

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2096/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-881/2013; 3717/2013; 5370/20137810/2013; 371/2014; 709/2014;
1124/2014; 2602/2014; 2821/2014; 3135/2014; 5577/2014; és 5924/2014.)

Előadók: dr. Kristó Annamária
dr. Gulyás Attila
dr. Blaskovits Márta

Az eljárás megindítása

Hivatalomhoz folyamatosan érkeztek – többségében a főváros különböző kerületeiből – olyan beadványok, amelyekben a panaszosok az egyedi kémeényeik vonatkozásában a kötelező kémeényseprő-ipari közszolgáltatást, illetve az azzal kapcsolatos eljárást sérelmezték. A panaszosok egyöntetűen a szolgáltatók eljárását, a szolgáltatás hiányát, a számlázást, a nyilvántartást, de leggyakrabban a tartalék- és használaton kívüli kémeények ügyét kifogásolták. A beadványokban foglaltakkal kapcsolatban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, valamint a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat lefolytatásánál figyelemmel voltam a korábbi ombudsmani jelentésre¹, annak megállapításaira is. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. §-ában kapott felhatalmazás alapján a konkrét panaszügyek kivizsgálására hatósági felügyeleti jogkörében eljárva felkértem a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságot (a továbbiakban együtt: Katasztrófavédelmi Igazgatóság). Az egyedi ügyek kivizsgálásán túl tájékoztatást kértem a kémeényseprő-ipari közszolgáltatással, és a hatósági eljárással kapcsolatos tapasztalataikról, álláspontjukról.

Az egyedi ügyekben felmerülő visszásságok teljes körű feltárása érdekében alapjogi szempontból áttekintettem a vonatkozó jogi szabályozást is.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek:

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- Tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*)
- Jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*)

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.)

¹ AJB-978/2012.

- az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Kötv.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. (a továbbiakban: Ksktv.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló törvény végrehajtására kiadott 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.)
- a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet a kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról (a továbbiakban: ÉVM rendelet)
- a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 27/1996. (X. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: (régi)BM r.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának szakmai szabályairól szóló 63/2012. BM rendelet (a továbbiakban: (új)BM r.)

A megállapított tényállás

A/ A vizsgálat szempontjából – az új törvény hatályba lépését megelőző – korábbi jelentésből fontos kiemelni a jellemző panaszokat, és a megkeresett hatóságok (építésügyi hatóságok) válaszait, problémafelvetéseit.

A korábbi jelentésbe bevont *panaszosok* vitatták esetükben a közszolgáltatás jogszerűségét. Azért kérték az ombudsman vizsgálatát, mert évek óta értelmetlen vitában álltak a szolgáltatóval, és a vonatkozó jogszabályok nem biztosítottak számukra sem szakértői, sem bírósági felülvizsgálati lehetőséget annak megállapítására, hogy a szolgáltató által jogos, vagy rosszul értelmezett jogosultság alkalmazása miatt kerültek a vitás helyzetbe.

A korábbi vizsgálat idején tipikus panaszok: az egyik panaszos azért kérte ügye kivizsgálását, mert a szolgáltatóval folytatott meddő vita tisztázására nem volt jogorvoslati lehetősége, kiszolgáltató helyzetében egy használatbavételi engedéllyel nem rendelkező, lakatlan ingatlan kéményei után állapított meg a szolgáltató fizetési kötelezettséget. Egy másik beadványban a panaszos azt kifogásolta, hogy a több mint 100 éve épült kis lakásszámú társasházukban a több évtizede nem használt, lefalazott kéményeikre „életveszély” címén kéményseprőjárdákat rakattak, ami a tulajdonostársakra – feleslegesen – komoly anyagi terhet rótt. Az egyik panaszos különösen azt kifogásolta, hogy a szolgáltató az előző évi éves kéményellenőrzésnél társasházuk tekintetében mindent rendben talált, még a következő kéményellenőrzésre kijavítandó hibára sem hívta fel a figyelmüket. Vitatta, hogy egy év leforgása alatt az összes, még a bekötőnyílással nem rendelkező, használaton kívüli kémények is életveszélyessé váltak volna.

Az építésügyi *hatóságok* álláspontja megegyezett a tekintetben, miszerint a legnagyobb probléma az, hogy a szolgáltatónak nincs felügyeleti szerve. Az állampolgárok a polgármesteri hivatalok építéshatósági osztályaitól vártak segítséget, amelyeknek nincs hatáskörük, sem megfelelő szakirányú felkészültségük a felvetett problémák kezelésére, a kéményseprői megállapítások felülvizsgálatára.

Hatósági intézkedéseiknél mérlegelés nélkül el kell fogadniuk a szolgáltató megállapításait és intézkedés kéréseit, különös tekintettel az életveszélyes állapot jelzésére. Egyöntetűen kifogásolták azt is, hogy a szolgáltató szakmai véleménye ellen nincs biztosítva a jogorvoslat lehetősége. Még az sem tisztázott, hogy ki adhat esetleg „ellenszakvéleményt”. Ebből adódóan a tulajdonosnak a veszélyhelyzet elhárításának, a kémények használatbavételének igazolására szolgáló szakmai véleményt is ugyanezen szervtől kell kérnie.

A hatóságok szerint valóban visszás helyzet, hogy a kéményseprő szakmai véleményével szemben – ellentétben bármelyik hatóság döntésével – nincs mód jogorvoslatra. Vonatkozik ez azokra az engedélyezési eljárásokra is, amelyekben a kémény megfelelőségét kell kéményseprő szakmai véleménnyel igazolni. Több tervező és építető állítja, hogy amennyiben nem valamelyik nagy és ismert kéményrendszert gyártó cég rendszerét használják, a kéményseprő nem ad hozzájárulást a használatbavételi engedély kiadásához. Az építető csak az adott településen kéményseprő közszolgáltatást végző céghez fordulhat. Meg kellene teremteni valamiféle „jogorvoslati” rendszert, hogy az adott településen a közszolgáltatást végző kéményseprő szakmai véleményével adott esetben vitába lehessen szállni.

B./ Egyedi panaszügyek

AJB-5370/2013 (Zala megye) számú ügyben a panaszos azért fordult hozzám, mert a soros kéményellenőrzést követően a Szolgáltató értesítése alapján a Zalaegerszegi Katasztrófavédelmi Kirendeltség (a továbbiakban: Kirendeltség) határozatával „az ingatlanhoz tartozó égéstermék-elvezető üzemeltetését a szabálytalanság megszűntetéséig megtiltotta”. Az ügyben a Kirendeltség, mint elsőfokú tűzvédelmi hatóság járt el. 2013. június 3-án a szolgáltató hivatalos levélben értesítette a Kirendeltséget azokról a szentpéterúri ingatlanokról, amelyeknél megtagadta a tulajdonos/használó a kéményekre vonatkozó ellenőrzési, tisztítási munkálatok elvégzésének lehetőségét. A listán szerepelt a panaszos tulajdonában lévő ingatlan is. A szolgáltató a levélhez mellékelte a helyszínen készített tanúsítványt is. A Kirendeltség a szabálytalanság elkövetése és az elbírálás idején hatályos jogszabályok szerint hozott határozatban megtiltotta az égéstermék elvezető használatát a szabálytalan állapot megszűntetéséig. A határozatot a panaszos átvette, és a jogorvoslatra nyitva álló határidőt követően beadvánnyal fordult a Kirendeltséghez, azonban a beadvány tartalmát illetően nem volt jogorvoslati kérelemnek tekinthető. A jogszabályok kedvező változása miatt a Kirendeltség az égéstermék elvezető használatának megtiltását felülvizsgálta és határozatával visszavonta. A panaszos az iratot átvette, majd bontatlanul visszaküldte, és az ismételten megküldött irat már a „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza. A szolgáltató megküldte annak a levélnek a másolatát a Kirendeltségnek, amelyből kiderült, hogy az ügyfél „A szolgáltatót sem most, sem későbbi időpontokban nem kéri. A tiltás ellenére is használja a kéményt. A tanúsítványt nem írja alá.” 2013. december 12-én a Kirendeltség hatósági ellenőrzés keretében vizsgálta, hogy a közszolgáltatás elvégzése valóban a tulajdonosnak felróható okból hiúsult-e meg. Az ügyfelet végzésben nyilatkozattételre és iratbemutatóra hívta fel. Az irat a Kirendeltséghez kétszer is „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza. A Ket. szabályai szerint az iratot a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni. Az ügyfél a nyilatkozattételre és iratbemutatóra történő felhívásra nem reagált. Tekintettel arra, hogy az ügyfél által üzemeltetett égéstermék elvezető jogszabályban előírt kötelező felülvizsgálata bizonyítható módon továbbra sem történt meg, ezért 2014. február 25-én a Kirendeltség végzésben kötelezte az ügyfelet, hogy az ingatlan égéstermék elvezetőivel kapcsolatosan műszaki vizsgálatát, ellenőrzését és szükség szerinti tisztítását végeztesse el és a sormunka elvégzéséről szóló tanúsítványt mutassa be. Ezen irat kézbesítése szintén eredménytelen volt.

A Kirendeltség végzésében az égéstermék-elvezető műszaki vizsgálatának elvégzésére is kötelezte a tulajdonost, melynek indokoltsága a rendelkezésre álló iratok és a hatályos jogszabályi előírások alapján nem volt kellően bizonyított, ezért a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, mint felügyeleti szerv előtt felügyeleti eljárás indult.

Fővárosi panaszügyek

1./ AJB-881/2013 (VIII kerület) számú ügyben egy társasház közös képviselője azért fordult hozzám, mert az 1905-ben épült épületben szükségtelenné vált, évtizedek óta lefalazott használaton kívüli kéményeiket nem törli nyilvántartásából a szolgáltató, és vitatta a nyilvántartásban szereplő égéstermék-elvezetők darabszámát is. Ebből következően a számlák nem a valóságnak megfelelő szolgáltatásra vonatkozóan lettek kiállítva, ezért megtagadták azok kifizetését. A „díjtartozás” miatt per indult, amit a Díjbeszedő Zrt.-vel szemben a társasház nyert meg, a szolgáltató azonban a kéményeket mégsem törölte a nyilvántartásból.

A panaszos 2008-ig visszamenően csatolta a teljes iratanyagot, amelyben a szolgáltató felé kifogásolta a társasház kéményeinek nem a valóságnak megfelelő nyilvántartását, valamint a bírósági ítéleteket is. A Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság ítéletének indokolásában kifejtette, hogy „önmagában az a körülmény, hogy a szolgáltató meghatározott szolgáltatásról számlát állít ki, a követelést nem teszi megalapozottá és jogszerűvé. Utalt arra is, hogy az alperes (társasház) vitatására is figyelemmel a felperes (díjbeszedő) által csatolt, a szolgáltató részéről az alperes közös képviselőjének küldött levelek, továbbá a sormunkakönyvek önmagukban a szolgáltatás elvégzését, a számlában megjelölt adatok helyességét, a kémények számát – amelyekre a jogszabály szerint a kötelező kéményseprő-ipari szolgáltatás kiterjed – nem bizonyítják. A sormunkakönyv tanúsítványok kapcsán jelezte, hogy azok másolatai nem igazolják, hogy a felperesi jogelőd alkalmazottai a perbeli ingatlanban fellelhető kémények és füstcsatornák számát helyesen rögzítették, és hogy azok tisztítását elvégezték, a mellékelt aláíró gyűjtőívek pedig ugyancsak nem bizonyítják a szolgáltatás tényleges elvégzését, ugyanis nem volt megállapítható, hogy a listát a perbeli ingatlan lakói írták-e alá és milyen célból, és az sem volt meghatározható, hogy mely lakáshoz, és összesen a perbeli ingatlanhoz hány kémény és füstcső tartozik.”

