrált városfejlesztési stratégiáját, helyi esélyegyenlőségi programját, az ivóvízellátással kapcsolatos hazai jogszabályokat és nemzetközi egyezményeket, a hazai és a nemzetközi sajtó teljes spektrumát, a júliusi és az augusztusi hőmérsékleti adatokat.

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- 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.*”)
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);
- az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve (Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. 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.*”);
- 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.*”);
- a szabályozás értékelvűségének az elve (Alaptörvény 28. cikk: „*A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak*”).

³ A továbbiakban – a jogfolytonosságra tekintettel, illetve az egyszerűsítés érdekében – az igeragozással sem különítem el az ombudsmani eljárás két szakaszát.

Az alkalmazott jogszabályok

- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.);
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.)
- a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet;
- 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;
- Ózd Város Önkormányzatának 6/1997. (II. 10.) sz. rendelete a közkifolyók használatáról.

A megállapított tényállás

1. A megkeresésekre adott válaszok

1.1 Ózd Város Polgármesterétől tájékoztatást kértem a vízkorlátozásról szóló képviselő-testületi döntés meghozatalának körülményeiről, továbbá az intézkedés indokairól. Arról is információt kértem, hogy a képviselő-testület alkotott-e olyan, jelenleg is hatályban lévő rendeletet – például a közösségi együttélés szabályozása tárgykörében – amelyben kifejezetten tilalmazza a közutak használatának egyes eseteit. Megkeresésemben választ kértem továbbá arra is, hogy a fentiekre tekintettel történt-e bírságkiszabás a szabálytalan vízvételezés miatt, valamint azt is vizsgálni kívántam, hogy a döntés végrehajtását megelőzően beszerezték-e az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szakhatóságok jogszerű hozzájárulását. Azzal kapcsolatban is választ vártam a polgármestertől, hogy a vízkorlátozás elrendeléséről mikor és milyen eszközökkel tájékoztatták az érintett lakosságot, illetve a korlátozás technikai megvalósításáért felelős Borsodvíz Zrt. milyen egyeztetést követően végezte el a közkifolyók lezárását vagy szűkítését. Végezetül arról is állásfoglalást kértem a polgármestertől, hogy az önkormányzat milyen eszközökkel biztosította a jogszabályok által kötelezően előírt közüzemi vízszolgáltatás 150 m-en belüli elérhetőségét.

A polgármester válaszában – amelyhez a releváns képviselő-testületi jegyzőkönyv kivonatát és az ahhoz tartozó előterjesztést is csatolta – arról tájékoztattott, hogy Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a 2013. június 28-i ülésén hozta meg a közkifolyókkal kapcsolatos, 173/2013. (VI. 28.) számú határozatát.

A többhónapos előkészítő munka után elfogadott döntéssel elrendelt vízkorlátozás indoka a lakosság takarékosabb vízfogyasztásra ösztönzése, valamint a jogellenes használat visszaszorítása volt. Arról is információval rendelkeztek ui. a város vezetői, hogy a közutak vizét gyakran a háztartási célú fogyasztáson kívül is felhasználják például autómosásra, öntözésre és a kutak nyomókarjait is több alkalommal átalakították annak érdekében, hogy azokból folyamatosan, felügyelet nélkül lehessen vizet vételezni. A polgármester hangsúlyozta, hogy statisztikai táblázatot készítettek a város közkifolyóiról, amelyben feltüntették azokat a kutakat, amelyek az ellátott háztartások számához képest kiugróan – és az önkormányzat álláspontja szerint indokolatlanul – magas fogyasztást mutattak.

A polgármesternek – a kérdéshez kapcsolódó – kiegészítő tájékoztatása szerint *„azokat a kutakat tekintették indokolatlanul magas fogyasztásúnak, melyeken a fogyasztás a városban található közkifolyók átlagos fogyasztásához képest kirívóan magas volt, azaz a 300 m³/év feletti fogyasztású kutakat. Már 250 m³/év fölött is magasnak mondható a fogyasztás,*

abban az esetben, ha az ellátott háztartások száma legfeljebb hat. Ekkora fogyasztás esetén nagyon valószínű, hogy az ivóvízzel nem gazdálkodtak takarékosan”.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy a jogszerűtlennek tekintett vízvételzés miatt nem indult hatósági eljárás és bírságot sem szabtak ki.

Mivel a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (4) bekezdése alapján a szolgáltató a közterületi vízvételi helyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint az illetékes közegészségügyi szakhatóság és a katasztrófavédelmi kirendeltség előzetes hozzájárulásával lehet áthelyezni vagy megszüntetni, az ózdi önkormányzat 2013. június 12-én írásbeli megkereséssel fordult a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervéhez annak érdekében, hogy egyes közkifolyók lezárását elrendelhesék. A hozzájárulás szükségességét azzal támasztották alá, hogy a meglévő 123 db közkifolyón éves szinten 18 ezer köbméter víz vételezése történik, amely a város számára igen nagy összegű kiadást eredményez.

A polgármester álláspontja szerint a kifolyók helyenként egymástól 50-100 méter távolságra helyezkednek el, ezért üzemeltetésük nem gazdaságos. Erre tekintettel ott, ahol a közkifolyó 150 méteres ellátási körzetét egy másik kifolyó vagy több szomszédos kút ellátási körzete lefedi, ezek lezárását kezdeményezték a víziközmű-szolgáltatónál.

A népegészségügyi szakigazgatási szerv hozzájárulását azért is indokoltnak találta a polgármester – ahogy a részemre megküldött, általa szignált szakhatósági állásfoglalás-kérésben is hangsúlyozta –, mert 28 kifolyó esetében állapították meg, hogy az ezek ellátási körzetébe tartozó „jogszerű fogyasztók” 150 méteren belül másik kútról is vételezhetnek ivóvizet. A megyei tisztifőorvos 2013. június 18-án kelt válaszában hozzájárulását adta a közkifolyók leszereléséhez, ugyanakkor felhívta a polgármester figyelmét arra is, hogy a hatályos jogszabályi előírások alapján az önkormányzatnak továbbra is biztosítania kell – 150 méteres körzeten belül – az ivóvíz fogyasztására módot adó vízvételi helyet azon ingatlanok lakói számára, akik nem rendelkeznek közműves ivóvíz-ellátással.

A megadott engedélyhez a szakhatóság mellékelte a hatósági mintavételi helyként is szolgáló (így le nem zárható) közkutak listáját. Az ÁNTSZ által megjelölt 10 kút egyikét sem zárták le. A 2013. június 28-i képviselő-testületi ülésen arról is döntöttek, hogy az eredetileg tervezettnél (28 db) eggyel kevesebb kút zárnak le: a Dobó út 67. szám alatt nyilvántartott kút esetében nem lezárást, hanem nyomáscsökkentést végeztek, mivel egy képviselő jelezte, hogy ennél a víznyerőhelynél nem biztosítható a 150 méteres megközelítési szabály, mert nincs a közelben híd a területen áthaladó patakon. Erre tekintettel a testület az elhangzott módosítással együtt szavazott a határozati javaslatról (14 jelen levő képviselőből 12 igen, 2 tartózkodás aránnyal) és 28 helyett 27 közkifolyó lezárását fogadták el.

A polgármester tájékoztatása szerint más szakhatóság megkeresésére nem került sor, mivel tűzcsap leszerelését nem rendelte el a képviselő-testület.

A polgármester felhívta a figyelmemet arra is, hogy a vízkorlátozással kapcsolatos képviselő-testületi előterjesztést közzétették a város honlapján, a városi televízió pedig közvetítette a 2013. június 28-i nyilvános testületi ülést, amelyen elfogadták az előterjesztést. Az ülést megelőzően 2013. június 25-én a helyi televízió Ózdi Krónika című műsorában, 2013. július 15-én pedig a Háttér című műsorban tájékoztatták a lakosságot a tervezett intézkedésről. A lezárásra vagy szűkítésre kijelölt kutakra értesítést ragasztottak, azonban ennek pontos tartalmáról a vizsgálat során megkeresett hatóságok és a polgármester nem adtak tájékoztatást.

Az ózdi polgármester tájékoztatása szerint a vízkorlátozás elrendelését megelőzően a pénzügyi és gazdasági bizottság elnöke, a polgármesteri hivatal munkatársai, valamint a Borsodvíz Zrt. szakemberei rendszeresen egyeztettek, így például a vízszolgáltató térképet készített, amelyen minden közkúthoz 150 méternek megfelelő sugarú kört rajzoltak, amely

véleménye szerint alkalmas volt arra, hogy szemléltesse a kutak egyenes útvonalon történő megközelítését. Ahol erre nem volt lehetőség, mert például útkereszteződésben helyezkedett el a kifolyó, egyedileg vizsgálták meg a vízvételezés feltételeit.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy a képviselő-testület végül felfüggesztette a tárgyban döntés végrehajtását, és a közkutak jelenleg a döntést megelőző állapotnak megfelelően, változatlan számban és víznyomással üzemelnek. A korlátozás érvényben tartása alatt – a kánikula alatt lezárt és szűkített kutak száma miatt – nem észleltek közegészségügyi vagy járványügyi kockázatot, és a szűkített kifolyók is alkalmasak voltak arra, hogy a jogszabályban előírt napi ivóvízmennyiséget 5-6 perc alatt kinyerjék az állampolgárok.