A panasz bírósági ítélet tárgyát érintő kérdések vizsgálatára nem tért ki, ezért azt nem vizsgáltam. Felkérésemre a Katasztrófavédelmi Igazgatóság bekérte a szolgáltató nyilatkozatát, mely szerint – nyilvántartásuk alapján – a társasházban jelenleg 5 db szilárd, 37 db gáz, **90 db tartalék** és 4 db *mesterséges* égéstermék-elvezető található, és eddig *egyik esetében sem rendeltek meg műszaki vizsgálatot a használaton kívül helyezéshez.*

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a szolgáltató – vitatott – nyilatkozata alapján levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a 2013. január elsején hatályba lépett új jogi szabályozások, különös tekintettel az (új)BM rendelet 5. § (2) bekezdés b) pontja alapján a használaton kívül helyezést *megelőzően* szükséges az égéstermék-elvezetők helyszíni műszaki vizsgálata.

Az Igazgatóság álláspontja szerint amennyiben a panaszos nem tudja igazolni, hogy az érintett égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezéséhez szükséges műszaki vizsgálatot megrendelte, a szolgáltató mulasztását nem lehet megállapítani.

2./ AJB-3717/2013 (XX. kerület) számú ügyben azért fordult hozzám a panaszos, mert – a lakatlan ingatlan vonatkozásában – két meghíúsult ellenőrzést követően, csak a panaszossal egyeztetett időpontban történt meg a kéményellenőrzés. A panaszos – az értesítési problémán túl – különösen azt kifogásolta, hogy a szolgáltató a kéményellenőrzést kétszer számlázta le. A csatolt dokumentumok tanúsága szerint a szolgáltató leszámolta a szolgáltatást mintha az rendes sormunka keretében megtörtént volna, majd a tényleges ellenőrzést követően már pótdíjjal növelve ismét kiszámolta.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a vizsgálat eredményeként, a vonatkozó jogszabályhelyek megjelölésével írásban arról tájékoztatta a panaszost, hogy a Ksktv-ben meghatározott körben – mely körbe a panaszos is beletartozik – a kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevétele kötelező. A Ksktv. nem ismeri a lakatlan ingatlan fogalmát, csak az időlegesen használt ingatlant, mely égéstermék-elvezetőinek ellenőrzése szintén kötelező, de csak 4 évente.

A panasszal összefüggésben a Katasztrófavédelmi Igazgatóság vizsgálta a szolgáltató által kiállított tanúsítványt, amely a BM rendelet előírásainak megfelelően lett kiállítva, azt a panaszos tulajdonosként – mint munkát igazoló személy – aláírta. Tájékoztatta a panaszost arról is, hogy a Föv. Kgy. rendelet alapján a szolgáltató jogszerűen számított fel kiszállási díjat, így a panaszt nem találta megalapozottnak.

3./ AJB-7810/2013 (XVI. kerület) számú ügyben a panasztevő szintén a lakatlan ingatlan kéményellenőrzését kifogásolta. A Szolgáltató becsatolt levelében az új jogszabályokra hivatkozva arról tájékoztatta a panaszost, hogy külön díj ellenében hogyan rendelheti meg a kéményellenőrzést.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a vonatkozó jogszabályok ismertetésével levelében tájékoztatta a panaszost. A szolgáltató megküldte a Katasztrófavédelmi Igazgatóság részére a tárgyi ingatlan égéstermék-elvezetőjének a 2009., 2010, 2011, 2013 és 2014. évben történő időszakos ellenőrzésének eredményéről szóló tanúsítványok másolatát, melyeken látható, hogy a panaszos aláírásával igazolta a munka elvégzését, ezért a panaszt szintén nem találta megalapozottnak.

4./AJB-371/2014 (XX. kerület) számú ügyben is a lakatlan ingatlan kéményellenőrzését kifogásolta a panaszos. A 2013. január elsejét megelőző ügyben becsatolt levél tanúsága szerint a szolgáltató hivatkozva az új jogszabályokra, arról tájékoztatta az ügyfelet, hogy külön díj ellenében hogyan rendelheti meg a kéményellenőrzést.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság vizsgálata eredményéről a 2013. január 1-je után hatályba lépett jogszabályhelyek ismertetésével írásban tájékoztatta a panaszost. A szolgáltató megküldte a tárgyi ingatlanra vonatkozó adatokat, amely szerint nyilvántartásuk alapján az ingatlanban 1 db ENHG és 2 db ET jelű tartalék égéstermék-elvezető található. A közszolgáltató nyilatkozata alapján az égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezéséhez nem rendelték meg a kötelező műszaki vizsgálatokat, ezért a Katasztrófavédelmi Igazgatóság ezt a panaszt sem találta megalapozottnak.

5./ AJB-709/2014 (VIII. kerület) számú ügyben a panaszos már 2009-ben, azonos tartalmú beadvánnyal fordult a biztoshoz, mert a szolgáltató nem létező bekötőnyílást akart ellenőrizni, holott a lakásában ilyen nem található, tekintettel arra, hogy homlokzatra szerelt gázkonvektor szolgálja a fűtést, ezért a bekötőnyílások régen le lettek falazva.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a szolgáltató képviselőjének részvételével helyszíni ellenőrzést tartott, azonban ennek során a tárgyi ingatlanba nem tudtak bejutni. Az Igazgatóság levelében tájékoztatta a panaszost a használaton kívül helyezéssel kapcsolatos 2013. január elsején hatályba lépett jogszabályokról.

6./ AJB-1124/2014 (XVI. kerület) számú ügyben a panaszos egy régi, használaton kívüli cserépkályha vonatkozásában, szintén a használaton kívül helyezés dilemmája miatt fordult hozzám. Beadványából kitűnik, hogy hajdan mindkét helyiség fűtését szolgálta a két szoba közötti falba beépített, de régóta nem használt cserépkályha, amely használata a fűtéskorszerűsítés következtében szükségtelenné vált. A panaszos előadta azt is, hogy az ingatlant 2006-ban már ebben az állapotban vásárolták meg.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a vizsgálat eredményéről a vonatkozó új jogszabályhelyek megjelölésével levelében tájékoztatta a panaszost a kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevételi kötelezettségre, valamint az égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezésére vonatkozó új jogszabályi előírásokról.

Álláspontja szerint a cserépkályha bekötést tartalmazó kémény esetén akkor teljesülnek a használaton kívüli kémény kritériumai, ha a cserépkályha hátsó része a füstcsőbekötésig vissza van bontva, és az égéstermék-elvezető valamennyi nyílása tömören le van zárva, a cserépkályha évtizedekre visszavezethető használaton kívüliségét pedig nehéz igazolni, ezért a panaszt nem találta megalapozottnak.

7./ AJB-2096/2014 (XI. kerület) számú ügyben a panaszos társasházuk képviselőjében azért fordult ismét hozzám, mert az évek óta használaton kívül helyezett kéményeik ügye – a korábbi ombudsmani vizsgálat ellenére – sem rendeződött. Azt is sérelmezte, hogy a Katasztrófavédelmi Igazgatóság – amelyet beadványával szintén megkeresett – a problémák és *a tényállás tisztázása helyett csupán a szolgáltatótól bekért – évek óta vitatott – nyilatkozatot ismertette.*

Társasházuk 1967-ben épült, az épület fűtését központi kazánnal biztosították, majd 2004-ben a fűtést lakásonként, egyedi külsőfali zárt égésterű falikazánokkal oldották meg. Ezt követően társasházuk összes kéményét a jogszabály előírásainak megfelelően használaton kívül helyezték, ezt azonban a szolgáltató nem ismerte el, a kéményeket továbbra is „ellenőrizni”, és az el nem végzett „munkát” számlázni kívánta. Tíz éven keresztül számos levélben tiltakoztak a használaton kívül helyezett kéményeik vizsgálata, és a jogtalan számlázás ellen, ám ez nem vezetett eredményre.

A kéményellenőrzések során a szolgáltató munkatársait több alkalommal kérték a használaton kívüli állapot jegyzőkönyvben való rögzítésére, akik erre nem voltak hajlandóak.

A panaszos közszolgáltatóhoz intézett leveleiben következetesen kitarított a (rég)BMr.-ben előírtak szerint használaton kívül helyezett kéményeik nyilvántartásból való törlése mellett, és arra való tekintettel, hogy a lefalazott, használaton kívül álló kéményeiken semmiféle közszolgáltatási tevékenységet nem végeznek, és azt nem is kötelesek igénybe venni, a társasház megtagadta – az álláspontjuk szerint – jogosulatlanul leszámlázott díjak kifizetését.

A szolgáltató arra vonatkozóan, hogy a használaton kívüli kéményeket miért tartja nyilván tartalékkéményekként leveleiben azzal érvelt, hogy az egyébként nem építési engedélyköteles tevékenységet illetően, az átállással kapcsolatos építési- és használatbavételi engedélyeket a Szolgáltató részére nem mutatták be. Érvként hozta fel még azt is, hogy tartalékkémény használaton kívüli helyezése csak kéményseprő *szakvéleményezéssel* lehetséges. A Szolgáltató arra hivatkozott, hogy a (rég)BM r. 18. § (3) bekezdése értelmében meglévő kémény felújítását, illetőleg valamely kéménynek használaton kívüli kéménnyé történő átalakítását a munka megkezdését megelőző 15 nappal a tulajdonos írásban köteles a szolgáltatónak bejelenteni. Mivel a társasház rendelkezik tartalék kéményekkel, a nem áll módjukban a kéményseprő-ipari közszolgáltatástól, illetve annak *költségétől eltekinteni.*

A szolgáltató hivatkozott még az OTÉK 94. § (1) bekezdésének a tartalékfűtés lehetőségéről való gondoskodás szükségességére is. Ha az ingatlan tartalék fűtését elektromos úton biztosítják, a tartalék kémények használaton kívül helyezhetőek, azonban be kell nyújtani a kerületi kirendeltségére az építmény elektromos rendszeréről szóló szakértői véleményt, továbbá a területileg illetékes áramszolgáltató nyilatkozatát arról, hogy a többlet villamos-energia rendelkezésre áll.

Ha a panaszos ezek után is megmarad eredeti elhatározása mellett – alkalmanként külön-külön térítés ellenében – a helyszínen *kijelölik* a megszüntethető kéményt vagy kéményeket, majd a szükséges használaton kívül helyezési munkálatok elvégzését követően, meggyőződnek arról, hogy azok a kémények kerültek-e használaton kívül, amelyeket előzetesen kijelöltek. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a panaszt kivizsgálta, és végzésében (hatósági felhívás) a szolgáltatót kötelezte a szabálytalanság 30 napon belüli megszüntetésére, a vonatkozó égéstermék-elvezetők használaton kívüli helyezése iránti szükséges intézkedések megtételére.

Az Igazgatóság **utóellenőrzés keretében vizsgálta**, hogy a közszolgáltató eleget tett-e a felhívásban foglalt kötelezettségének. Amennyiben nem, a Ket. 94. § (1) bekezdés b) pontja alapján megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, és a közszolgáltatót határozatban kötelezi a megrendelt műszaki vizsgálat elvégzésére és arról szakmai nyilatkozat kiadására, illetve a Ksktv. 12. § (2) bekezdés d) pontja alapján vele szemben 10.000-1.500.000 Ft-ig terjedő bírságot szabhat ki.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság levelében arról értesített, hogy 2015. januárban helyszíni vizsgálatot tartanak. Ezt követően a vizsgálat megtörténtéről, a feltárt tényállásról, illetve annak eredményéről nem kaptam tájékoztatást.

8./ AJB-2602/2014 (XVII. kerület) számú ügyben a panaszos előadta, hogy három éve családi házuk „B” típusú nyílt égésterű gázüzemű fali kazánját gazdaságosabb, biztonságosabb, kevésbé környezetszennyező „C” típusú zárt égésterű kondenzációs üzemű fali kazánra cserélték. A kazánhoz csatlakozó égéslevegő és égéstermék elvezető csövek elhelyezéséhez a meglévő kéményt át kellett alakítani. A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy külön díj ellenében évente egyszer megnézik a zárt égésterű kazánhoz tartozó csőrendszert, majd később, egy *másik alkalommal*, külön megnézik *a nem használt tartalékkéményt másik díj ellenében*. A zárt égésterű kazán ellenőrzéséhez műszer kell, de a műszerrel rendelkező kéményseprők nem hajlandók egyidejűleg ellenőrizni a tartalékkéményt is, mert az nem az ő feladatuk. Ezért az ügyfélnek két alkalommal kell szabadságot kivenni, mert az értesítőben a katasztrófavédelem retorziójával fenyegetik.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság felhívására a szolgáltató arról adott tájékoztatást, hogy 2014. évben hagyományos tartalék égéstermék-elvezetők esetében 2286 Ft, míg mesterséges égéstermék-elvezetőre 1372 Ft-ot számláztak. A szolgáltató tanúsítványa szerint tárgy ingatlanban 3 darab ET jelű égéstermék-elvezető található.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság álláspontja szerint – a Föv. Kgy. rendelet alapján – túlszámlázás nem volt megállapítható.