A polgármester válaszához csatolta a testületi döntéshez készült előterjesztést is. Az előterjesztés szerint az önkormányzat döntésének hátterében két ok állt; a takarékoság és a rend igénye. Egyfelől *„elszaporodott az illegális vízvételezés (autómosás, locsolás, medence feltöltése, cél nélküli folytatás stb.) azok részéről is, akik rendelkeznek vezetékes ivóvízzel, azonban a számukra ingyenes megoldás alkalmazása során kívánnak vízhez jutni”*, másfelől a *„vízhasználatot becsületen kifizető fogyasztók szempontjából sem fogadható el tovább az a gyakorlat, hogy bizonyos személyek a város költségvetésének a terhére pazarolják, illetve jogszerűtlenül vételezik az ivóvizet”*. Ezen okokra hivatkozással a városban működő 123 közkútból 27-et elzártak, 62 közkifolyó esetében pedig csökkentették a víznyomást. A polgármester egyik – több internetes portálon is⁴ közzétett – nyilatkozata szerint az intézkedésnek nem a spórolás volt az elsődleges célja, hanem a rend: *„A város minden intézkedésével a rend irányába halad.”*

A 2013. június 27-én kelt, a pénzügyi és gazdasági bizottság elnöke által előterjesztett, és a Településfejlesztési és Vagyongazdálkodási Osztály (TVO) által előkészített határozati javaslat indokolásából kitűnik, hogy az ózdi Város-és Sportlétesítmény-üzemeltető Intézmény már a 2012. december 11-én kelt levelében felhívta a képviselő-testület figyelmét arra, hogy a 123 db ózdi közkifolyó üzemeltetése mintegy 11-12 millió forint kiadást jelent évente az azokon mért kb. 17.900 köbméter éves összefogyasztás miatt. Ezt a fogyasztást az önkormányzatnak kellett fizetni annak ellenére, hogy a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (III. 10.) önkormányzati rendelet értelmében a víziközmű-szolgáltatónak a közkifolyós vízvételezési módra is szerződést kellett volna kötnie a fogyasztókkal (akik számára átalányszámlázást végeztek volna) – azonban ez a gyakorlatban nem történt meg.

A Város – és Sportlétesítmény-üzemeltető Intézmény (VSI) 2012. december 11-én arra hívta fel az önkormányzat figyelmét (a polgármesternek címzett levélben), hogy szűkítők felszerelésével, intenzívebb közterület-felügyelői jelenléttel, a kutak számának felülvizsgálatával és indokolt esetben leszerelésükkel, az átalányszámlázás megvalósításával, valamint a fenti önkormányzati rendelet aktualizálásával a település vízdíjköltsége csökkenthető volna.

A TVO ugyanezen észrevételekkel megkereste a vízszolgáltató céget, a Borsodvíz Zrt. Ózdi Üzemigazgatóságát is. Mivel a hivatkozott helyi rendelet nem tartalmazott arra vonatkozóan iránymutatást, hogy a szolgáltató és a hatóságok milyen intézkedést alkalmazhatnak, ha a fogyasztók elzárkoznak a szerződéskötéstől, a víziközmű szolgáltató válaszában előadta, hogy ők nem kötelezhetik szerződéskötésre és a gerincvezetékre való rákötésre a közkutak használóit. A cég azt is kifejtette, hogy a közkifolyós ellátás megszervezése nem a szolgáltató, hanem az önkormányzat feladata. Mindezek alapján a VSI 2013. március 6-án megállapította, hogy a közkifolyós vízellátás biztosítása 2013-ban várhatóan 12-13 millió forintos⁵ kiadást jelent majd, ezért ismételten javasolta a szűkítők felszerelést.

⁴ A riport elérhető (például) a <http://444.hu/2013/08/06/ozdon-vizelvonassal-akar-rendet-tenni-a-polgarmester/utvonalon>.

⁵ Ez az év elején becsült összegnél egymillió Ft-tal nagyobb tétel.

2013. április 4-ét követően a TVO munkatársai térképen rögzítették a városban található 123 db közkifolyó elhelyezkedését, 1:4000 és 1:2000 méretarányban. A kutakat 150 méter sugarú körrel rajzolták körbe és egyenként feltüntették az ábrán a kutakon mért ismert éves fogyasztást is (köbméterben). Ezt a térképet a TVO átadta a Borsodvíz Zrt. Ózdi Igazgatóságának, amely ezen, valamint egy digitális térképen megjelölte azokat a fogyasztókat, akik a kifolyók 150 méteres körzetében laknak, és jogszerűen használhatják a közkifolyót.

2013. június 6-án újabb vezetői megbeszélésre került sor, amelyen a TVO és a vízszolgáltató cég képviselői vettek részt⁶. Hangsúlyozták, hogy „*a vízhasználatot becsületesen kifizető fogyasztók szempontjából nem fogadható el az a gyakorlat, hogy bizonyos személyek a város költségvetésének terhére pazarolják, illetve jogszerűtlenül vételezik az ivóvizet.*” A TVO a tanácskozáson megfogalmazott közös javaslatok szerint készítette elő azt a – 2013. június 27-ei keltezésű – előterjesztést, melyet az önkormányzat pénzügyi és gazdasági bizottságának elnöke (előterjesztő) nyújtott be a helyi önkormányzatnak.

Az előterjesztő azt indítványozta, hogy a közkifolyók üzemeltetését az önkormányzat vizsgálja felül, és további működtetésükről ez alapján határozzon. Azon kifolyók esetében, amelyek körzetében nem található jogszerű felhasználó, vagy ezen személyek más közkút ellátási körzetébe is beletartoznak, az előterjesztő javasolta a kutak lezárását. Ez az intézkedés 28 db kifolyót érintett, amelyek éves összfogyasztása 4.743 köbméter volt. Az előterjesztő a megmaradó közkutak közül azoknál, ahol a jogszerű fogyasztók számához képest indokolatlanul magas fogyasztást mértek, nyomáscsökkentő felhelyezését javasolta. Ez a műszaki megoldás azt jelenti, hogy 10 liter vizet körülbelül 2-4 perc alatt lehet a kútból kinyerni, a nyomáscsökkentés során felhelyezett szerkezetek pedig percenként 2,5–5 literes vízhozamot biztosítanak. Ezt a megoldást azért tartotta indokoltnak, mert ezáltal az illegális vízvételezők vélhetően nem látogatják a közkutakat, amelyeknek éves összfogyasztása – a szűkítésre kijelölt 61 db kifolyó esetében – 12.122 köbmétert jelentett. Változatlan módon történő további üzemeltetést csak (a 986 köbméter éves összfogyasztású) 34 kifolyó esetében tartott indokoltnak az előterjesztő azzal, hogy egy jövőbeni, nagymértékű fogyasztás-növekedés esetén ezeket is nyomáscsökkentővel lenne célszerű felszerelni.

Az előterjesztő azt is felvetette, hogy a lezárandó kifolyókat a lezárást követően ténylegesen le is lehet szerelni a későbbiekben, a darabonként 3750,- Ft+áfa költségvonzattal járó nyomáscsökkentő szerkezeteket pedig télen az elfagyások megakadályozása miatt ki kell szerelni a kutakból, és tavasszal újra vissza kell helyezni a kifolyókba. A kis fogyasztású kutak esetében azért nem tartotta indokoltnak az önkormányzat a korlátozást, mert a szűkítő berendezések fel- és leszerelések tényleges költsége 9.525,- Ft/év/kifolyó, ami 14 köbméter víz árának feleltethető meg, így legalább ekkora fogyasztás megtakarításra is szükség van az intézkedés költséghatékony végrehajtásához. Az előterjesztő az előterjesztés mellékletében 28 kifolyó lezárását és 61 kút nyomásának csökkentését javasolta.

A 2013. június 28-i testületi ülésen végül – az előterjesztést kis mértékben módosítva – a képviselő-testület kezdeményezte a Borsodvíz Zrt.-nél, hogy (28 helyett) 27 kifolyót a közszolgáltató a közegészségügyi szakhatósági hozzájárulás kézhezvételét követően azonnal zárjon le, illetve – eltérő rendelkezés hiányában – 2013. szeptember 30-át követően 15 napon belül szereljen le. Az előterjesztésben szereplő 61 helyett 62 kifolyó esetében pedig – amelyek között voltak azok a kutak is, amelyeket a lezárt vízvételi helyek helyettesítésére jelöltek ki – nyomásszabályozó eszköz felszereléséről határoztak, melyek vízhozamát 2,5

⁶ Az határozati előterjesztésnek a szövege nem egyértelmű ebben a vonatkozásban. A polgármester tájékoztatása arra utal, hogy az önkormányzat pénzügyi és gazdasági bizottságának az elnöke is részt vett ezen az egyeztetésen.

liter/perc és 5 liter/perc közé kell csökkenteni.⁷ A szűkítő berendezést a képviselő-testületi határozat értelmében 2013. július 15-ig kellett felszerelni, és novemberben kiszerték volna azokat a fagyási veszély miatt, azonban a következő év márciusában ismét vissza kívánták szereltetni őket. Végezetül a közkifolyók használatát szabályozó rendelet átdolgozásáról is döntött a képviselő-testület, amelyet legkésőbb 2013. október 31-ig – a szolgáltatóval folytatott egyeztetést követően – kívántak elvégezni.

A fenti döntéseket tartalmazó 173/2013. (VI. 28.) számú képviselő-testületi határozat végrehajtását a vizsgálatom lezárását megelőzően a polgármester által nyújtott tájékoztatás szerint felfüggesztették, azonban a felfüggesztés elrendeléséről szóló előterjesztést, valamint az ezt tárgyaló képviselő-testületi ülés anyagait nem bocsátották a rendelkezésemre, és ezek a jelen vizsgálat lezárásáig az ózdi önkormányzat honlapján sem voltak hozzáférhetőek.

1.2. *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetőjétől a lefolytatott önkormányzati döntéshozatali eljárás, valamint a hatósági engedélyezési eljárás részleteiről kértem tájékoztatást.* Arra is választ vártam, hogy a Kormányhivatal rendelkezésére álló – a vizsgálat megkezdésekor a nyilvánosság számára nem hozzáférhető – testületi ülésről készült jegyzőkönyv és előterjesztés alapján a képviselő-testületi döntés meghozatalára jogszerűen került-e sor, az ebben elrendelt vízkorlátozás végrehajtása – különös tekintettel a közutak elérhetőségére és egy esetleges járványügyi veszélyhelyzet kialakulására – megfelelt-e a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A kormány megbízott a 2013. augusztus 23-án kelt, részletes válaszában arról tájékoztatott, hogy megkeresésem kézhezvételét követően törvényességi felügyeleti eljárás keretében, valamint az általam megfogalmazott kérdések megválaszolása érdekében vizsgálatot folytatott a nagy sajtónyilvánosságot kapott ügy kapcsán.

A kormány megbízott az ózdi polgármester által is rendelkezésemre bocsátott képviselő-testületi előterjesztés és a 2013. június 28-i ülésen elfogadott 173/2013. (VI. 28.) számú határozat alapján arról tájékoztatott, hogy a kormányhivatal – ezen dokumentumok áttekintését követően – arról rendelkezett információval, hogy az ózdi képviselő-testület 27 közkifolyó lezárásáról és 62 kút nyomáscsökkentéséről döntött. A kormány megbízott is megküldte a hivatkozott képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének kivonatát és az azon tárgyalt előterjesztés és határozati javaslat anyagait, amely a polgármester által részemre megküldött tájékoztatással egybehangzó adatokat tartalmazott a kutak lezárásáról, jövőbeni leszerelésükről, illetve a közkifolyók vízhozamának korlátozásáról.

A 2013. június 28-i ózdi képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve 2013. július 15-én érkezett a kormányhivatalhoz, amely alapján a törvényességi felügyeleti eljárás a vízkorlátozás céljával kapcsolatban nem állapított meg jogsértést. *„Tekintettel arra, hogy az önkormányzat a közkifolyón elfogyasztott víz díját önerőből nem képes állni és a fogyasztókra történő áthárításra törvényesen van ugyan lehetőség, de a megállapított vízdíj beszédésére nem lát lehetőséget, ezért a pazarló, nem jogszerű vízvételezés megszüntetése érdekében, illetve az indokolatlanul sűrűn felszerelt, költséges üzemeltetésű közutak felszámolása céljából hozta meg a döntését.”*

A kormányhivatal ugyancsak a testületi ülés jegyzőkönyvéből, valamint az ehhez tartozó előterjesztésekből értesült arról, hogy az ózdi víziközmű-szolgáltató és az önkormányzat hosszas egyeztetés és helyszínbemjárás után kívánta megvalósítani a vízszolgáltatás korlátozását. A kormány megbízott arról is tájékoztatott, hogy a víziközmű-szolgáltató tudomásuk szerint felajánlotta – kísérleti jelleggel, saját beruházásában – egy olyan vízvételi hely lehetőségét a kiskert tulajdonosok számára, ahonnan jogszerűen, például kártyás rendszer bevezetésével vételezhetnek vizet az ingatlanok öntözésére.

⁷ Egy 10 literes vödör megtöltése a tervek szerint ilyenformán 2-4 percbe került volna.

A törvényességi felügyeleti eljárás keretében a kormányhivatal az ózdi jegyzőtől is tájékoztatást kért. A jegyző álláspontja szerint a közkifolyós vízhasználattal kapcsolatosan nem került sor bírságotlásra.

A kormány megbízott áttekintette továbbá a közkifolyók használatának korlátozását megelőző szakhatósági eljárást is, és az előzőekben ismertetett polgármesteri tájékoztató levéllel összhangban megállapította, hogy az ózdi polgármester jogszerűen kért szakhatósági hozzájárulást a 2013. június 12-én kelt levelében a közegészségügyi szakigazgatási szervtől, amelyet az jogszerűen adott meg a 2013. június 18-án kelt hozzájárulásában. A kormányhivatal válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezésükre álló információk szerint a jegyző gondoskodott a döntéssel kapcsolatos előterjesztés közzétételéről a város honlapján, és a testületi ülés nyilvánosságát is biztosították a helyi médiaszolgáltató segítségével. A kormány megbízott arra is felhívta a figyelmét, hogy a nyomáscsökkentéssel és az ózdi lakosok tájékoztatásának hiányával kapcsolatban egyetlen bejelentés sem érkezett a fogyasztóvédelmi hatóságokhoz.

A kormány megbízott válaszában arra is kitért, hogy az Edelényi Járási Hivatal Népegészségügyi Intézete Ózdi Kirendeltségének munkatársai 2013. augusztus 6-án az Ózdi Vízmű Kft. vezetőjével és szakembereivel helyszíni szemlét tartottak az érintett településrészekén. A szemle tapasztalata alapján megállapították, hogy a „*közkifolyóknál mindenhol biztosított a 150 méteren belüli igénybevétel az érintett lakosok részére.*” Azt is rögzítették, hogy a szemle napján Ózd Hétes településrészén a közkifolyó teljes kapacitással üzemelt, míg Sajóvárkony, Tábla, Bánszállás, Uraj, Susa, Somsály és a bolyoki városrészben összesen 12 közkifolyónál vízmennyiség-mérést végeztek, melynek eredménye szerint 10 liter víz kinyeréséhez minimum 55 másodperc és maximum 3 perc 30 másodpercre volt szükség.⁸

A kormány megbízott álláspontja szerint a közegészségügyi, járványügyi kockázat megítélésére a népegészségügyi szakigazgatási szerv rendelkezik kellő tapasztalattal, erre tekintettel nem vitatta a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve jelentését⁹, miszerint „*a kifolyók leszerelése során az önkormányzati rendeletben és a közegészségügyi követelmények figyelembe vételével jártak el*”. A járási tisztifőorvos arról tájékoztatta¹⁰ a kormány megbízottat, hogy „*a közkifolyók leszerelésével összefüggésbe hozható fertőzőbeteg-bejelentés nem történt, és az eseménnyel nem nőtt a közegészségügyi és járványügyi kockázat mértéke sem*”.

Mindezek alapján a kormány megbízott megállapította, hogy az ózdi képviselő-testület a közutak üzemeltetését módosító 137/22013. (VI. 28.) számú határozatát a „*törvényességi felügyeleti eljárásban nem kifogásolható*” módon hozta, ezért további intézkedés megtételét nem tartotta indokoltnak.

A határozathozatal eljárásával kapcsolatban a kormányhivatal azt is hangsúlyozta, hogy a nyílt ülésen hozott határozat elfogadására jogszerű felhatalmazás birtokában került sor, mivel a Mötv. 13.§ (1) bekezdés 21. pontja szerint a helyi önkormányzat feladata a vízközmű szolgáltatás biztosítása, amennyiben az önkormányzat a vízközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény alapján ellátásért felelősnek minősül. A vízközmű-szolgáltatásról szóló törvény 9. § (1) bekezdése szerint ugyanis a közigazgatási területén levő felhasználási helyek esetében az önkormányzat rendelkezik az ellátásért felelős jogaival, illetve terhelik az ezzel kapcsolatos felelősségi elemek. Ugyanezen törvény 58. § (10) bekezdése szerint a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 20 liter/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb

⁸ Vagyis némileg gyorsabban lehetett vízhez jutni tervezett és az önkormányzati határozattal is jóváhagyottnál. A Roma-Magyar Baráti Társaság saját mérései szerint azonban 6-10 percbe került egy tízliteres vödör megtöltése több helyütt. Lásd: <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=667798>

⁹ A BOR/015/289-3/2013 számú jelentés az országos tisztifőorvos részére készült.

¹⁰ A 2013. augusztus 14-én kelt, BO-02R/016/00426-2/2013 számú levelében.

lakóépület esetén legfeljebb 150 méter távolságon belüli vízvételési lehetőséggel (például közkifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott.

A kormányhivatal a rendelkezésre álló dokumentumok áttekintése során megállapította, hogy „*az ellátásért felelős ózdi önkormányzat a közegészségügyi követelményeknek és a jogszabályi előírásoknak megfelelően jelölte ki az elzárásra kerülő közutakat és a nyomáscsökkentést követően kinyerhető vízmennyiséget a népegészségügyi szakigazgatási szerv sem kifogásolta, ezért a vizsgált döntés tartalma megfelel a jogszabályi előírásoknak*”.

A kormány megbízott arról is tájékoztatott, hogy az Möt. 132. § (4) bekezdés c.) pontja szerint a mérlegelési jogkörben hozott önkormányzati döntések esetében a kormányhivatal hatásköre kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatára terjed ki. Ennek megfelelően, a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – célszerűségi szempontok alapján – nem vizsgálhatta, hogy a jelen esetben az ózdi önkormányzat választhatott volna-e más megoldást a jogszerűtlen vízvételzés megakadályozására, illetve azt sem kívánták vizsgálni, hogy a jogszerű vízvételzést milyen egyéb módon biztosíthatta volna az önkormányzat.

Végezetül a kormány megbízott arról is tájékoztatott, hogy az ózdi polgármester felfüggesztette a tárgybani testületi határozat végrehajtását, így a kormányhivatalnak nincs arra vonatkozó információja, hogy az ózdi lakosok nem élhetnek a korábbi időszakban biztosított vízvételzési lehetőséggel. Ezzel összefüggésben azonban a kormány megbízott nem adott részemre további tájékoztatást, és nem bocsátotta a rendelkezésemre a határozat végrehajtása felfüggesztéséről szóló hivatalos önkormányzati dokumentumokat, előterjesztéseket sem, amelyeket vizsgálatom lezárásáig az ózdi önkormányzat hivatalos weboldalán sem lehetett elérni.

Megállapításaim

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosá 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 tűzivíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által*

megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok)”. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a víziközmű-szolgáltatók, valamint a helyi önkormányzatok az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szervezeteknek minősülnek.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy kiszolgáltató helyzetben lévő, kifejezetten gyenge érdekképviselői lehetőséggel bíró emberek nagyobb csoportjának alapvető jogai, kiemelten az élethez- és emberi méltósághoz, az egészséghez (az ivóvízhez) és a szociális biztonsághoz való jogaik tekintetében merülhet fel sérelmes helyzet.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. 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”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – 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.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy 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 követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

A helyi önkormányzat, mint jogalkotási joggal is rendelkező közhatalmi szerv a helyi viszonyok szabályozására megalkotott rendeletét egyfelől köteles ténylegesen érvényesíthető tenni, másfelől köteles azt teljes egészében alkalmazni.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján 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 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. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

A jogállamiság része a rendeltetésszerű joggyakorlás is. Ennek alapján az önkormányzatok sem gyakorolhatják (közjogi és magánjogi) jogosultságaikat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető cél érdekében, ill. az önkormányzati alanyi jogok gyakorlása is csak akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.