9./ AJB-2821/2014 (XX. kerület) számú ügyben a panasztevő előadta, hogy 2007-ben vásárolták meg az ingatlant, amelyben *a nem használt kémények már ekkor rég be voltak falazva*, a fűtés pedig parapetes gázkonvektorokkal volt megoldva. Két bélelt kéményt használtak mindössze, ezeket minden évben „ellenőrizte” a szolgáltató. Az ellenőrzés a panaszos számára érthetetlen munkalap aláírásából állott. 2013-ban korszerűsítették házuk fűtésrendszerét. Ekkor leszerelték az összes gázkészüléket, és egy kondenzációs turbó-kombi készüléket szereltek fel, a hozzávaló speciálisan bélelt kéménnyel. Megtörtént a készülék és a kémény engedélyeztetése, felszerelés után pedig az ellenőrzés.

2014. február 25-én a szolgáltató munkatársai ellenőrizték a kondenzációs készülék kéményét. Ezt követően 2014. május 30-ára ismét kapott, egy „második felszólítást” a kémények ellenőrzését illetően a lefalazott kémények tekintetében, amely miatt ismét szabadságot kellett kivennie.

A panaszos telefonon, faxon, és személyesen próbálta tisztázni a helyzetet. A tájékoztatásból az is kiderült, hogy a kerületi és a fővárosi szervezetek működése között semmilyen koordináció nem létezik, ezért kell egy lakásban két szakembernek, két eltérő időpontban külön ellenőrzést végeznie, ami miatt a fogyasztónak újabb szabadságot kell kivennie.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság felhívására a szolgáltató csatolta a 2014. évi tanúsítványokat. Az egyik tanúsítvány szerint az EZTG jelű égéstermék-elvezető sormunkájára 2014. február 25-én, a másik tanúsítvány adatai szerint *az – egyébként lefalazott – ET jelű égéstermék-elvezető sormunkájára 2014. május 30-án került sor*. A szolgáltató tájékoztatást adott arról is, hogy a mesterséges égéstermék-elvezetőt (EZTG) Műszeres Szolgáltatási Osztályuk, hagyományos égéstermék-elvezetőket (ET) pedig területi kirendeltségük szakemberei ellenőrizték.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság álláspontja szerint az (új)BM rendelet nem azt írja elő, hogy adott ingatlan valamennyi égéstermék-elvezetőjét ugyanabban az időpontban kell elvégezni, hanem csak azt, hogy évente legalább egyszer el kell végezni a közszolgáltatást. Így a BM rendelet szabályai alapján nem jogszabálysértő az a gyakorlat, hogy egy adott ingatlan tekintetében a szolgáltató különböző műszaki paraméterekkel rendelkező égéstermék-elvezetők vonatkozásában eltérő időpontokban végzi el a közszolgáltatást, ezért a közszolgáltató elmarasztalásának nem látta jogalapját.

10./ A vizsgálat idején utóbb érkezett panaszügyek: AJB-3135/2014 (XIII. kerület) számú ügy panaszosa a kéményellenőrzésről szóló kiértékelést, annak nem életszerű voltát sérelmezte. Kifogásolta azt is (ezek a típusú panaszok rendszeresen jelentkeznek), hogy csak munkaidőben végzik a szolgáltatást, amikor is szabadságot kell kivenni, ami sokszor nehézségbe ütközik. Az **AJB-5577/2014. (XVIII. kerület)** számú ügy panaszosa ugyancsak a kémények ellenőrzésével kapcsolatos kiértékelést sérelmezte, és az ezzel járó kálváriát, a felszámolt pótdíjat. A beadványból kitűnik, hogy ellenőrzés (munka) nem volt, csak számlázás. Az **AJB-5924/2014.** számú ügyben az idős, súlyos hallás- és gerinckárosodott, egyedül álló panaszos hosszas kórházi gyógykezelése miatt 2012-ben nem tudott jelen lenni a meghirdetett kéményellenőrzésen, mulasztására igazolást nem fogadtak el. Meglepetésként érte, hogy a szolgáltató kezdeményezésére 2014-ben fenyegető hangvételű ügyvédi felszólítást kapott 15.166. forint megfizetésére. A társasházban lakó panaszos – feltehetően a követelt díjat már a társasháznak leszámolták – azt is előadta, hogy a felszólításban még az emelet száma sem volt helyes. A panaszos utóbb arról értesített, hogy a 2012-es évre vonatkozó számlát a szolgáltató végül stornózta, majd az ügyvéd 2015. március 24-én kelt levelében adminisztrációs hibára hivatkozva arról értesítette, hogy tekintse tárgytalannak a 2014. szeptember 30-án kelt felszólító levelét.

C./ A Katasztrófavédelmi Igazgatóságok állásfoglalása a kéményseprő-ipari közszolgáltatással kapcsolatosan felmerülő általános problémákat illetően:

(A válaszokból mellőzöm a jogszabályok ismertetésére vonatkozó részeket.)

1. Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság válasza:

2013. január 1. napjától a kéményseprő-ipari közszolgáltatás hatósági felügyeletét a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, mint első fokú tűzvédelmi hatóság a Ksktv. 12. §-a alapján látja el. A jogalkotó elsődleges célja az volt, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatást ellenőrzött keretek közé, a szankcionálás lehetőségét biztosítva megfelelő hatósági felügyelet alá helyezze. A közszolgáltatás biztosítása a megye egész területén elsődlegesen a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzatának feladatkörébe tartozik. A hatósági felügyelet kifejezetten a közszolgáltatás megvalósításának szabályszerűségét célozza, amelynek keretében az ingatlan tulajdonosának és a közszolgáltató jogkövető magatartásának ellenőrzéséért felelős. Az e feladatokkal kapcsolatos hatósági eljárásaikat a Ksktv., a Vhr., az (új)BMr., valamint a Korm. rendelet határozza meg. Zala megyében két közszolgáltatási tevékenység végzésére jogosult közszolgáltató van. A kéményseprő-ipari közszolgáltatók eleget tettek a fenti jogszabályokban foglalt előírásoknak és a bejelentési kötelezettségüket teljesítették. A kéményseprő-ipari közszolgáltatás szolgáltatási felügyeletét, továbbá a közszolgáltató tevékenysége feletti hatósági felügyeletet a közszolgáltatás ellátása szerint illetékes megyei (fővárosi) katasztrófavédelmi igazgatóság látja el, míg a közszolgáltatással kapcsolatban mulasztó ingatlantulajdonossal szemben az érintett égéstermék-elvezető helye szerint illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség folytatja le a hatósági eljárást.

A hatósági felügyeleti jogkörben lefolytatott panaszügyekkel, a panaszvizsgálási gyakorlattal kapcsolatban feltett kérdéseimre a következőket válaszolta:

1./ Az elmúlt időben milyen vizsgálatokat folytattak, előfordult-e, hogy a közszolgáltatót elmarasztalták?

A Ksktv. 12. § (2) bekezdés a) pontja alapján a kéményseprő-ipari közszolgáltatás minimális szakmai, személyi és tárgyi feltételeinek meglétét, valamint a közszolgáltatók tevékenységét folyamatosan ellenőrizte. Ennek keretében a 2013. és 2014. évben a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság két átfogó ellenőrzést is tartott az illetékességi területén közszolgáltatást nyújtó két szolgáltatónál. Az ellenőrzések végrehajtása során szabálytalanságot nem tapasztaltak. A kéményseprő-ipari közszolgáltatás Zala megyét érintően valamennyi településen biztosított, érvényes közszolgáltatási szerződéssel rendelkeznek.

2./ Ismertesse a panaszvizsgálási gyakorlatukat, különös tekintettel arra, hogy melyek a legtipikusabb panaszok, előfordult-e, hogy jogosnak találták a panaszt, annak milyen következménye lett?

A közérdekű kérelmekkel, bejelentésekkel és a beérkezett panaszokkal kapcsolatos eljárásokat 2013. december 31-ig a Cstv.141-143. §-a, 2014. január 1-jétől a Pkbt. hatályos rendelkezései alapján folytatták, illetve folytatják le.

A közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére vonatkozóan két belső norma, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek hivatali szervezeti működésének szabályozására kiadott 72/2013. számú BM OKF főigazgatói intézkedés, valamint a katasztrófavédelem központi, területi és helyi szerveit érintő iparbiztonsági, polgári védelmi és tűzmegelezési hatósági és szakhatósági tevékenység végzéséről szóló 127/2012. számú BM OKF főigazgatói intézkedés határozza meg a követendő eljárást, melyeknek területi szervekre vonatkozó rendelkezéseit az alábbiakban foglalta össze:

A hivatásos katasztrófavédelmi szervezetrendszerben az ügyfélszolgálati feladatok ellátását, valamint a közérdekű bejelentések, panaszok, kérelmek fogadását és a kapcsolódó ügyintézés koordinálását területi szinten az igazgatóságok hivatalai látják el. Az információszolgáltatást, segítségnyújtást az ügyfélszolgálatok, vagy megkeresésükre, velük együttműködve a szakterületek adják meg. A beadványok kivizsgálását a megfelelő illetékes szerv, szakmai szervezeti egység végzi.

A területi szerv hivatala által a hatályos intézkedésben meghatározott eljárásrend alapján megküldött közérdekű bejelentés, javaslat, panasz vizsgálatát az illetékes szakmai szervezeti egységnek, jelen esetben a katasztrófavédelmi hatósági osztálynak haladéktalanul meg kell kezdeni.

Amennyiben a közérdekű panasz, bejelentés nem a területi szerv hivatalához érkezik, az azonnali intézkedést igénylő esetben az intézkedést meg kell tenni és egyidejűleg a területi szerv hivatalát értesíteni, egyéb esetben a panaszt, bejelentést a szolgálati út betartásával, haladéktalanul, intézkedés nélkül továbbítani kell a területi szerv hivatalához.

A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost (bejelentőt) a panasz (bejelentés) beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – a területi szerv hivatala útján tájékoztatni kell.

A panaszost, illetőleg a bejelentőt megilleti személyes adatainak védelme. A bejelentő adatait csak az eljárás lefolytatására jogosult szerv kezelheti a 39/1999. (BK 24.) BM utasítás 10/A. pontjában meghatározottak szerint. Adatai nyilvánosságra nem hozhatók a bejelentő egyértelmű beleegyezése nélkül.

A vizsgálat mellőzhető, a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos, illetőleg bejelentő által tett ismételt bejelentés, illetve névtelen bejelentés esetén. Mellőzhető továbbá a panasz vizsgálata akkor is, ha a panasztevő a sérelmezett tevékenységről (mulasztásról) való tudomásszerzéstől számított 6 hónap után terjesztette elő panaszát.

A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

Kivizsgálás menete a tűzvédelmi hatóság szakterületét érintő közérdekű bejelentés, panasz esetén:

A bejelentés alapján szemlét kell tartani, fényképfelvételek készítése mellett. A szemlén minden esetben legalább két fő vesz részt a hatósági osztályról. A bejelentés kivizsgálásában nem vehet részt, akitől az ügy elfogulatlan intézése nem várható el. Abban az esetben, ha kizáró ok áll fenn, ezt a tényt a közvetlen felettesnek haladéktalanul jelenteni kell, ezt követően a felettes mást jelöl ki ügyintézőnek. A szemle, illetve az ellenőrzés időpontjáról a bejelentő/panaszos kérelmére értesíthető. Amennyiben szükséges, a bejelentőt/panaszost vagy a bepanaszoltat meg kell hallgatni.