A rendeltetésszerű joggyakorlás olyan általános jogelv, amelynek konkrét, egyes esetekre történő törvényi szabályozása nem lehetséges. Mindig adott esetekre tekintve kell vizsgálni, hogy sérül-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye vagy sem. Így például egy mérlegelési jogkörben hozott (a lakosok jogait és érdekeit érintő) helyi önkormányzati döntés sem minősülhet rendeltetésszerűnek, ha indokoltsága részben hamis érveken alapul, részben a rosszul értelmezett rendteremtést szolgálja.

2. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra is, hogy egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.¹¹ Az Alaptörvény 28. cikke ugyanis axiómaként fogalmazza meg a jogszabályok szabályozási értékeltetését annak kimondásával, hogy „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok

¹¹ Az Alaptörvény tehát az objektív teleologikus jogértelmezés primátusát hangsúlyozza.

szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.

Ennek megfelelően egy helyi önkormányzat is csak úgy élhet a rendeletalkotási jogával, (s tágabb értelemben) úgy szabályozhatja a helyi viszonyokat, ha a szabályozási szükség és maga a szabály valós, széleskörűen igazolt tényekre és logikus következtetésekre épül, valamint a közjót szolgálja. Az Alaptörvény értelmezésében a közjó érvényesítésének (az értelmező jelzős kapcsolatból következően) immanens része az erkölcsös cél szolgálata is, vagyis a közjó elvárása messze túlmutat a célszerű és takarékos (fiskális) gondolkozáson.

Az egyéb feltételek fennállása ellenére sem tekinthető a közjót szolgáló intézkedésnek az, amelyik a közérkölc, ezen belül a humánium alapvető követelményét sérti.

3. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság az egyik korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy „az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”.

„Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következésképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”Az *ivóvízhez való jog*, mint az emberi élet egyik alapfeltétele csak úgy biztosítható, ha az állam intézményes garanciát vállal arra, hogy mindenki minimum a létfenntartási és közegészségügyi követelményeknek megfelelő mennyiségben, minőségben, akadálymentesen, mindenféle megkülönböztetés nélkül, a lehető legtöbb információ birtokában férhessen hozzá.

4. 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 kocsi üzemeltetésére.

Az ellátás biztonságának elve az ivóvíz minőségét és a folyamatos, költséghatékony, szakszerűen és biztonságosan, hosszútávon fenntartható módon üzemeltetett rendszerek működtetését követeli meg¹², ezért álláspontom szerint (a 8/1994. (V.20.) AB határozatra is tekintettel), bár 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.

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 összhangban¹³ – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében.¹⁴

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

¹² Ez az álláspont azonos a Vidékfejlesztési Minisztériumnak az AJB- 677/2013. számú jelentéssel kapcsolatban kifejtett álláspontjával.

¹³ Resolution adopted by General Assembly 64/292. The human right to water and sanitation. Az ENSZ határozat az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való hozzáférést emberi jogként ismeri el.

¹⁴ Lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0273&language=HU&ring=A7-2012-0192>. „Az Európai Parlament 2012. július 3-i állásfoglalása a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtásáról az európai vízgazdálkodással kapcsolatos kihívások szükséges átfogó megközelítésének kidolgozását megelőzően” című dokumentum 54. pont.

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*”. 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.

5. Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint 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.

Az Alkotmánybíróság szerint a *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. Bár az Alkotmány szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a töretlen alkotmánybírói gyakorlat alapján a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróság az alapjoggal, illetve az alapjognak nem minősülő egyéb joggal összefüggésbe hozható hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában két különböző tesztet alkalmaz.

Az alapjogokra vonatkozó diszkrimináció esetén az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazza. E megközelítésben az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés jogszerű alkalmazásának négy konjunktív feltétele van. 1. A megkülönböztetés ésszerűen indokolható legyen. 2. Egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme érdekében ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. 3. A különbségtétel feleljen meg a cél eléréséhez szükséges legenyhébb korlátozás követelményének. 4. A megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt cél fontosságával.

„Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.”¹⁵ Annak megítélésénél, hogy a megkülönböztetés indoka ésszerű-e, azaz nem önkényes-e, tekintettel kell lenni a törvény céljára is¹⁶. A megkülönböztetés voltaképpen akkor önkényes, ha az emberi méltósággal össze nem egyeztethető szempontok alapján különböztet meg, azaz, ha sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét.¹⁷

Az Ebktv. szabályai az Alaptörvény II. és XV. cikkének kibontását, részletezését tartalmazzák. E törvény alkalmazásában *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport a törvényben felsorolt 20 tulajdonság valamelyikével – ténylegesen vagy a diszkrimináló által vélelmezetten – rendelkezik, s e tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben*

¹⁵ 35/1994 (V.24.) AB határozat

¹⁶ 30/1996. (IV.29.) AB határozat

¹⁷ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

Közvetett diszkriminációnak minősül „*az a közvetlen megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.*” E fogalom tartalmi eleme, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek vagy csoportok hátrányára, éspedig lényegesen nagyobb arányban, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébként összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy csoportok vonatkozásában. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés eseteiben kivételekkel¹⁸, a közvetett diszkrimináció körében általánosan érvényesülhet azonban a törvény 7. § (2) bekezdésében szereplő „kimentés”: *Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét,*

a) amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos,

b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

A nemzetiségek jogairól szóló CLXXIX. törvény 7. §-a az egyenlő bánásmód követelményét nemzetiségi jogként (is) nevesíti.

Mivel az egészséges ivóvízhez való jog alapvető jog, azért csak akkor nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét egy annak elérhetőségét korlátozó, a lakosság egyes csoportjait szignifikánsan eltérő mértékben érintő döntés, ha az Ebktv. 7. § (2) bekezdés a) pontjában megfogalmazott négy konjunktív feltétel megléte igazolható.

Sérti az egyenlő bánásmód követelményét (és a nemzetiségi jogot), ha egy hátrányt okozó (pl. vízvételi lehetőséget korlátozó, látszólag valamennyi jogalanyra egyaránt vonatkozó) önkormányzati intézkedés a lakosság egy jól behatárolható (pl. nemzetiségi származással és társadalmi-vagyoni helyzettel jellemezhető) csoportját lényegesen nagyobb arányban érint, mint a népesség más csoportjait és önkényes indokokon alapul.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A kérdésre vonatkozóan megismert számos forrás¹⁹ szinte egybevágó adatai alapján kimondható, hogy Magyarországon az átlagos vízfogyasztás naponta kb. 100 liter személyenként, amelyből a közvetlen fogyasztás (az ivás és a főzés) a legkisebb tétel, 3-4 liter. A mosogatás, a takarítás, a naponként többszöri kézmosás, a zuhanyozás, a fürdés, a mosás, a WC öblítése ennek a 3-4 liter/fő/napos tételnek külön-külön is a többszörösét teszik ki. Egy vezetékes vízzel nem rendelkező háztartás vízfogyasztása nyilvánvalóan lényegesen alacsonyabb 100 liter/főnél, de *mivel – mint láttuk – a napi vízigényt alapvetően a háztartási és a személyi higiéniai szükségletek kielégítése határozza meg, a vízfogyasztás minimális szint alá szorítása (még a köztudomás szerint is) egészségügyi és járványügyi kockázatot jelent.*²⁰ A

¹⁸ Az Ebktv. nem enged kimentést, ha a közvetlen hátrányos megkülönböztetés az érintett személy vagy csoport a faji hovatartozása, a bőrszíne, a nemzetisége, vagy a nemzetiséghez való tartozása miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebktv. a kimentés lehetőségét a szegregáció esetkörüli sem biztosítja.

¹⁹ Pl.: http://www.vizkincs.hu/vizkincs_tanari_szoba.php?menu=tanari_szoba_kornyezetvedelem&token=, <http://www.fejerviz.hu/index.php?mod=staticpage&page=Vizfogyasztasrol&M=6>

²⁰ A nem megfelelő higiénia, a rendszeres tisztálkodás akadályoztatása (minek a fontossága nyáron még nagyobb) esetén a bőr normál mikroflórája is „sérül”, gyengül a bőr ellenálló képessége a kórokozókkal szemben, ezzel utat nyitva a gombás fertőzésnek. Számos olyan betegség van, amelyet a tisztálkodás hiánya

törvényi szabályozás ezt a határt 20 literben állapítja meg, ezért az egészséghez való jog sérelme állapítható meg minden olyan esetben, amikor egy (adott esetben közhatalmi) döntés ennek a mennyiségnek a korlátozását célozza meg.

Miközben egy négytagú család átlag havi 12 (évi 144) köbméteres vízfogyasztása nem tekinthető magasnak, egy tanulmány²¹ szerint Ózd lakosságának az éves vízfogyasztása az értékesített vízmennyiségből számítva ennél alacsonyabb, átlagosan 76 l/fő/nap volt 2006-ban, azaz évi kb. 28 m³, négyfős háztartással számolva pedig kb. 111 m³. A Borsodvíz Zrt. Ózdi Üzemigazgatósága ügyfélszolgálatától kapott tájékoztatás szerint mára Ózdon is az országos szinttel kb. azonos átlagfogyasztással lehet számolni: a havi fogyasztás átlagát ui. 3 m³/fő-re tették.

2. Az idei július a megszokottnál melegebb volt, csapadékviszonyok tekintetében pedig rendkívül száraznak bizonyult. Az idei a 3. legszárazabb július hazánkban 1901 óta. 2013 júliusa országos átlagban több mint másfél fokkal melegebbnek bizonyult a megszokottnál. A június közepén fellépő hőhullám után júliusban is találunk olyan időszakot, mely eleget tesz a harmadfokú hőségriadó kritériumának.²² A 2013. július 27-e és 29-e közötti forró periódust követő átmeneti lehülés után rövid időn belül újabb hőhullám érte el Magyarországot. A rendkívüli meleg 2013. augusztus 8-án (csütörtökön) érte el tetőpontját. Az OMSZ automata mérőhálózata Győrben 40,6, Budapest IV. kerületében 40 °C-ot mért. Pér, Sümeg és Tata mérőállomásokon 39,9 °C-ot regisztráltak. Az ország legmelegebb területe az északnyugati országrész volt, ahol több helyen is 39 °C fölött volt a legmagasabb hőmérséklet.²³ (Emlékeztetőül: az ózdi vízkorlátozás kezdete július 12-e volt, megszüntetése augusztus 9-ére tehető.)

Tudományos ismeretek nélkül is könnyű belátni, hogy a vízfogyasztás nyáron magasabb, mint máskor. A megnövekedett vízfogyasztási szükséglettel tehát az önkormányzatnak is számolnia kellett a 2013. júniusi (hónapokig előkészített) határozathozatala előtt. Nem fogadható el tehát az önkormányzat azon hivatkozása, hogy a vízkorlátozó döntés meghozatalakor a kánikulát nem látták előre, mert ha azt nem is, de a vízigény növekedésével reálisan számítani kellett.

Az említett tanulmány az évi vízigény időszakos ingadozásával kapcsolatban számítások alapján mutat rá arra, hogy az május közepétől június közepéig meredeken, 26-35%-kal emelkedik, majd augusztus végéig elhúzódóan csökken átlagos szintre.²⁴ Erre tekintettel *megfontolást érdemel, hogy a közegészségügyi vízigény biztosítására vonatkozó egységes szabályozást nem kellene-e a vízigény jól modellezhető időszakos ingadozáshoz igazítani, azaz a nyári időszakban min. 30%-kal megemelni a 20 literes tételt.*

3. A Mötvt. közvetlenül nem fogalmazza meg általános önkormányzati kötelezettségként a víziközműves ellátást, ebben a vonatkozásban a Vkszt. speciális szabályaira utal. A Vkszt. 9. § (1) és (2) bekezdése értelmében az ellátási felelősség a települési önkormányzatra hárul a település közigazgatási területén (bel-, és külterületén) lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerekre nézve, amennyiben az állam a közművagyon legalább 50 %-os tulajdonrészével nem rendelkezik.

miatt elszaporodó paraziták terjesztenek. A takarítás hiánya a szennyezett háztartási felületek, a túl kevés vagy nem kellően tiszta vízzel való mosogatás a főző és tálalóedények baktériumokkal, gombákkal való fertőződése révén okozhat pl. „ételmérgezést”. Stb.

²¹ Dr. Papp Mária-Dávidné dr. Deli Matild-Bódi Gábor-Dr. Solti Dezső-Solymosi Ernő-Havas András: Távlati vízigények elemzése Ivóvízfogyasztás/ivóvízigények megállapítása és előrebecslésük Magyarországon, 2007 ftp://152.66.121.2/VKKI-Tanulmányok/VKKI-3.Tanulmány-Vizigenyek_elorebecsles.pdf, 62. oldal

²² http://www.met.hu/eghajlat/magyarorszag_eghajlata/eghajlati_visszatekinto/elmult_honapok_idojarasa/

²³ <http://www.met.hu/ismeret->

²⁴ [http://www.met.hu/erdekesssegek_tanulmanyok/index.php?id=778&hir=Forrasag_augusztus_első_feleben_\(2013._augusztus_8-9.\)](http://www.met.hu/erdekesssegek_tanulmanyok/index.php?id=778&hir=Forrasag_augusztus_első_feleben_(2013._augusztus_8-9.))

²⁴ ftp://152.66.121.2/VKKI-Tanulmányok/VKKI-3.Tanulmány-Vizigenyek_elorebecsles.pdf, 58. oldal

Vagyis az önkormányzat akkor köteles víziközmű-szolgáltatást nyújtani, ha nem az állam az ellátásért felelős, és egyébként pedig rendelkezésre áll a víziközmű-rendszer.

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 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 esete van: 1. a településen a víziközmű ki van építve, de az adott háztartás nem kötött rá valamilyen okból; 2. a háztartásban van közműves ivóvízvételi hely, de korlátozták vagy felfüggesztették nála a vízfogyasztást.

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.

A Vkszt. és a végrehajtási rendelete fogalmai szerint²⁵ 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 vizet vételező lakossággal.

Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlanok vízhasználatára esetében is kötelezi az önkormányzatot, hogy maga fizesse ki a díjat, kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik. Mivel az önkormányzati rendelet is jogszabály, a közkifolyók esetében a fogyasztási díjat az önkormányzat „vízhasználati díjként” ráterhelheti a lakosokra.²⁶

²⁵ 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 használatára, és sorban mögötte az ingatlan tulajdonosa, 15. lakossági felhasználó: az a természetes személy felhasználó, aki nem jövedelemszerző gazdasági tevékenység keretében, saját háztartása, üdülő vagy hétfégi 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 lehetővé teszi a vízvételt, b) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvíz-szolgáltatásra lehetőséget kínál (...).”

A 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 rendeltetésszerű használatával a vezetékből ivóvíz vételezése lehetséges; 36. szolgáltatási díj: a víziközmű-szolgáltatás igénybevételének ellenértékeként 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 vízvételére céljára alkalmas szerelvényein keresztül, továbbá a szállított vízből biztosított ivóvíz;”

²⁶ Az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet „81. § (3) Abban az esetben, ha az (1) és a (2) bekezdés szerinti vízhasználat (be nem kötött vagy ivóvíz-szolgáltatás korlátozással érintett ingatlan lakói vehetik rendszeresen igénybe) díját és fizetésének módját jogszabály másként nem állapítja meg, az ivóvíz-törzshálózatról történő közterületi vízvétel az önkormányzat vízfogyasztásának minősül, a díjat a víziközmű-szolgáltatónak a települési önkormányzat fizeti.”

Az *AJB-677/2013.* számú ombudsmani jelentés már korábban elemezte a közkifolyóról vizet vételező lakosság részére megállapítható vízhasználati díj kérdését, s rámutatott a szabályozás több hiányosságára, pontatlanságára.²⁷ Az említett jelentéshez kapcsolódóan jelzem, hogy a közkifolyók használatára vonatkozó szabályozásnak kifejezetten ellentmondásos elemei is vannak.

Így például a vízmennyiség kapcsán: a vezetékes vízhálózatba be nem kötött háztartások számára napi minimum 20 liter/fő vízmennyiséget köteles biztosítani az önkormányzat, de a vezetékes vízhálózatba bekötött fogyasztók számára a víziközműszolgáltató legalább 30 liter/fő/nap mennyiséget, ha pl. az üzemzavar miatt előálló vízszolgáltatási szünetelés a 24 órát meghaladja.²⁸ (Álláspontom szerint a különbségtétel ésszerűen nem indokolható). Az áthárítható díjjal összefüggésben pedig az jelent ellentmondást, hogy a kormányrendelet differenciálatlanul, általában véve átháríthatónak tekinti a közkifolyók használatával kapcsolatos költséget, miközben a közkifolyók rendszeres használatára az is jogosult, akinek a vezetékes vízszolgáltatásra vonatkozó szerződését a szolgáltató díjhátralék miatt szüntette meg. Nyilvánvaló, hogy aki jövedelmi viszonyai miatt nem tudja megfizetni a vezetékes vízszolgáltatást, az az általános díjjal szabályozott közkifolyóhasználat díját sem képes rendezni. (Véleményem szerint a jogszabály szövegéből levezethető szabályozási cél az ő viszonylatukban az ingyenesség biztosítása volt.²⁹)

A vízhasználati díj jogi minősítését sem rendezi magasabb szintű jogszabály, ezért csak az adott konkrét díjszabályozó önkormányzati rendelet alapján lehet eldönteni, hogy az egyes esetekben a közkifolyók szűkebb értelemben vett működtetési költségeinek a részleges áthárításáról van-e szó (közjogi viszony), vagy közüzemi vízdíjról, ami (a közjog által meghatározott) polgári jogi, kötelmi jogi viszonyt teremt az önkormányzat és a közkifolyó használatára jogosult között.

Áttekintettem Ózd Város Önkormányzatának képviselő-testülete által hozott, a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (III. 10.) sz. rendeletét is. A jogszabály a város közigazgatási területén található kifolyókkal összefüggésben arról rendelkezik, hogy a közműves vízellátásba be nem kötött ingatlanok lakói jogszerű fogyasztóként a közterületen található közkifolyók vizét díjfizetés ellenében vehetik igénybe. A rendelet a fizetendő vízdíjat 30 liter/fő/nap általánymennyiség figyelembevételével határozza meg.

Ebből két következtetés vonható le. *Az önkormányzat egyrészt a 30 literest fogyasztást tekinti átlagosnak. Másrészt (közjogi elemekkel átszőtt, közüzemi szerződésszerű) polgári jogi szerződés jött létre az önkormányzat és a háztartások/lakosok között 30 liter víz biztosítására az önkormányzat részéről a díjfizetést is szabályozó rendelet megalkotásával, a közkifolyók rendszerének a fenntartásával, és a közkifolyók használatára jogosultak vonatkozásában a közkifolyók tényleges igénybevételével.*

A szerződés érvényességét (így a 30 liter/fő/napra vonatkozó lakossági jogosultságot) nem érinti, hogy az önkormányzat a díjfizetési igényét ténylegesen nem érvényesítette, hiszen ez (legalábbis elvileg) kizárólag az önkormányzat döntésétől függő kérdés volt, annak elmulasztása az ő érdekkörébe eső „hibaként” értelmezendő (bár a díjigény az elévülési idő

²⁷ Megállapította pl., hogy nem érvényesül a használat arányosan megállapított díj elve sem, ami a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszaessé okoz. A jelentés ajánlasként fogalmazta meg az illetékes minisztérium számára – egyebek mellett – azt, hogy az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet pontosan tartalmazza a vízhasználat díjának részletszabályait. A miniszter válaszában elfogadta a javaslatot, és utalt arra, hogy a 2013 őszén várható a kormányrendelet felülvizsgálata, amelynek során ezt a kérdést is rendezni fogják. (Az újraszabályozásról nincs tudomásom.)