Az eljárás során fokozott figyelmet kell fordítani az állampolgárok törvényes érdekeinek hatékony védelmére, törekedni kell az érdemi, jogszabály szerinti intézkedésre, eljárásokra, a tárgyilagos vizsgálatokra. Ha a hatóság jogszabálysértést nem tapasztalt, az esetről feljegyzést készít, egyben a területi szerv hivatala útján értesíti a bejelentőt a tapasztaltakról, kivéve, ha a bejelentő a szemlén jelen volt és az előadottakat megértette. Abban az esetben, ha a szemlén megállapítható a jogsértés, akkor hatósági ellenőrzést kell lefolytatni, melynek eljárás szabályait a Tűzvédelmi Ellenőrzés fejezet tartalmazza.

Amennyiben a bejelentés alaposnak bizonyul gondoskodni kell:

- A jogszerű, illetőleg a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról vagy az egyébként szükséges intézkedések megtételéről.
- A feltárt hibák okainak megszüntetéséről.
- Az okozott sérelem orvoslásáról.
- Indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A vizsgálat befejezésekor, annak eredményéről (pl. I. fokú hatósági eljárást indított a hatóság), a tett intézkedésekről, illetve a vizsgálat mellőzéséről a bejelentőt a területi szerv hivatala útján értesíteni kell. A tájékoztatásban közölni kell a megtett, illetve mellőzött intézkedések indokait is.

A Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz a kéményseprő-ipari közszolgáltatók tevékenységével összefüggésben a szolgáltatásfelügyeleti jogkör gyakorlásának megkezdése óta mindössze egy panaszbejelentés érkezett. Ebben a panaszos – véleménye szerint – az el nem végzett szolgáltatásért kifizetett díjat kifogásolta. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság eljárása során megállapította, hogy a panaszban foglaltak nem megalapozottak.

3./ Az elmúlt öt évben melyek voltak a kémények állapotával összefüggő legtipikusabb balesetek, és előfordult-e olyan eset (baleset), amikor annak bekövetkezéséért a szolgáltató felelősségét állapították meg?

A kéményekkel kapcsolatosan a legtöbb balesetet (tüzesetet) minden kétséget kizáróan a lerakódott korom begyulladás okozta. A tűz továbbterjedését a legtöbb esetben a padláson, a kémény közelében felhalmozott éghető anyagok segítették.

A kémények állapotával kapcsolatosan felmerülhet még a szén-monoxid szivárgás, azonban az Igazgatóság illetékességi, illetve működési területén ezzel kapcsolatos balesetet a kémény állapotára visszavezetni nem lehetett. A legtöbb ilyen esetben nem a kémény állapota volt a meghatározó, hanem a kapcsolódó szerkezetek, mint például a légutánpótlás és a tüzelő-fűtő berendezés állapota, nem megfelelő használata.

2013. január 1-jét megelőzően a tűzvédelmi hatóságnak nem volt hatásköre vizsgálni a kéményseprő-ipari közszolgáltató felelősségét. 2013. január 1-jét követően illetékességi területünkön a szolgáltató felelőssége káresemény során még nem merült fel.

4./ Tartalék- és használaton kívüli kémények dilemmája (pl. lefalazott bekötőnyílások, évtizedek óta nem használt, de el nem bontott cserépkályhák), ami alapvetően a nem életszerű jogi szabályozásra vezethető vissza.

Kérem, tájékoztasson arról, hogy ez a probléma panaszvizsgálási gyakorlatukban megjelent-e, a szolgáltató, és a tűzvédelmi hatóság hogyan kezeli a problémát és a gyakorlati oldalról – tűzveszélyes és szénmonoxid mérgezés - a kérdést illetően, mi a szakmai álláspontja?

A jogszabályok rendelkezései alapján a sormunkában végzett ellenőrzést mind a használatban lévő, mind a tartalékkémények esetében el kell végezni. Ennek az az oka, hogy ha az ingatlan használója a használatban lévő kéménye mellett meglévő másik kéményét nem tette használaton kívülé, akkor *megvan a fizikai lehetősége, hogy arra bármikor rákössön egy tüzelőberendezést*. Amennyiben a tartalékkémény nincs megfelelően karbantartva, rendszeresen ellenőrizve, annak használata életveszélyt okozhat (pl. korom lerakódás, dugulás, nem megfelelő állékonyság vagy nem megfelelő tömörség). A tartalékkémény ellenőrzésének díja a Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározottak alapján kevesebb, mint a használatban lévő kéményé. Amennyiben valaki nem kíván tartalékkéményt fenntartani, megvan a lehetősége, hogy azt használaton kívülé tegye, mely esetén az kikerül a közszolgáltató nyilvántartásából és már nem vonatkozik rá az ellenőrzési kötelezettség.

Tapasztalataik alapján a kéményseprő-ipari közszolgáltató, ha a tüzelőberendezés csatlakoztatását megszüntetik, a kéményt használaton kívülé elfogadja.

Utóbbi időben a szolgáltató az ügyféltől nyilatkozatot kér, amellyel a későbbiek során (pl. kéménytűz) tudja igazolni, hogy az előzőleg használaton kívülé tekintett kéményben keletkezett tűz az ügyfél szándékos magatartására vezethető-e vissza, kivéve, ha közben tulajdonjog, használati jog változott. A használaton kívüli kémény a szolgáltató nyilvántartásából törlésre kerül, kéményseprő így azt sormunkában nem ellenőrzi, nem ellenőrizheti.

Az utóbbi években mind többen állnak vissza vegyes tüzelésre, ill. építenek be kiegészítő fűtésekként kandallókat, melyeket több esetben a tartalékkéményekre kötnek rá. Szilárd- és olaj tüzelőanyagok használata során korom- és kátránylerakódás képződik, továbbá a nem megfelelő tüzelőanyag használata megnöveli a korom- és kátránylerakódás mértékét, mely az égéstermék-elvezető belső keresztmetszetének szűkülését, és ezzel a levegő-utánpótlás csökkenését okozza. Szilárd tüzelésű berendezések használata esetén az intenzív fűtés és az alacsony külső hőmérséklet miatt megnövekedett huzathatás a kéményben lerakodott korom meggyulladását és szén-monoxid szivárgását eredményezheti.

A szén-monoxid szivárgás bekövetkezésének három fő oka lehet: az elhanyagolt tüzelőberendezések, a leszűkült kémény járatok és a levegő utánpótlás hiánya. Ez alapján fontos feladat a kémények és tüzelőberendezések időszakos ellenőrzésének elvégzése és rendszeres karbantartása, javíttatása.

A BM rendelet lehetőséget ad a szolgáltatónak, hogy a jogszabályban meghatározottnál gyakoribb ellenőrzést, tisztítást is előírhat az ingatlanhasználó számára. Ismereteink szerint a szolgáltató nem élt a fenti jogával, de a kéménytűzek során feltárt visszatérő hiba a szurkosodás elkerülése miatt valószínűleg a sűrűbb ellenőrzés indokolt lett volna.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság illetékességi területén 2013-ban 31 kéménytűz, szén-monoxid mérgezés gyanúja pedig 4 esetben volt; 2014. első felében 27 kéménytűz, valamint 3 esetben szén-monoxid mérgezés gyanúja merült fel. A statisztikából is kitűnik, hogy a megye ebből a szempontból nem a veszélyeztetettek közé tartozik, azonban az állampolgárok élet-, baleset- és vagyonvédelme szempontjából ennek a káreseménynek megelőzése is kiemelten kezelendő hatóság részéről.

A kéménytűzek, valamint a szén-monoxid szivárgás megelőzése érdekében különböző fórumokon figyelemfelhívással tájékoztatták a lakosságot. (Zala Megyei Tűzmeelőzési Bizottság lakossági tájékoztatói, előadások, helyi média stb.) A szabályozások egységes végrehajtása érdekében az állomány részére továbbképzéseket szerveztek.

2. Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság válasza: (A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság válaszával megegyező részek ismertetése nélkül összegeztem a beérkező választ.)

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság megkeresésemet követően az egyedi panaszok kivizsgálása céljából végzésben értesítette a FŐKÉTÜSZ Kft-t, hogy a hatályos jogszabályi előírások betartásnak vizsgálata érdekében hatósági ellenőrzés alá vonta. Ezzel egyidejűleg nyilatkozattételre és adatszolgáltatásra, iratbemutatásra hívta fel az egyes panaszokban foglalt ingatlanok égéstermék-elvezetőinek nyilvántartásban szereplő adataira, az elmúlt 5 év időszakos ellenőrzésének elvégzésére, valamint egyes esetekben az égéstermék-elvezetők használaton kívül történő helyezése érdekében végzett műszaki vizsgálatokra vonatkozóan.

A szolgáltató nyilatkozata alapján a sormunkát a kéményseprők párosával végzik, az egyik az ingatlanon belül, a másik a tetőn, vagy a padlástérben tevékenykedik, így nem biztos, hogy mindketten találkoznak a tulajdonossal.

A kéményseprő-ipari közszolgáltatás keretében kötelezően elvégzendő sormunka időpontját a hatályos jogszabályi előírások alapján a közszolgáltató határozza meg. A közszolgáltató két időpontot is megad az ingatlan használója számára egymást követően, ha az első alkalom az ingatlan használójának nem megfelelő, vagyis nem tartózkodott otthon a megadott időpontban.

Ezen két időpont esetében a jogszabály nem kötelezi a közszolgáltatót előzetes egyeztetésre, csupán időkorlátokat határoz meg számára: az értesítés és a sormunka időpontja között legalább 8 napnak el kell telnie, illetve a második időpontot az első időponttól számított 30 napon belülre kell kitűznie. A fővárosban mindkét időpont esetében 4 óras időintervallumot kell a közszolgáltatónak megadnia.

Amennyiben a közszolgáltató az általa megadott második időpontban sem tudja elvégezni a közszolgáltatást, az ingatlan használójának kell azt külön megrendelnie, mely esetén az ellenőrzést, szükség szerinti tisztítást a közszolgáltató már az ingatlanhasználóval előre egyeztetett időpontban végzi el.

Ezen szabályozásnak az az oka, hogy pl. a fővárosban kb. 1 millió olyan kémény van, amely az éves ellenőrzési kötelezettség alá esik, így annak érdekében, hogy egy év alatt valamennyi égéstermék-elvezető ellenőrzését el tudja végezni a közszolgáltató, szoros ütemterv szerint kell dolgoznia. Az ütemtervet minden év végén a következő évre előre, havi bontásban elkészíti és közzéteszi honlapján, valamint megküldi azt az ellátásért felelős önkormányzat, jelen esetben a Budapest Fővárosi Önkormányzat részére is kihirdetésre, hogy a lakosság előre fel tudjon készülni, melyik hónapban várható nála a kéményseprő. Ha minden ingatlanhasználóval külön időpontot kellene egyeztetni, az eltérő földrajzi elhelyezkedés és időpontok miatt a feladat elvégzése kivitelezhetetlen lenne.

A Föv. Kgy. rendelet szabályozása szerint a közszolgáltató honlapján történő regisztrációt követően igényelhető az elektronikus értesítés, melynek során az ügyfél 7 nappal az ellenőrzés előtt az általa megadott e-mail címre elektronikus levelet, valamint 3 nappal az ellenőrzés előtt az általa megadott mobiltelefonszámra SMS üzenetet kap a sormunka jellegű kéményellenőrzés első meghirdetett időpontjáról.

A többlakásos vagy többszintes épület esetén kapualji hirdetmény, plakát vagy a laza beépítésű (családi házas) lakóterületeken, az utcasarkokon jól látható módon elhelyezett hirdetmény, plakát útján valósul meg a kiértesítés. Amennyiben a sormunka elvégzése az első kiértesítés után meghiúsul, a kiértesítés ismételt esetben az (új)BMr.-ben meghatározott módon valósul meg a 2. számú melléklet szerinti nyomtatvány kitöltésével. A második időpontról szóló értesítő másodpéldánya egyben az elhelyezés helyének és tényének igazolására is szolgál. A kiértesítés akkor megfelelő, ha azon a munkavégzés időpontja naptári nap, és négyórás időtartam pontossággal kerül megjelölésre.

A BM rendelet alapján a második időpontról szóló értesítés sorszámozott, lakcímre szóló, szigorú számadású 2 példányos bizonylaton nyilvántartott, tanúval vagy fényképfelvétellel, vagy az ingatlan használójának, tulajdonosának aláírásával vagy egyéb módon igazolt, postaládába helyezett, annak hiányában kapura vagy bejárati ajtóra jól látható módon elhelyezett értesítéssel valósul meg.

Az ingatlan használója köteles az elvégzett közszolgáltatásért az ellátásért felelős önkormányzat rendeletében meghatározott díjat megfizetni. Amennyiben a közszolgáltatás 2 alkalommal is az ingatlanhasználó hibájából hiúsult meg, a fővárosban köteles az ellenőrzés díjának megfelelő összegű pótdíjat fizetni, illetve, ha az elmulasztott két időpont után az ingatlan használója megrendeli a közszolgáltatást, a pótdíjon és a közszolgáltatásért fizetendő díjon felül kiszállási díj is fizetendő. A díjakat minden esetben az ellátásért felelős önkormányzat határozza meg rendeletében.

A közszolgáltató a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el, amikor a pótdíj kiszabása mellett a megrendelt és elvégzett ellenőrzést követően kiszámlázta az ellenőrzés díját is.

A hatósági felügyeleti jogkörben lefolytatott panaszügyekről, a panaszvizsgálási gyakorlatról feltett kérdéseimre a következőket válaszolta:

1./ Az elmúlt időben milyen vizsgálatokat folytattak, előfordult-e, hogy a közszolgáltatót elmarasztalták?

A Ksktv. 12. § (2) bekezdés a) pontja alapján folyamatosan vizsgálják a kéményseprő-ipari közszolgáltatás minimális szakmai, személyi és tárgyi feltételeinek meglétét, valamint a közszolgáltatók tevékenységét. Ennek keretében a 2013. és 2014. évben két átfogó ellenőrzést is tartottak a szolgáltatóknál, amely során megállapították, hogy a szolgáltató a szolgáltatási tevékenység bejelentési kötelezettségének eleget tett, a kéményseprők a szükséges szakmai képesítéssel és az előírt létszámban végeznek munkát, a tárgyi eszközök megléte megfelelő. *A jogszabály által a közszolgáltató számára előírt nyilvántartásokat vezetik, a közszolgáltatás ellátása során keletkezett dokumentációkkal rendelkeznek, a jogszabályban előírt határidőket betartják.*

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság 2013-ban két szabálytalanságot tapasztalt, egyrészt az égéstermék-elvezetőkről vezetett nyilvántartás a jogszabályi előírás ellenére nem tartalmazza az ingatlantulajdonosok, használók személyes adatait, másrészt a jogszabályváltozást követően 2013. év elején több esetben még a korábban hatályos jogszabályon alapuló tanúsítványt alkalmazták az ellenőrzés eredményének dokumentálására, illetve a tanúsítványban a korábban hatályos jogszabályi hivatkozásokat szerepeltették. A szabálytalanságok megszüntetése érdekében hatósági felhívást adtak ki.

2014-ben átfogó ellenőrzés keretében az alábbi szabálytalanságokat tapasztalták:

– a közszolgáltató továbbra sem rendelkezik az ingatlantulajdonosok és használók személyes adatait tartalmazó adatbázissal,

– az égéstermék-elvezetők időszakos ellenőrzésének időpontjáról szóló második kiértékelés megtörténtét nem minden esetben tudta a közszolgáltató a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően igazolni,

– a sormunka végzéséről készített ütemtervet 2013. október 15-ét követően az év hátralévő részére nem küldték meg az ellátásért felelős önkormányzat részére.

A fenti szabálytalanságokért az Igazgatóság 100.000 Ft tűzvédelmi bírságot szabott ki a szolgáltató terhére, amelyet a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a Szolgáltató fellebbezését követően folytatott másodfokú eljárásban megsemmisített és az Katasztrófavédelmi Igazgatóságot új eljárás lefolytatására utasította, mivel a tényállás tisztázási kötelezettségének nem teljes mértékben tett eleget. (Az új eljárás vizsgálatom idején még folyamatban volt.)

2./ *Ismertesse a panasz kivizsgálási gyakorlatukat, különös tekintettel arra, hogy melyek a legtipikusabb panaszok, előfordult-e, hogy jogosnak találták a panaszt, annak milyen következménye lett?*

A 2013. január 1. és 2014. április 18. közötti időszakban a közszolgáltatóval szemben a Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz összesen 101 panasz és közérdekű bejelentés érkezett. Jelenleg 21 ügy van folyamatban. Az elbírált ügyek közül 25 volt megalapozott, 76 pedig megalapozatlan.

A szakmai nyilatkozat kiadásával, illetve tartalmának felülvizsgálatával kapcsolatban 17 esetben vált szükségessé a nyilatkozat vizsgálata, a panasz kivizsgálásához kapcsolódóan. Egy esetben történt közvetlenül a szakmai nyilatkozat tartalmával kapcsolatos ügyben eljárás, amely során, a közszolgáltató mulasztása miatt tűzvédelmi bírságot kellett kiszabni.

A legtipikusabb panaszok:

1. Sok esetben a panaszos szerint a közszolgáltatás elvégzése önhibáján kívül maradt el, mellyel szemben a közszolgáltató azt állítja, hogy az ingatlant zárva találta. Ezekben az esetekben, amennyiben a közszolgáltató igazolni tudja, hogy az ellenőrzés időpontjáról előzetesen a jogszabályi előírásoknak megfelelően értesítette az ingatlanhasználóját, és egyéb bizonyíték nem áll a hatóság rendelkezésére, megalapozottság hiányában nem indít eljárást a szolgáltatóval szemben. Ezekben az esetekben az ingatlan tulajdonosával szemben a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve, a katasztrófavédelmi kirendeltség jár el, hatósági felhívásban kötelezi a közszolgáltatás igénybevételére.

Amennyiben a közszolgáltatónak az ellenőrzés időpontjáról szóló értesítései nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak, nem állapítható meg az ingatlan tulajdonos felelőssége a mulasztásért. Ebben az esetben a közszolgáltatóval szemben indítanak eljárást. Amennyiben a szabálytalanság első ízben fordul elő, hatósági felhívásban kötelezi a szabálytalanság megszüntetésére, de ha korábban az értesítés ugyanazon hibája már előfordult, akkor tűzvédelmi bírságot szab ki. Gyakori, hogy a közszolgáltató a tanúsítvány kiállítása során tévesen jegyzi fel a hibakódot, vagy a tanúsítvány és a figyelmeztető egymásnak ellentmondó adatokat tartalmaz. Ezekben az esetekben hatósági felhívás útján lehetőség van a szabálytalanság megszüntetésére, több alkalommal előforduló esetben pedig tűzvédelmi bírság kiszabására. Számos bejelentés vitatja, kifogásolja azt, hogy a szolgáltató a tanúsítványban, figyelmeztetőben feltüntetett hibakódok tévesek, ezen belül különösen gyakoriak a kémény bélelésével, kéményjárda létesítésével kapcsolatos megállapítások. A hatályos jogszabályok nem tartalmazzak előírásokat az égéstermék-elvezetők kialakításának műszaki megoldásaira vonatkozóan, azokat szabványok tartalmazzák. *A szabványok alkalmazása önkéntes*, azt jogszabály nem teszi kötelezővé, így a szabványban foglaltak betartatása mind a szolgáltató, mind az ingatlanhasználó tekintetében nehézségbe ütközik.

2. Több esetben az ügyfél arra hivatkozik, hogy munkavégzés egyáltalán nem történt, a kéményseprő-ipari közszolgáltató szakemberei az égéstermék-elvezetőket nem, vagy felületesen vizsgálták meg. Ennek bizonyítása nehézségbe ütközik, ha az ellenőrzés eredményéről szóló tanúsítványon az ingatlanhasználó aláírásával igazolja a munka elvégzését. Ezekben az esetekben a közszolgáltatóval szemben bizonyítottság hiányában nem indítanak eljárást.

3. Előfordult, hogy a közszolgáltató által adott tájékoztatás hiányát kifogásolják, vagy annak részlegességét, ami részben a szakmai megállapításokkal, részben a munkavégzés rendjével kapcsolatos. A kapcsolódó jogszabályok az ott meghatározott dokumentumok elkészítésén túl, nem írnak elő tájékoztatási kötelezettséget a közszolgáltatónak. A tűzvédelmi hatóság a közszolgáltatással kapcsolatos jogszabályi előírások betartását tudja ellenőrizni és

szükség esetén kikényszeríteni. Ezekben az esetekben a vonatkozó jogszabályi előírások tételes megjelölésével tájékoztatják a panaszost a közszolgáltató kötelezettségeiről.

4. Sok bejelentés vitatja a közszolgáltatás szükségességét, különösen, amikor az ingatlan lakatlan, illetve az ingatlanhasználó maga kívánja végezni az égéstermék-elvezető tisztítását. A hatályos jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy mely égéstermék-elvezetők esetében kötelező a közszolgáltatás igénybevétele, ettől eltérni nem lehet. Ezekben az esetekben a vonatkozó jogszabályi előírások tételes megjelölésével tájékoztatják a panaszost kötelezettségeiről.

5. A bejelentésekben gyakori az arra történő hivatkozás, hogy a közszolgáltató nem elég rugalmas a munkavégzés megszervezésében (4 órás időköz túl hosszú, illetve ügyfél telefonon történő értesítése). Ezekben az esetekben a vonatkozó jogszabályi előírások tételes megjelölésével tájékoztatják a bejelentőt az ellenőrzések időpontjának meghatározásával kapcsolatos előírásokról, a közszolgáltató kötelezettségeiről. A közszolgáltatóval szemben eddig két esetben hatósági felhívás kibocsátására, hat esetben pedig tűzvédelmi bírság kiszabására került sor.

3./Az elmúlt öt évben melyek voltak a kémények állapotával összefüggő legtipikusabb balesetek, és előfordult-e olyan eset (baleset), amikor annak bekövetkezéséért a szolgáltató felelősségét állapították meg. Volt-e olyan eset, amikor a balesetet konkrétan a tartalék, illetve a használaton kívüli kémény, vagy annak hiánya okozta.

A 2013. január 1. és 2014. augusztus 18. közötti időszakban 38 kéménytűz és 217 szén-monoxid szivárgás káreseményhez vonultak ki, melyeket követően minden esetben hatósági ellenőrzést folytattak le. Ennek keretében vizsgálták, hogy az érintett kémény időszakos ellenőrzését a közszolgáltató a káreseményt megelőzően elvégezte-e, amennyiben nem, az a tulajdonosnak vagy a közszolgáltatónak volt-e felróható. Az ellenőrzés során tájékoztatták az ingatlanhasználókat, hogy kéménytűz vagy szén-monoxid-szivárgás káreseményt követően az érintett égéstermék-elvezetőt csak helyszíni műszaki vizsgálatot követően lehet ismételten üzembe helyezni, a tilalom betartását pedig utóellenőrzés keretében vizsgálták.

A 217 szén-monoxid szivárgás káreseményt követően 15 helyszínen 17 szabálytalanságot, míg a 38 kéménytűz káreseményt követően 8 helyszínen, 10 szabálytalanságot tártak fel az ellenőrzést végzők. Az ellenőrzések során a közszolgáltató felelősségét nem állapították meg, így intézkedés nem történt irányukba. *Tartalék, valamint használaton kívüli kémény nem volt érintett ezen káresemények során.*

Észlelt problémák, hiányosságok:

Általános tapasztalat, hogy az érintettek nem ismerik kellő mértékben a kéményseprő-ipari közszolgáltatással kapcsolatos rendelkezéseket, jogokat és kötelezettségeket, így többek között a panaszosok nincsenek tisztában:

– a Ksktv. 9. § (4) és 12. § (2)-(3) bekezdéseiben foglaltakkal, ezért a nem a szakmai felügyelet körébe tartozó (pl. a szolgáltató munkaszervezését kritizáló) bejelentéseiket közvetlenül a hatósághoz küldik meg;

– az (új)BM rendelet 3. §-ában rögzített közszolgáltatási (különösen a sormunkában végzett égéstermék-elvezetők ellenőrzésének) eljárásrenddel, az 5. §-ában az égéstermék-elvezetők kötelező műszaki vizsgálatára vonatkozó (különösen az égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezéséhez szükséges) feltételekkel, illetőleg a 10. §-ában a közszolgáltatás biztosítása érdekében az ingatlan tulajdonosa vagy használója részére meghatározott kötelezettségekkel;

– a Föv. Kgy. rendelet 11-12. §-a szerint a Fővárosi Önkormányzat által meghatározott díjtételekkel.