²⁸ 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 77. § (2) bekezdés

²⁹ Megjegyzést érdemel, hogy az *AJB-677/2013.* vizsgálatban az EMMI az ingyenesség biztosításának kötelezettségét ennél tágabb körben értelmezi, úgy látja ti., hogy „a jogalkotó szándéka a létfenntartási és közegészségügyi vízigénynek eleget tevő ivóvízellátás biztosítása, melynek költségeit a települési önkormányzat viseli, és használatára vonatkozó díjat nem állapíthat meg.”

alatt visszamenőlegesen is érvényesíthető). A díjfizetésre kötelezés elmaradása a jóhiszemű vízfogyasztóknak semmiképpen sem róható fel.

Az önkormányzatnak (szociális hatóságként) lehetősége van arra is, hogy a vízdíjfizetési kötelezettséggel érintett egyes lakosok szociális-jövedelmi viszonyaira tekintettel a vízdíjat mérsékelje vagy elengedje, ezért *nemcsak a kötelmi jog pacta sunt servanda elvét, hanem a jobbiztonságot is sérti, hogy az ózdi önkormányzat saját rendeletét nem érvényesíti.*

4. Az önkormányzattól kapott kiegészítő tájékoztatás szerint a közkifolyókkal kapcsolatos júniusi önkormányzati előterjesztés nem a közkifolyók jogszerű használatára jogosultak számának a felmérése alapján, hanem „a víziközmű-szolgáltató által megadott jogszerű fogyasztási helyek száma alapján került elkészítésre”. A tájékoztatás kitér arra is, hogy „az egyes közkifolyók ellátási körzetében a víziközmű-szolgáltató által megadott jogszerű fogyasztási helyekre bejelentkezett lakók száma közkifolyónként jellemzően 60 fő alatt van, az adatsor maximális értéke 116 [...] miközben „egy szűkített közkifolyó kapacitása 240 fő³⁰ jogszabálynak megfelelő mennyiségű vízzel történő ellátására” is alkalmas lett volna. A fogyasztók „jellemző” száma azonban nem tekinthető korrekt válasznak arra kérdésre, hogy miért nem a fogyasztók számához képest döntöttek az egyes közkifolyók lezárásáról, illetve vízhozamának a korlátozásáról.

Az önkormányzat a 250 m³ fölötti fogyasztású közutaknál az érintett háztartások (és nem a közkifolyók használatára jogosultak) számát vette figyelembe, míg a 300 m³/év feletti fogyasztású kutakat mind az érintett háztartások, mind a fogyasztók számától függetlenül (automatikusan) „kirívóan magas” fogyasztásúnak minősített.

Mivel a döntéshozatal alapjául szolgáló alapadatok a „pazarló” fogyasztás tényleges felmérésére nem voltak alkalmasak, (az egyenlő bánásmód esetleges sérelmének a megítélhetősége vonatkozásában) már önmagában emiatt is megkérdőjelezhető a meghozott döntésnek az objektív tényeken alapuló megalapozottsága, ésszerűen indokolhatósága.

5. A „pazarló” vízfogyasztást korlátozó 173/2013. (VI. 28.) számú önkormányzati határozat mellékleteinek az adatait tételesen elemeztem, illetve összevettem a polgármestertől utóbb ebben a vonatkozásban kapott kiegészítő tájékoztatással, amely a határozati előterjesztésből, illetve a határozatból hiányzó adatokat is (legalábbis részben³¹) tartalmazza.

kiegészítő adatok

	érintett háztartás	érintett lakosság	átlagos lakosság
megszüntetésre javasolt közkifolyók	114	409	3,59
szűkítésre javasolt közkifolyók	574	1974	3,44
változatlanul működő közkifolyók	274	644	2,35
összesen	962	3027	3,15

A releváns önkormányzati határozat mellékleteinek az adatai alapján megállapítottam, hogy a lezárt 27 közkifolyó 114 háztartást látott el ivóvízzel, éves vízfogyasztása 4.376 m³ volt, a háztartásonkénti fogyasztás 38,4 m³ volt. Ezt a kiegészítő adatokkal összevetve: a

³⁰ A 240 fő ellátásával kapcsolatban megjegyzem, ez a szám azt feltételezi, hogy egy kút óránként (folyamatos használattal, az éjszakát is beleértve) 10-10 főnek biztosít 20-20 liter vizet, ami hatperces „váltásokat” jelent. Ha a vízvételzés jellemző és életszerű időszakát 12 nappali órára csökkentem, a váltásokra három perc marad, ami alatt a személycseréhez szükséges idő beszámítása nélkül sem került volna sor 240 emberre olyan kútnál, ahol 10 liter víz nem folyt le másfél perc alatt. Ha viszont 10 liter vizet 4 perc alatt lehet vételezni, akkor ez 20 liter esetén 8 percet jelent. Ezzel az idővel számolva – amely valóban lehetőséget enged arra, hogy a vizet vételezők helyet cseréljenek – egy óra alatt kb. 8 fő tud 20 litert engedni, így 12 nappali óra alatt mindössze 96 fő. (Az említett 240 fő pedig 30 óra alatt tudná 20 liter vízzel edényeit feltölteni, miközben egy nap 24 órából áll.)

³¹ Az egyes közkifolyónként érintett lakosok száma ebből a tájékoztatásból sem derül ki.

személyenkénti vízfogyasztás kb. 29 l/nap volt, vagyis nem haladta meg a közkifolyók használatával kapcsolatban megalkotott önkormányzati rendeletben írt átalánymennyiséget. Ezen közkifolyók esetében a lezárást megalapozó indok az volt, hogy „másik lefedi”, vagy „nincs jogszerű fogyasztó”. A lezárt közkifolyókat részben olyan kutak helyettesítették, amelyeket viszont a nyomáscsökkentés érintett, így az ezek által ellátott háztartások aránya 30-200%-kal megnőtt.

A nyomáscsökkentéssel érintett közkifolyók száma 62 volt, melyek összesített éves fogyasztása 12.489 m³, azaz kutankénti átlagban 25 m³-nél is kevesebb volt. A kiegészítő adatokat is beemelve a számításba kiderül, hogy ezen kutak esetén a személyenkénti napi fogyasztás kb. 17 liter volt, annak ellenére is, hogy az önkormányzat 62 kútból 12 esetében „indokolatlanul magas” fogyasztást mutatott ki. Ha ezt a 12 kutat az átlagfogyasztásból kivennénk, az 50 nyomáscsökkentéssel érintett közkút személyre bontott napi vízfogyasztása 14 liter alá csökkenne.

Mindezen adatok alapján megállapítható, hogy az önkormányzat (a hónapokig tartó döntés-előkészítés ellenére) megalapozatlanul hivatkozott takarékosági okokra akkor, amikor 27 közkifolyó lezárásáról és 62 közkifolyó víznyomásának a csökkentéséről döntött.

A releváns önkormányzati határozat előterjesztésének a szöveges része azon közkutak esetében javasolta a nyomáscsökkentést, ahol „a jogszerű fogyasztók számához képest indokolatlanul magas a fogyasztás”. Az előterjesztés és a meghozott határozat táblázatos mellékleteiben viszont (belső ellentmondást teremtve) egyfelől – ahogy erre már utaltam – a fogyasztók kutankénti számát nem tüntették fel, illetve az érintett 62 közkútból mindössze 12 esetében tettek túlzott fogyasztásra utaló megjegyzést. *Ez a besorolás is önkényes, hiszen ebbe a kategóriába került olyan közkifolyó, amelynek háztartásonkénti fogyasztása 105 m³ volt, de olyan is, amelynél ugyanebben a viszonylatban mindössze 23 m³-t mértek.*

A polgármester a kiegészítő tájékoztatásában ezt azzal magyarázta, hogy „a szűkített közkifolyók vonatkozásban – mivel a vízvételi lehetőség nem került megszüntetésre – az általános indoklás alapján (takarékosabb gazdálkodásra ösztönzés, pazarlás, illegális vételezés visszaszorítása) került sor az intézkedésre”. A magyarázat alapján egyértelmű, hogy a lakosokat az önkormányzat azon kutak esetében is takarékoskodásra, illetve „a szabályok” betartására szorította, ahol – az eseti pazarlás, illetve az esetleges jogellenes vízvételzés ellenére – a vízfogyasztás mértéke nem érte el a törvényben szabályozott létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiséget sem.

Mindebből következően megállapítottam, hogy a létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiség korlátozása – a jogellenes vízvételzés megakadályozására irányuló szándék ellenére is – az egészséghez való alapjoggal összefüggő visszásságot okozott.

6. A fogyasztáskorlátozás tervezett mértékéről tanúskodik a polgármester azon nyilatkozata³², miszerint az önkormányzatot terhelő éves közkifolyó-díj (2013-ban 12-13 millió Ft) kb. felét lehet megtakarítani az önkormányzat intézkedésével.³³

A polgármester a nyilatkozatát – a vizsgálatomban feltett kiegészítő kérdésre – utólag a következőképpen pontosította: „*Figyelembe véve a lezárt közkifolyók esetében más közkifolyók igénybevételét, a szűkített kutakon a pazarlás visszaszorulását, illetve a közkifolyók lezárásával csökkenő karbantartási költségeket, becslések szerint kb. 4,8-5,2 M Ft/év megtakarítás lett volna elérhető az intézkedésekkel. Mindazonáltal a lakosság vízvételzési szokásainak, a takarékoság mértékének a változását csak a gyakorlat igazolhatná.*”

³² <http://444.hu/2013/08/06/ozdon-vizelvonással-akar-rendet-tenni-a-polgarmester/>

³³ Ennek alapján az önkormányzat által elérni kívánt/remélt vízfogyasztási cél: a 10 liter/fő/nap alatti szintnek volna megfeleltethető. A számítás menete: 1. A megszüntetett és a nyomáscsökkentett kutak éves összfogyasztását megfeleltetem. 2. Ezt a számot elosztottam a két érintett kör összlakosságával, majd a kapott hányadost 365-tel.

A pontosítás figyelembe vételével látható, hogy az önkormányzat kb. 40%-os mértékű megtakarítással számolt, ami éves szinten 11,6 l/fő/nap átlagos vízfogyasztásnak³⁴, azaz a létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiség kb. 60%-ának lett volna megfeleltethető a vízkorlátozással (lezárással és nyomáskorlátozással) érintett két személyi kör vonatkozásában együttesen.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az önkormányzat a korlátozó intézkedésével ugyancsak sértette mindkét személyi kör egészséghez, illetve egészséges ivóvízhez való alapjogát.