A panaszt tevők nem tudják, hogy bejelentésük kivizsgálására nem a Ket., hanem a Pkbt. alapján kerül sor. A panaszosok nem értik, hogy miért és hogyan különül el egymástól a panasz és a hatósági eljárás, ezzel összefüggésben pedig az ügyféli jogállás és jogosultság (pl. iratbetekintési jog gyakorlása).

A kéményseprő-ipari közszolgáltatók vonatkozásában nehézséget jelent a szükséges adatok (tulajdonos, használó neve, lakcíme) beszerzése, amelyek hiányossága, pontatlansága nehezíti mind a közszolgáltatók, mind a hatóság eljárását.

Az (új)BM rendelet 7. §-a alapján az égéstermék-elvezetőkről vezetett nyilvántartásnak tartalmaznia kell az ingatlantulajdonosok és használók személyes adatait, melyet a tulajdonosok, használók a Ksktv. 9. § (2) bekezdés b) pontja alapján kötelesek megadni a közszolgáltatónak. Abban az esetben azonban, ha a közszolgáltató az általa megadott időpontokban nem jut be az ingatlanba, nem találkozik a tulajdonossal, használóval, nem is kapja meg a szükséges adatokat. A Ksktv. 11. § (1) bekezdése alapján „Az ellátásért felelős önkormányzat a közszolgáltatás megkezdésének időpontjáig átadja a közszolgáltatónak a közszolgáltatással érintett ingatlanok címét, valamint az ingatlan használójának és tulajdonosának személyes adatait.” Az ellátásért felelős önkormányzatok többsége azonban nem rendelkezik ilyen nyilvántartással, Budapest Főváros Önkormányzata sem, így a szolgáltató részére nem is került átadásra.

Jogalkalmazás során nehézséget jelent az, hogy a kéményseprő-ipari jogszabályok gyakran változnak, így pl. az (új)BM rendelet előírásai öt ízben módosultak. A jogalkalmazást nehezíti, hogy a kéményseprő-ipariközszolgáltatás területén a közszolgáltatót fenntartó önkormányzat rendeletét is beleértve, a teljes jogforrási hierarchia jelen van.

***Összegezve:** A panaszosok úgy a korábbi, mint a jelen vizsgálat idején az egyedi kémények vonatkozásában – úgy az egylakásos, mint a többlakásos épületek tekintetében – a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatást, illetve a közszolgáltatást végző cégek tevékenységét, eljárását kifogásolták. Kiemelték, hogy a szolgáltató nem ellenőrzi, tisztítja a kéményeket, sokszor felesleges munkálatok elvégzésére kötelezi a tulajdonosokat, ami ellen nincs jogorvoslat. Mindezeket túl a panaszosok a tartalék- és használaton kívüli kéményekről vezetett nyilvántartást és az azon alapuló szolgáltatási díj számlázását sérelmezték. Többen kifogásolták, hogy a használaton kívüli kéményük ebbéli minőségét nem fogadja el a közszolgáltató, különböző jogszabályokban elő nem írt igazolásokat, engedélyeket, szakértői véleményeket kértek. A korábbi vizsgálat idején az építésügyi hatóságok álláspontja egyöntetű volt a tekintetben, hogy – tapasztalatuk szerint – törvénysértőnek is nevezhető az az állapot, ha egy szolgáltató, szervezet egymással összefüggő (terveztetés, szakértés, kivitelezés, majd műszaki ellenőrzés stb.) tevékenységekben kizárólagosan jogosult eljárni. Változtatni kell a jogszabályokon, szükséges beépíteni egy felügyeleti szervet, akihez szakmai kérdésekben felülvizsgálati kérelemmel lehet fordulni. Külön kell választani a feladatköröket, mert a jelenlegi állapot sorozatos visszaélésekre ad alkalmat.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1)-(2) bekezdései szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, illetve 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.

A (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény 2. §-a értelmében a kéményseprő-ipari közszolgáltatás biztosítása a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzat kötelező feladata, amelynek a működési területén való ellátását a községi, városi önkormányzat, illetőleg azok társulása a megyei önkormányzattól átvállalhatja.

Tekintettel a fentiekre, továbbá arra, hogy a panaszosok beadványaikban a jogorvoslat tényleges igénybevételének hiányát – egymástól függetlenül – minden esetben valószínűsítették, hatásköröm az egyedi ügyek vizsgálatára egyértelműen fennáll.

II. Az alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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. Magyarország Alaptörvénye és az Ajb. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait is.*

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 vizsgálendő 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 döntés 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 az ombudsmani elvi megállapítások megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontnak számítanak az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapítások, következtetések.

1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog:

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*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási, illetve közszolgáltatást végző szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.² A jogállamiság elvéből folyó követelmény 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.³

2. Tulajdonhoz való jog:

Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.”. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a *tulajdonhoz való jogot*. Az AB egy korábbi határozatában megállapította, hogy „az Alkotmány szempontjából a tulajdon a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátozásokkal együtt kell érteni.”⁴ Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál* az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A közérdek megléte mellett *az alkotmányossági vizsgálat másik szempontja az arányosság követelménye, amely szerint korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia*. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál *az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség*.

3. Tisztességes eljáráshoz való jog:

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak

² Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

³ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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 közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Noha *a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alapjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírói gyakorlat alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

4. Jogorvoslathoz való jog:

A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni.⁶ A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁷

III. Az ügy érdemében

1. Alapvetések:

Történelmi előzményként említhető, hogy a középkori várostüzek legfőbb okozói az elhanyagolt és tisztítatlan kémények voltak, ezért már akkor egy új iparág alakult ki és erősödött meg: a kéményseprés.

⁶ Vö. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

⁷ Vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

A kéményseprők a füstelvezető rendszerek tisztítását, a tüzelőberendezések koromtalanítását végezték és emellett, mint megelőző tűzrendészek szolgálták a lakosságot.

Hazánkban is megjelentek – főleg olasz és morva vándorlegényekként – a kéményseprők. Az állandó háborúskodás, a törökvész azonban nem segítette a letelepedésüket. A bécsi kéményseprők már I. Lipót királytól 1673-ban céglevelet kaptak. Nálunk a XVIII. században Mária Terézia adományozott cég kiváltságlevelet. I. Ferenc király 1818-ban megerősítette, majd bővítette a kéményseprő iparágat. A Horthy-rendszer idején megalakult a MÉMOSZ Kéményseprő Szakosztály, majd később a Magyar Kéményseprők Országos Egyesülete próbálta védeni a kéményseprők érdekeit. 1949-ben államosították a kéményseprő ipart. A szolgáltatási igények módosulása a technikai fejlődés igénye és ezzel párhuzamosan a szakmai felkészültséggel szemben támasztott követelmények emelkedése miatt 1971-ben megalakult a Kéményseprő-ipari Fejlesztési Társulás. Ezzel lehetővé vált a feladatok országos szinten történő egyeztetése és a közös megoldások kialakítása.

A kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról szóló, többször módosított 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet már teret adott a tüzeléstechnikai szolgáltatásokra is, így ebben az időszakban a vállalatok tevékenységükhöz igazodóan sorra szerveződtek át tüzeléstechnikai és kéményseprő vállalattá. A tüzelőberendezésekben végbement változás alapeleme a jó hatásfokú üzemeltetés követelménye, a gazdaságosság és a nagyfokú biztonság. A 70-es évek közepéig előtérbe kerültek a nagyobb komfortot biztosító folyékony és gáz szénhidrogének. Megjelenésük új típusú kéményrendszerek bevezetését és új feladatok megoldását is hozták. A tüzelőberendezésekben, az energiahordozók struktúrájában, a szolgáltatást igénybevevők szemléletében bekövetkező változások további fejlődésre ösztönöztek.

A hatályos szabályozás kiindulópontja az Étv., amely az ingatlantulajdonos alapvető kötelezettségeként írja elő a jó karbantartást, ennek érdekében köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni.

Az építményeket, építményrészeket – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni. A használatbavételi, illetve fennmaradási engedélytől, ennek hiányában az eredeti rendeltetéstől eltérő használatához – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az építésügyi hatóság engedélye szükséges, illetve a használat változtatását az új használatra való alkalmasság igazolásával kell alátámasztani.⁸

Az Alkotmánybíróság – az egyes kéményseprő-ipari tevékenység körében végzett munkák túrésére, illetőleg díj fizetésére kötelezést előíró rendelkezések kapcsán – megállapította, hogy az égéstermék szabadba történő kivezetésének, elvezetésének módja *a személyek életének, egészségének és testi épségének szempontjából lényeges. A tulajdonos rendelkezési jogát alappal korlátozza az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alkotmányos joga. Az erre szolgáló berendezések létesítésének szabályait építésügyi jogszabályok, működésének szabályait, azok ellenőrzését és karbantartását meghatározó jogszabályok tartalmazzák.*⁹

Az égéstermék szabadba történő kivezetése feltételeinek meghatározása tehát éppen az élet, az egészség és a testi épség megóvását szolgálja, a kéményseprő-ipari szolgáltatás kötelező igénybevételének a célja a működő égéstermék-elvezetők biztonságos üzemeltethetősége. A tüzelőberendezések égéstermék-elvezetőinek a tisztítása és azok műszaki állapotának a felülvizsgálata, olyan szakmai ismereteket igényel, ami általánosságban nem várható el az ingatlantulajdonosoktól. Ezért az Möt. 13. § (1) bekezdése a helyben biztosítható közfeladatok körében a kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosításáról való gondoskodást önkormányzati feladatként fogalmazza meg.

⁸ Vö: Étv. 54. §

⁹ Vö. 58/1994. (XII. 14.) AB határozat

Az Möt. feladat-meghatározásával összhangban a Ksktv. e közfeladatok ellátásának elősegítése érdekében rögzíti, hogy a helyi önkormányzat által szervezett, és a törvényben meghatározott kéményseprő-ipari közszolgáltatást a helyi közszolgáltatással ellátott területen levő ingatlan tulajdonosa, használója köteles igénybe venni. A kéményseprő-ipari közszolgáltatással kapcsolatos szerződéses jogviszonyt – külön szerződéskötési kötelezettség nélkül – az ingatlan tulajdonosa és a szolgáltató között a közszolgáltatás igénybevételének ténye hozza létre.

A (rég)Ptk. 198. § (3) bekezdése és az (új)Ptk. 6:2. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, *ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza.*¹⁰

A Ksktv. rögzíti a kötelezően igénybeveendő kéményseprő-ipari közszolgáltatás körét, amely kiterjed a lakásban, helyiségben *a tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény járatának és tartozékainak* időszakos ellenőrzésére, tisztítására, műszaki felülvizsgálatára, a használat és a műszaki megoldás megfelelőségének vizsgálatára. Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatás célja az égéstermék elvezetők biztonságos használatának a biztosítása, a törvény rögzíti azt is, hogy *nem tartozik a közszolgáltatás körébe a használaton kívüli égéstermék-elvezető.*¹¹ A kéményseprő-ipari közszolgáltatás szakmai követelményeit, valamint a tevékenység körét és az ellátásra való jogosultság feltételeit, pedig a településüzemeltetésért felelős miniszter rendeletben állapítja meg.¹²

2. Alapvetések a hatályos jogszabályok alapján:

Figyelemmel a folyamatosan érkező panaszokra, vizsgálatom a továbbiakban arra irányult, hogy a tartalék-, illetve használaton kívüli *egyedi kémények* tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételének jogi szabályozása és a kialakult jogalkalmazási gyakorlat összhangban áll-e a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatos alapjogi követelményekkel.