Fontos hangsúlyozni, hogy mivel a vízfogyasztást korlátozó határozat végrehajtását az önkormányzat augusztus 9-én felfüggesztette, a 2013. szeptember 26-ai ülésén pedig a korlátozás alapjául szolgáló júniusi határozatát visszavonta, a jogsértő állapot 20-28 napig állt fenn, egy közkút vonatkozásában pedig 10 napig.

7. Munkatársaim korábbi ózdi – helyszíni vizsgálatokon szerzett – tapasztalatai, illetve egy helyi civilszervezettől kapott „friss” tájékoztatás szerint a szegregátumok lakossága nem rendelkezik kiskerttel vagy azt – a Hétes-telep lakóinak néhány kisméretű parcelláját nem számítva – nem műveli, így a locsolás, mint a háztartási fogyasztást meghaladó túlfogyasztási ok jellemzően nem az esetükben merül fel.

Az autómosás vonatkozásában is hasonló a helyzet. Mivel a szegregátumok lakossága a város leghátrányosabb csoportjához tartozik Ózd városfejlesztési stratégiája, illetve esélyegyenlőségi programja több elemzése szerint is³⁵, az autótulajdonnal rendelkezés (és így az esetleges autómosás, mint jogellenes vízvételzés) jellemzően nem a szegregátumok lakosságának róható fel.

Ezt a releváns önkormányzati határozat előterjesztése részben, míg a polgármester az egyik sajtónyilatkozatában³⁶ teljes egészében elismerte, ezért ezeknek a tényeknek³⁷ az önkormányzat is nyilvánvalóan tudatában volt. Így viszont a „rendet” (is) célzó, vízfogyasztás-korlátozó intézkedésnek az „igazságtalansága” még kirívóbb. *Egyrészt más lehetőség is lett volna a jogellenes vízvételzés korlátozására, másrészt hatásában kollektív büntetésként hatott, ami viszont az emberi méltósághoz való jog sérelmét jelenti.*

8. A VSI már 2012. december 1-én – többek között – azt javasolta az önkormányzatnak, hogy a közterület-felügyelet gyakrabban ellenőrizze a közkúthasználatot, illetve az önkormányzat a saját rendeletében meghatározottak szerint ténylegesen számlázza ki az átalánydíjat. A Borsodvíz Zrt.-nek is volt költségcsökkentési javaslata. A cég álláspontja szerint „a közkifolyók költsége a gerinchálózatra való rákötések ösztönzésével, illetve a közterület-felügyeleti ellenőrzésekkel csökkenthető”.

³⁴ A számítás menete: 1. A megszüntetett és nyomáscsökkentett közkifolyók éves összefogyasztását 40 %-kal csökkentettem. 2. A kapott számot elosztottam a két érintett kör összlakosságával, majd a kapott hányadost 365-tel.

³⁵ Pl. „Szegregátum a településeknek azon területeit érinti, ahol az aktív korú népességén belül a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők és a rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya mindkét mutató tekintetében magasabb, mint 50%. A KSH által megjelölt területekre vonatkozó önkormányzati adatok (segélyezési arányok, bérlakás állomány, oktatási intézmények statisztikái) alátámasztották szegregátumnak minősülő területek városi viszonylatban kimagaslóan hátrányos helyzetét.”

³⁶ „Ez nem romatelepi kérdés”, a kiskerttulajdonosok és az ügyeskedők voltak azok, akik igazán nagy fogyasztást csináltak. Lásd: http://hvg.hu/itthon/20130805_A_rasszista_az_aki_ebbol_ciganyugyet_akar

³⁷ Más tényezők is felvethetőek, de ezek jelentősége a bemutatottnál kisebb. Ilyen pl. a gyerekek „pancsolása”, kerti (gumi)medencék feltöltése fürdőzési céllal. Ha egy medencébe (mondjuk) 100 liter víz kerül, de azt 4-5 gyermek két napig is használja (egy helyi civilszervezet ilyen gyakorlatról számolt be, de azt is hangsúlyozta, ez is csak eseti), akkor az ezzel elfogyasztott víz semmiképpen sem tekinthető pazarlónak.

A locsoló csövek csatlakoztatásának a kizárásával arra is van³⁸ (és nyilván korábban is lett volna) műszaki megoldás, hogy a lakosok jogszerű vízfogyasztását nem érintve akadályozzák meg a közkifolyók öntözési célú, jogellenes használatát.

A helyi vízgazdálkodás és a víziközmű-ellátás egységes rendszerbe kapcsolásával költség – és környezetkímélő megoldáson is el kellett volna gondolkozni, hiszen az öntözéshez nem szükséges drága és sérülékeny bázisú, a jövő nemzedékek érdekeit is érintő ivóvíz.

Az önkormányzat nem élt a felhívás, a propaganda, a lehető legszélesebb körű tájékoztatás lehetőségével a pazarlás és a jogellenes vízvételzés vonatkozásában. A helyi sajtó, illetve intézményei útján, valamint hirdetések kiragasztásával közvetve, részközgyűlések szervezésével és levelek útján közvetlenül is felhívhatta volna a lakosságot a takarékos és jogszerű használat fontosságára, stb. – a radikális vízfogyasztás-korlátozó döntése előtt.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az önkormányzat – bár az elvi lehetőségekről legalábbis részben tudomása volt – nem dolgozta ki a vízfogyasztás-korlátozás lehetséges alternatíváit, és nem élt megfelelő módon a tájékoztatás adta lehetőséggel, holott ezt a Víz és Egészség Jegyzőkönyv, illetve az azt kihirdető jogszabály, a 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet állami kötelezettségként is megfogalmazza³⁹. Ezzel Ózd Város Önkormányzata a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Az egészséges ivóvíz biztosítása állami-önkormányzati kötelezettség és a fogyasztók ivóvízzel való takarékosága kapcsolatának – véleményem szerint – négy kiemelten fontos tényezője van. 1. A méltányos és a fogyasztással arányos vízdíj, 2. a társadalmi szolidaritás azok irányában, akik jövedelmi viszonyaik miatt a méltányos díj megfizetésére sem képesek (szociális támogatás), 3. a helyi vízgazdálkodás és a víziközmű-ellátás egységes rendszerbe szervezése, 4. a környezetvédelmi jogtudatosságról és felelősségről szóló, a lehető legszélesebb körű intézményes tájékoztatás.

A rendelkezésre álló vízkészlet csak akkor marad hasznosítható, a víztől függő szolgáltatások csak akkor tarthatók fenn, ha annak védelme érdekében az állam, az önkormányzat, a magánszféra, és a civil szektor szorosan együttműködik.

9. Az önkormányzati határozat elemzett adatai alapján az is megállapítható, hogy lezárt és nyomáscsökkentéssel érintett közutak nagyobbik hányada olyan szegregált területeken volt található, ahol – az integrált városfejlesztési stratégia szerint – a cigány származású lakosság aránya kimagasló.

Mivel az önkormányzat vízfogyasztást korlátozó határozata szignifikánsan nagyobb arányban érintette a város cigány származású lakosságát, mint a nem cigány népességet, ezért meg kell vizsgálni, hogy az Ebktv-ben szabályozott kimentési lehetőség az adott esetben fennáll-e.

A polgármester több nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy az önkormányzat közutakkal kapcsolatos intézkedésének nem volt „*rasszista*” indítéka. A polgármestertől kapott kiegészítő tájékoztatás erről így szól: „Az intézkedésekkel érintett közkifolyók kijelölésében nem vettünk figyelembe etnikai szempontokat, mivel az nem hozható

³⁸ Ez derül ki pl. azon egyik javaslatból, amelyet önkormányzat által létrehozott döntés-előkészítő csoport tett. A csoport feladata az volt, hogy a város közutak vízellátásának komplex módon átvilágítsa, illetve a közkifolyók további működtetésére vonatkozó megoldási javaslatokat dolgozzon ki.

³⁹ 5. cikk i) pont: „Elő kell segíteni a lakosság tájékoztatását és részvételét a vízzel és az egészséggel kapcsolatos döntéshozatalban többek között annak érdekében, hogy a döntések minősége és végrehajthatósága javuljon, hogy a témával összefüggésben növekedjen a lakosság tudatossága, hogy lehetősége legyen a lakosságnak szempontjai kifejezésére és az érintett hatóságok megfelelően figyelembe vehessék ezeket az érdekeket. Ezen tájékoztatás és részvétel mellett biztosítani kell továbbá a jogi és adminisztratív lehetőséget is a vonatkozó döntések felülvizsgálatára.”

összefüggésbe a vízfogyasztással. Kizárólag a jogszabályokat, a közkifolyók egymáshoz viszonyított elhelyezkedését (sűrűség, átfedések az ellátási körzetben), az azokon mért éves fogyasztást, és a víziközmű-szolgáltató által megadott jogszerű fogyasztási helyek számát mérlegelve került előkészítésre a döntési javaslat.”

Mivel az önkormányzat direkt megkülönböztetési szándéka nem igazolható, ezért a közvetett megkülönböztetésre vonatkozó kimentési feltételeket kell tételesen elemezni. Az ivóvízhez való jog alapjog, ezért azt kell megvizsgálni, hogy az önkormányzati intézkedéssel érintett, hátrányt szenvedő csoport alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozta-e az önkormányzat úgy, hogy egyúttal a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos volt.

A tulajdon védelme az adott esetben (közvetetten) felhívható ugyan, de az önkormányzat polgári jogi (kötelmi jogi), illetve a közegészségügyi vízmennyiség biztosítására vonatkozó közjogi kötelezettsége miatt a megkülönböztető eredményre vezető hátrányokozás indokoltsága nem igazolható. (Lásd III.3., III.5., III.6.) Az alapjogot érintő (sértő) döntés nem volt elkerülhetetlen. (Lásd III.8.) Az önkormányzati intézkedésnek a „rend biztosítása” iránti célkitűzése nem kapcsolható (közvetten sem) más védendő alapjoghoz, illetve az egyenlő bánásmód megsértése alóli kimentési okként egyébként sem merülhet fel (Lásd: III.7.)