A közszolgáltatással érintett égéstermék-elvezetők és tüzelőberendezések az ingatlan tulajdonosának tulajdonát képezik, azzal szabadon rendelkezhet, vagyis – az irányadó jogszabályok betartása mellett – használhatja, de fel is hagyhat azok használatával, akár el is bonthatja, illetőleg a kéményseprő-ipari közszolgáltató véleményének a birtokában a használaton kívüli kéményeit újra használatba veheti.

Ahogy fentebb már szó esett róla, *a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alapjoga igazolja.* Alapjogi szempontból a tulajdonjog korlátozása, a közszolgáltatás kötelező igénybevétele, annyiban indokolt, amennyiben az égéstermék-elvezetőre *használatban lévő tüzelőberendezés van rákötve*, valamint tartalékfűtés céljára használható, üzemképes állapotban fenntartott kémények esetében *tüzelőberendezés köthető rá*. Más a helyzet a használaton kívüli kémények, mint szükségtelenné vált

¹⁰ (rég) Ptk.: 198. § (3) Szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. [...]

Új Ptk: 6:2.§ (3)Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza.

¹¹ Vö. Kköt. 6. §

¹² 63/2012. (XII. 11.) BM rendelet

építmények esetében, mivel nincs olyan alapjogi ismérv, amely indokot adna a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozására, ezért a Ksktv. kimondja, hogy ezekre az égéstermék elvezetőkre nem terjed ki a kötelező közszolgáltatás.

A tüzelőberendezésekben végbement változásokat megelőzően a régi építésű – 50-100 évvel korábban épült – épületekben a kornak megfelelően az általános fűtési mód a szilárd tüzelőanyaggal, helyiségenként üzemeltethető tüzelőberendezések (vaskályhák, cserépkályhák, kandallók és a főzéshez használt tűzhelyek, stb.) használata volt. Ezen tüzelőberendezések égéstermékének az elvezetésére rendszerint az egyedi kémények szolgáltak, ennek következtében *egy lakás minél több fűtött helyiséggel rendelkezett, annál több kéményre volt szükség.* A nagyobb komfortot biztosító fűtőanyagok és tüzelőberendezések elterjedésével a régi építésű ingatlanokban is végbementek a fűtőkorszerűsítések, amelyeknek az eredménye az lett, hogy a korábban használt kémények jelentős számban *szükségtelessé, így használaton kívülivé váltak.* Az ingatlantulajdonosok ezért a *lakásukban lévő (bekötő)nyílásokat* – főként praktikus okokból, a lakásba áramló huzat, por stb. elkerülése végett – rendszerint lefalazták, vagy tömören *lezárták, ezzel is kifejezésre juttatva, hogy a jövőben nem kívánják használni ezeket a kéményeiket.*

Tekintettel arra, hogy a több évtizede feleslegessé, így használaton kívülivé vált kéményeket a lezárások ellenére a szolgáltatók a továbbiakban tartalékkéményként tartották nyilván és a nyilvántartásból való törlését a panaszosok éveken keresztül eredménytelenül kérték, áttekintettem a használaton kívüli és tartalékkéményre vonatkozó különböző időpontokban hatályos jogi szabályozást.

Az ÉVM. rendelet szabályozása szerint a használaton kívüli kéményeket tisztítani, kiégetni vagy azokban füstnyomáspróbát végezni nem kellett, a tartalékfűtés céljára fenntartott kémények vonatkozásában pedig a kémény típusának, illetve jellegének megfelelő szabályokat kellett alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy azokat nem kellett kiégetni, de évenként legalább egyszer ki kellett tisztítani, illetőleg használhatóságát ellenőrizni kellett. A szabályozás nem tartalmazott arra vonatkozóan értelmező rendelkezést, hogy mit kell érteni használaton kívüli, illetve tartalékkémények alatt.

Az ÉVM rendelet módosítását követően 1982-től megjelent a tartalék-, illetve a használaton kívüli kémény fogalom-meghatározása is. E szerint a tartalék kéményeknek minősült az épület, illetve a helyiség olyan kéménye, amelynél a tényleges igénybevétel a más rendszerű hőellátás miatt nem állt fenn, de a fokozott biztonság miatt használható állapotban való tartása szükséges volt. A jogszabály rendelkezése szerint használaton kívüli kémény pedig az a kémény volt, amelyre az épület, illetőleg helyiség más rendszerű hőellátása vagy rendeltetésének megváltoztatása miatt már nem volt szükség és ezért a kémény kitorcollását, továbbá a bekötőnyílásokat befalazták. Padlástérből történő tisztítás esetén a kitorcollás befalazása helyett elegendő volt a kéménytisztítás célját szolgáló nyílások befalazása.

A rendszerváltást követően törvény¹³ tette kötelezővé a kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybe vételét, meghatározva a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás körét és tartalmát, nevezetesen: a lakásban, helyiségben a tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény járatának és tartozékainak időszakos ellenőrzése, tisztítása, műszaki felülvizsgálata, a használat és a műszaki megoldás megfelelőségének vizsgálata.

A Köt. felhatalmazása alapján a korábbi ÉVM rendeletet hatályon kívül helyező (rég)BMr. állapította meg a kéményseprő-ipari közszolgáltatás szakmai követelményeit, valamint a tevékenység körét és az ellátásra való jogosultság feltételeit. A rendelet kimondta, mely égéstermék elvezetőkre terjed ki a kötelező közszolgáltatás, és mely égéstermék elvezetőkre nem. Az újabb szabályozás szerint a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás szervezett ellátása kiterjedt a lakásban és más helyiségben épülő vagy már használatban lévő

¹³ 1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről

tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény – ideértve a tartalékkéményt is – valamint tartozékainak műszaki felülvizsgálatára, ellenőrzésére, tisztítására és szakvélemény adására.

A közszolgáltatás nem terjedt ki arra a kéményre, amely használaton kívül állt, és amelynek bekötőnyílásait és tisztítónyílásait befalazták *vagy* nem éghető anyaggal tömören, *illetőleg* egyéb nem oldható szerelési technológiával (kötéssel) lezárták, és a kéménytisztítás helyén jól látható módon megjelölték.

A kötelező közszolgáltatás alá tartozó égéstermék elvezetők fogalom-meghatározása:

- *használatban lévő kémény*: olyan égéstermék elvezető rendszer, amelyre tüzelőberendezés (hőtermelő berendezés) van rákötve;
- *tartalékkémény*: olyan kémény, amelynél a tényleges igénybevétel a más rendszerű hőellátás miatt nem áll fenn, de a hatályos rendelkezések szerint, illetve a fokozott biztonság miatt használható állapotban való tartása szükséges.

A 2013. január 1-jén hatályba lépett Ksktv. alkalmazásában a „*tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezető*: olyan égéstermék-elvezető, amely a tartalékfűtés célját szolgálja, üzemképes állapotban van, de nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés”.

A *használaton kívüli égéstermék-elvezetőt* pedig akként határozta meg, hogy: olyan égéstermék-elvezető, amelynek *összes nyílását* befalazták *vagy* nem éghető anyaggal tömören, *vagy* egyéb nem oldható szerelési technológiával (kötéssel) lezárták. A tartalékkémény ismérveinek újrafogalmazásával a jogalkotó az üzemképes állapotban való tartás célját a tartalékfűtés lehetőségeként jelölte meg, ugyanakkor egyértelműen kinyilatkoztatta azt is, hogy a *tartalék égéstermék-elvezető használaton kívül áll*, vagyis az „üzemképes állapot” ellenére az ilyen égéstermék-elvezetőre *nem lehet rácsatlakoztatva tüzelőberendezés* (a korábbi szabályozások nem tartalmaztak ilyen tiltást). Továbbra is megválaszolatlan az a kérdés, *ha nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés, az üzemképes állapotot, mely fűtőberendezés és tüzelési mód kritériumainak megfelelően kell fenntartani, az üzemképes állapot mellett mikor lehet használni, mit kell érteni tartalékfűtés alatt.*

A tartalékkémény-tartalékfűtés problematikát a gyakorlati oldalról megközelítve kézenfekvő válaszokat kaphatunk (megjegyzendő, hogy a tartalékfűtés biztosítása kémény használatával csak egy lehetőség a sok közül, pl. a hűtő-fűtő klíma berendezések, elektromos olajradiátorok, stb.). Ahogyan korábban szó esett róla, a régi építésű épületekben végbement fűtőkorszerűsítések során a korábban használt kémények zöme szükségtelenné, használaton kívülivé vált. Sok helyütt azonban az egész lakás fűtését biztosító korszerűbb, központi fűtés mellett megtartották pl. a régi cserépkályhákat, de az új építésű ingatlanok esetében is reneszánszát élik a cserépkályha, kandalló telepítések, amelyeket a központi fűtés mellett ténylegesen nem, illetve csak alkalomszerűen, szükség esetén használnak, tekintettel arra, hogy *tartalékfűtés lehetőségeként bármikor rendelkezésre állnak.*

Élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapot, konkrétan szénmonoxid mérgezés és tűzveszély, csak az üzemelő fűtőberendezések esetében merülhet fel, mindebből következik, hogy alapjogi szempontból, az igénybevétel jellege szerint csak működő vagy használaton kívüli kémények (égéstermék-elvezetők) értékelhetők. A fentiek értelmében minden – ténylegesen igénybe nem vett – fizikailag meglévő égéstermék-elvezető tartalékkémény. A tartalékként meglévő kéményeket pedig akként szükséges elhatárolni, hogy műszaki állapotuk szerint használható, üzemképes állapotban lévő „tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezetők”, avagy „használaton kívüli égéstermék-elvezetők”, melyre bekötőnyílás hiányában nem csatlakoztatható fűtőberendezés, nincs üzemképes állapotban, azonban a szükséges műszaki munkálatok elvégzésével újra használatba vehetők.

3. A tartalék-, vagy használaton kívüli kémény anomáliája:

Meglévő égéstermék-elvezető használaton kívül helyezése, illetve újra használatba vétele – lefalazás/kibontás, égéstermék-elvezető építése/bontása – építési engedély nélkül végezhető építési tevékenység.¹⁴

Az építésügyi hatósági eljárásban a kéményseprő közszolgáltatót csak az égéstermék-elvezető használhatóságával kapcsolatos véleményadás céljából kell bevonni.

1996. december 31-ig a kéménynek használaton kívüli kéménnyé történt „átalakítását” a korábbi szabályozás szerint annak *megtörténtétől számított nyolc napon belül* volt köteles bejelenteni a tulajdonos a területileg illetékes kéményseprő vállalatnál¹⁵, majd 2012. december 31-ig az újabb szabályozás szerint *a munka megkezdését megelőző* 15 nappal kellett írásban a szolgáltatónak *bejelenteni*¹⁶. Egyik szabályozási időszakban sem kellett – díj ellenében – a szolgáltató „helyszíni műszaki vizsgálatát”, és az arról szóló nyilatkozatát kérni.

A 2013. január 1-jétől hatályos (új)BMr. írja elő, hogy a meglévő égéstermék-elvezető *használaton kívül helyezését megelőzően – külön díj ellenében – helyszíni műszaki vizsgálat szükséges*, és a kötelező „műszaki vizsgálat” eredményéről készített nyilatkozatot a szolgáltató a megrendeléstől számított 15 munkanapon belül köteles a megrendelőnek átadni.¹⁷

A használaton kívül helyezést megelőző tájékoztatás, illetve később a műszaki vizsgálat megrendelése logikailag értelmezhetetlen, mert a szolgáltatónak a használaton kívül helyezés tényét, annak megtörténtét kellene rögzítenie. Értelmezhetetlen a külön díj ellenében végzendő „műszaki vizsgálat” is, hiszen az égéstermék-elvezető még nincs is használaton kívül helyezve, az sem tisztázott, hogy konkrétan mit tartalmaz, mire terjed ki a nem használattal kapcsolatos „műszaki vizsgálat”.