Minderre tekintettel megállapítom, hogy az *Ózdi önkormányzat vízkorlátozó intézkedése nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációnak minősül.*

10. Svájcban a 2006-os népszavazáson 131 millió frankos hozzájárulást hagytak jóvá az állampolgárok arra, hogy Magyarországon – mint az Európai Unió új tagállamában – támogassák a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek kiegyenlítését. A 2010 novemberében, a svájci nagykövetség és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által aláírt Svájci-Magyar együttműködési programon belül, Ózd városa lehetőséget kapott ivóvízhálózatának felújítására és fejlesztésére, melynek keretében megvalósulhat a vezetékes ivóvízzel nem rendelkező területek ellátása.

A projekt teljes költségvetése 1,72 milliárd forint, melyből 1,46 milliárdot a svájci fél bocsát a város rendelkezésére vissza nem térítendő támogatás formájában. A városvezetés tervei szerint ebből az összegből a város ivóvíz-csőhálózatát szinte teljes egészében felújítják, az ivóvízellátás biztonságát szavatoló városi tárolómedencék számát kettővel növelik, valamint a mechanikai eszközök (pl. szivattyúk, tolózárok) és az irányítástechnikai berendezéseket (mérőműszereket, számítógépes irányító rendszert) is korszerűsítik. A felújítás mellett a csőhálózatot bővítik, vannak ugyanis Ózdnak olyan utcái, területei, ahol még nincs bevezetve minden lakóházba az ivóvíz. A svájci fél nagy hangsúlyt fektet a projektnek ezen részére, amely a hátrányosabb helyzetben lévő ózdi lakosok számára nyújt nagy segítséget a jobb életkörülmények kialakításában.

Elsőként az ózdi projektnél vezetik be az úgynevezett *integritási paktumot*, amely átláthatóvá teszi a támogatás felhasználásának folyamatát azzal, hogy egy független szakértő folyamatosan követi a beruházást, különös tekintettel a közbeszerzésekre.

A Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében támogatott „Ózd város ivóvíz-ellátási infrastruktúra és elosztási rendszer fejlesztése és fenntartható irányítása (SH/3/13.)” című projekt közbeszerzési eljárása során az ajánlat benyújtásának határideje 2011. november 7-e volt. Az építkezési munkálatok 2013-tól 2015-ig folynak majd.

A projekt jelen vizsgálatommal való összefüggései kézenfekvőeknek látszanak, de mivel jóváhagyott konkrét pályázati célok terv szerinti megvalósításáról van szó a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a város honlapján olvasható információk szerint, annak ombudsmani vizsgálatát – legalábbis a megvalósítás adott, kezdeti szakaszában – nem tartom lehetségesnek és szükségesnek. (A projekt pénzügyi ellenőrzésére pedig az Állami

Számvevőszék jogosult.⁴⁰⁾ Fontosnak tartom hangsúlyozni azonban, hogy az esélyegyenlőség szempontjából elsődlegesen a közüzemi hálózatbővítés, különösen a komfort nélküli szociális bérlakások komfortosítása, valamint a rákötések és a fenntartás szociális támogatása szolgálja a leghátrányosabb helyzetben lévő ózdi – köztük nagy arányban a szegregátumokban élő roma származású – lakosok érdekeit.

11. A legfontosabb kérdések összegzéseként megállapítom, hogy az önkormányzat közkifolyókkal kapcsolatos júniusi döntésével kapcsolatos felelősségét nem menti, de árnyalja, hogy a közkutak használatára vonatkozó szabályok hiányosak, ellentmondásosak, nem teljesen egyértelműek. (A vízjogi szabályok pontosítása és az ózdi ügyhöz hasonló más esetek kivizsgálása érdekében további, átfogó vizsgálat tartását tartom indokoltnak.)

Az önkormányzat mérlegelési jogkörben, a lakosok jogait és érdekeit érintő olyan döntést hozott, amely megalapozatlan érvrendszerre épült, s mivel ezzel a létfenntartási és közegészségügyi vízigény érvényesülését is hátrányosan érintette, sértette az egészséghöz és az egészséges ivóvízhez való alapvető emberi jogot.

Az önkormányzat közkifolyó-használatot korlátozó döntése látszólag valamennyi jogalanyra egyaránt vonatkozott, de az intézkedés a lakosság egy jól behatárolható, cigány nemzetiségi származással jellemezhető csoportját lényegesen nagyobb arányban érintette, mint a népesség más csoportjait. Az egyenlő bánásmód sérelme alóli kimentési okként nem fogadható el önmagában az a tény, hogy a közkifolyók nagyobb hányada a cigány származású lakosság által legsűrűbben lakott szegregátumok területén található. Az AB iránymutatása és az Ebktv. szabályai szerint megvizsgálva ugyanis a kimentés kérdését, az alapjogot korlátozó döntés önkényes indokokon alapult, a döntés és annak végrehajtása nem volt elkerülhetetlen, illetve (a kollektív büntetési jellege miatt) a korlátozással elérni kívánt céllal való arányosság sem igazolható. Mindezek miatt származáson alapuló közvetett diszkriminációt állapítottam meg.

12. Az ügy augusztus 9-ét követő fejleményei közül kiemelés érdemel, hogy a polgármester Döntés-előkészítő Csoportot hozott létre a város közkutas vízellátásának komplex átvilágítására és a közkifolyók további működtetésével kapcsolatos javaslatok kidolgozása érdekében. A csoport öt képviselőből állt, melynek munkáját meghívottként a települési roma nemzetiségi önkormányzat elnöke, a Borsodvíz Zrt. üzemigazgatója és az Észak-magyarországi Regionális Vízművek Zrt. műszaki igazgatója segítette. A munkacsoport több javaslatot is megfogalmazott⁴¹, melyek alapján a közkifolyókkal kapcsolatos döntések meghozataláról szóló 173/2013. (VI.28.) határozat hatályon kívül helyezését javasolta. A polgármester tájékoztatása szerint⁴² a képviselőtestület a határozati javaslatot elfogadta.

⁴⁰ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény vonatkozó rendelkezései szerint az Állami Számvevőszék jogosult az államháztartásból származó források felhasználásának keretében ellenőrizni az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az alapvető jogok biztosának tehát nincs hatásköre a projekt ilyen irányú ellenőrzésére vagy felülvizsgálatára.

⁴¹ „A szűkítőket ez évben már nem érdemes felszerelni a közkifolyókra, tekintettel arra, hogy a tél közeledtével úgyszólván le kell azokat szerelni, így a rövid idő alatt a szerelési költség már nem térül meg. Szükséges azonban a közkifolyókra olyan eszköz felszerelése, mely a közkifolyóról locsolócsővel (slaggal) történő vízvételést műszakilag lehetetlenné teszi. Alaposan át kell tekinteni, hogy mely közkifolyók kerülhetnek esetleg lezárásra. A lezárásnak két indoka lehet: A közkifolyó által ellátott háztartásokat 150 méteren belül egy vagy több másik közkifolyó is ellátja. A közkifolyó által ellátott háztartásokban kerti csap felszerelésével a közkifolyó fenntartási kötelezettsége megszűnik. A közkifolyók további működtetésével, illetve a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (III.10.) önkormányzati rendelet aktualizálásával kapcsolatos javaslatokat a Város- és Sportlétesítmény-üzemeltető Intézmény a víziközmű-szolgáltatóval együttműködve legkésőbb 2014. április 15-ig dolgozza ki. A Közterület-felügyelet a továbbiakban a közkifolyók használatát fokozottan ellenőrizze, és a jogszerűtlen használat észlelése esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket.”

⁴² A város honlapján (egyelőre) nem olvasható a testületi ülés jegyzőkönyve és a meghozott határozat.

Ózd Város Önkormányzata Képviselő-testülete a 217/2013. (VIII.29.) határozata alapján a Borsodvíz Zrt-vel 2012. június 28-án megkötött bérleti üzemeltetési szerződést közös megegyezéssel, 2013. augusztus 31. hatállyal megszüntette. Ózd város ivóvíz – és szennyvízközmű szolgáltatója 2013. szeptember 1. napjától az Észak-magyarországi Regionális Vízművek Zrt. lett.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal kapcsolatos visszasságok bekövetkezése és jövőbeli megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy – az egészségügyért felelős tárca bevonásával, az AJB-677/2013. számú ombudsmani jelentést is figyelembe véve – vizsgálja meg a közkifolyókra vonatkozó szabályozás módosításának szükségességét;
2. az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy a hivatal törvényességi felügyeleti jogkörében kísérelje fokozott figyelemmel az egyes települések víziközmű-szolgáltatással és a lakossági ivóvízellátás biztosításával kapcsolatos intézkedéseinek megtételét;
3. az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján *felkérem* a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét, hogy a Vkszt.-ben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy az Ózd Város képviselő-testülete által kötött új vízközmű-szolgáltatási szerződésben maradéktalanul és betarthatóan érvényesül-e a Vkszt. 1. § (1) bekezdése b) és c) pontjában előírt ellátásbiztonság és ellátási felelősség elve;
4. az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testületét, hogy
 - a jogbiztonság érvényesülése, illetve az ivóvízhez való egyenlő mértékű (mennyiségű és minőségű) hozzájutás biztosítása érdekében vizsgálja felül a közkifolyók használatáról szóló 6/1997. (II. 10.) sz. rendeletét;
 - ha a közkifolyók működtetési költségeinek a lakosságra való áthárítása mellett dönt, a szabályozás során (szociális hatóságként) fordítson különös figyelmet a hátrányos helyzetben lévő és társadalmilag kirekesztett (ózd-i viszonylatban: nagyon magas arányban cigány származású) lakosság jogainak és érdekeinek a védelmére;
 - az alapjogot érintő megkülönböztetés lehetőségének a feltételeit szem előtt tartva, tartsa be az egyenlő bánásmód követelményét a közkifolyókkal kapcsolatos minden egyéb jövőbeni döntése során.

Budapest, 2013. október 10.

Székely László és Szabó Marcel