A rendeletek egyike sem tér ki azonban arra, hogy a bejelentésnek a célja, hogy ezeket a kéményeket a szolgáltatónak törölnie kell a nyilvántartásából. Függetlenül az eltérő szabályozásoktól az előzetes, avagy utólagos *bejelentés elmaradása nem jogvesztő, és nem szankcionálható*. Ha azonban az ingatlantulajdonos nem jelenti be a használaton kívül helyezést a nyilvántartásból való törlés érdekében, és csak a következő kéményellenőrzés alkalmával derül ki a használaton kívül helyezés ténye, számolnia kell azzal, hogy a közszolgáltatás díjának kifizetését nem tagadhatja meg arra való hivatkozással, hogy nincs a közszolgáltatás alá tartozó égéstermék-elvezetője. A szolgáltatónak az így tudomására jutott használaton kívüli égéstermék-elvezetőt viszont törölnie kellene a nyilvántartásából.

Tekintettel arra, hogy a „nem használt” égéstermék-elvezető senki életét vagyonát nem veszélyezteti, az ingatlantulajdonosnak külön engedély nélkül bármikor joga van a feleslegessé vált, egykor égéstermék-elvezetőként funkcionáló építményének a használaton kívül helyezéséhez, ami nem igényel a „nem használhatósággal” kapcsolatos különös műszaki ismereteket.

A fentebb már ismertetett, ám eltérő *jogi szabályozásokban az a közös, hogy a használaton kívüli kémények/égéstermék-elvezetők, mint meglévő, ám szükségtelen építmények nincsenek használatban, és annak valamely szerkezete, valamilyen módon, – rendszerint a bekötőnyílása – le van zárva*. Míg az egyik szabályozási időszakban elegendő a bekötőnyílásokat, illetve a kitorokollást vagy padlástéri tisztítás esetén csupán a tisztítónyílást lefalazni, később már *csak a bekötőnyílások és tisztítónyílások* tekintetében határoz meg a jogalkotó *vagylagos* műszaki megoldásokat.

¹⁴ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról: 1-2 melléklet

¹⁵ Vö: 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet

¹⁶ (rég)iBMr. és a 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet a kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról

¹⁷ (új)BMr. 5. § (2)-(3) bekezdés

Míg a korábbi jogi szabályozások következetesen használták a lakó- és közösségi épületek kéményei szerkezeti funkciója szerinti kategóriaképző és általános fogalmakat¹⁸, a 2013. januártól hatályba lépett szabályozás már az „összes nyílás”-ra kiterjeszti a korábbi vagylagos műszaki megoldásokat, ami alapot adhat az önkényes jogalkalmazásra, tekintettel arra, hogy nem tudni mit kell ez esetben „nyílásnak” tekinteni.

Jogalkalmazási bizonytalanságot okozhat az is, hogy az eltérő szabályozási időszakokban a használaton kívül helyezéshez újabb és újabb követelményeket támaszt a jogalkotó anélkül, hogy az élet és vagyónbiztonság veszélyeztetése reálisan fennállna.

A jogi szabályozás ellentmondásos abban a tekintetben is, ha az égéstermék-elvezetőnek csak a bekötőnyílását szüntették meg, és a továbbiakban fizikai beavatkozás, építési tevékenység nélkül nem köthető rá tüzelőberendezés, tekinthető-e égéstermék-elvezetőnek, illetve megfelel-e a kötelező közszolgáltatás alá tartozó használható, üzemképes állapotban lévő tartalékfűtést szolgáló égéstermék-elvezetőnek, kötelezhető-e a tulajdonos a bekötőnyílás kibontására.

A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság tapasztalatai alapján, ha a tüzelőberendezés csatlakoztatását megszüntetik, a kéményseprő-ipari közszolgáltató a kéményt használaton kívülnek elfogadja.

A jogszabályok rendelkezései alapján a sormunkában végzett ellenőrzést, szükség szerinti tisztítást mind a használatban lévő, mind a tartalékfűtés célját szolgáló kémények esetében el kell végezni. Ennek az az oka, ha az ingatlan használója a használatban lévő kéménye mellett meglévő másik kéményét nem tette használaton kívülivé, akkor *megvan a fizikai lehetősége, hogy arra bármikor rákössön egy tüzelőberendezést.*

A 2013. január elsejétől hatályba lépett szabályozást megelőzően szakvéleményt kérni és ezért díjat fizetni csak abban az esetben kellett, ha a használaton kívül helyezett kéményt annak tulajdonosa használatba, ismét üzemképes állapotba kívánta helyezni. *Utalni kell arra is, hogy 2013. január elsejét megelőzően a tartalékkémény használatával összefüggésben nem kellett külön eljárást kezdeményezni, mivel egy tekintet alá esett a működő kéménnyel, ezért az üzemképes állapot fenntartása érdekében ezeket is évente ellenőrizni, szükség esetén tisztítani kellett.*

A korábbi ombudsmani vizsgálat feltárta¹⁹, hogy a szolgáltató gyakorlata szerint az OTÉK „Tartalékfűtés” rendelkezéseire hivatkozva tagadta meg a használaton kívülivé alakított kémények törlését a nyilvántartásából.²⁰ A hozzám érkező panaszokban nyomon követhető, hogy a korábban használaton kívül helyezett égéstermék elvezetők nyilvántartásból való törlését 2013. január elseje óta az (új)BM rendeletre hivatkozva, „műszaki vizsgálat” megrendelésétől, illetve arról szóló, a szolgáltató nyilatkozatának bemutatásától teszik függővé, annak ellenére, hogy a rendeletnek nincs visszaható hatálya, és a tulajdonosnak korábban nem kellett ilyennel rendelkeznie.²¹

A Ksktv. szabályozásában a tartalékkémény legfőbb ismérve, hogy tartalékfűtés céljából *legyen üzemképes állapotban*, de tüzelőberendezés nem lehet rákötve annak ellenére, hogy az *üzemképes állapot azt feltételezi, hogy a dolgot rendeltetésének megfelelően bármikor használni lehet.* Az (új)BM r. a használaton kívül helyezett kéményekkel egy tekintet alá veszi a tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezetőket, és kötelezővé teszi a helyszíni műszaki vizsgálat külön megrendelését, ha az ingatlantulajdonosa *tartalékfűtés céljából*, alkalomszerűen használni kívánja, annak ellenére, hogy a sormunka alkalmával a szolgáltatónak ezeket a kéményeket is ellenőriznie kell a biztonságos használhatóság érdekében.

¹⁸ Vö:MSZ-04-82/1-85.

¹⁹ AJB-978/2012.

²⁰ Az OTÉK hivatkozott rendelkezését a jogalkotó 2012. VIII. 7-től hatályon kívül helyezte.

²¹ AJB-881/2013., AJB-7810/2013.; AJB-371/2014., AJB-709/2014., AJB-2096/2014., AJB-2821/2014.,

Az új szabályozás szerint a megrendelt kötelező műszaki vizsgálat eredményéről készült nyilatkozatot a közszolgáltatónak a megrendeléstől számított 15 munkanapon – három hét – belül kell átadnia, amikor is a tartalékfűtés igénye akár okafogyottá is válhatott. *Nem tisztázott az új szabályozásban a más rendszerű hőellátás miatt ténylegesen igénybe nem vett, de a tartalékfűtés (alkalomszerű) lehetőségét biztosító, meglévő tüzelőberendezéseket (pl. cserépkályha, kandalló) kiszolgáló kémények jogi sorsa (ezeket korábban tartalékkéményként szerepeltette a szolgáltató).*

Cserépkályhák, kandallók használaton kívül helyezésére nehezen alkalmazható a jogi szabályozás. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság, és a szolgáltató álláspontja szerint a cserépkályha bekötést tartalmazó kémény esetén akkor teljesülnek a használaton kívüli kémény kritériumai, ha a „*cserépkályha hátsó része a füstcsőbekötésig vissza van bontva*”, és az égéstermék-elvezető valamennyi nyílása tömören le van zárva. Ilyen követelményt a jogszabályok egyike sem ír elő, tekintettel arra, hogy az épített cserépkályha, kandalló, kemence csak bontással oldható összekötő eleme vagy annak bekötőnyílása nem is tartozik a közszolgáltatás körébe. Ez a „követelmény” nehezen kivitelezhető abban az esetben is, ha a cserépkályhát egészében a két helység közötti falba építették, és valamikor mindkét helység fűtését szolgálta.²²

A dolog tulajdonosának joga eldönteni azt, hogy felhagy-e a szükségtelenné vált dolga használatával, ahhoz pedig nem kell a szolgáltató hozzájárulása, ha lakásában a kémények nyílásait valamely módon le akarja zárni. A használaton kívüli égéstermék-elvezető esetében – függetlenül attól, hogy a jogalkotó a különböző szabályozási időszakban éppen milyen „átalakítást”, kíván meg –, a tartós használaton kívüliség mellett az emberi tartózkodás céljára szolgáló helyiségben az égéstermék-elvezető bekötőnyílásainak lezárása (lefalazása) önmagában olyan tény, amely miatt fogalmilag kizárt a szénmonoxid mérgezés veszélye, illetve a tűzveszély, amely – más életének, egészségének védelme érdekében – a szolgáltatás kötelező igénybevételét megalapozza, és a tulajdonos polgári jogi értelemben vett rendelkezési jogának korlátozását indokolja.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóságok beszámoltak arról, hogy a szén-monoxid szivárgás, és kéménytűz káresemények során *tartalék, valamint használaton kívüli kémény nem volt érintett.*

A beadványokban jól nyomon követhető az is, hogy *a tartalékkémény, illetve a használaton kívüli kémény ellentmondásos szabályozása az ingatlantulajdonos, mint a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettje és a szolgáltató között komoly viták forrása* tekintettel arra, hogy az akár évtizedek óta használaton kívül álló kémények után is a szolgáltató díjat számláz és az ingatlantulajdonos tiltakozása ellenére tartalékkéményként szerepelteti a nyilvántartásában. Meg kell itt jegyezni azt is, hogy ez a probléma nem csupán a szolgáltatás nélküli díjfizetésre kötelezésből eredő konfliktusokban jelentkezik, hanem „közvetlen életveszély elhárítása címén” a szolgáltató által kezdeményezett hatósági eljárásokban nem csak az eljáró hatóságokra nézve, hanem az ingatlantulajdonosokra is komoly, ám felesleges anyagi terhet róhat.

A fenti jogi szabályozások összevetéséből megállapítottam, hogy a tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezető és a szükségtelenné, használaton kívülivé vált kémények tekintetében – a különböző jogalkotási időszakokat is figyelembe véve – az eltérő, olykor ellentmondásos szabályozási elemek a monopolhelyzetben lévő szolgáltatóknak önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget. A fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézze elő, és ezt a helyzetet a hatályos törvény, és az azok végrehajtására kiadott rendeletek sem orvosolták.

²² AJB-1124/2014.

3. A vizsgálat megállapításai a nyilvántartás, a szolgáltatás és a díjfizetés tekintetében:

A szolgáltató a nyilvántartása alapján tervezi és végzi a kötelezően ellátandó szolgáltatást, továbbá a nyilvántartás szolgál alapjául a díjmegállapításhoz szükséges költségelemzéshez, amelyet az ellátásért felelős önkormányzat elé kell terjeszteni, ezért elengedhetetlen, hogy a *nyilvántartás valósághű adatokat tartalmazzon*. Mindezt a szolgáltató a körzetéhez tartozó használatban lévő és tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezetőkről köteles nyilvántartást vezetni, amelynek tartalmaznia kell a körzetben lévő épületek, önálló rendeltetésű egységek címét, az épületen található működő és tartalékkémények fajtáját a kémények égéstermék-elvezetés szerinti jellegét, számát, műszaki adatait.

Az egyedi kémények sajátossága, hogy az „önálló rendeltetésű egységek”²³ egyedi fűtését biztosítják, aminek különösen a többlakásos épületeknél (a továbbiakban: társasház) van jelentősége. Függetlenül a tulajdonjogi viszonyoktól, az egyedi kémények a társasházi önálló ingatlanok²⁴ (a továbbiakban: lakások) tulajdonosainak/lakáshasználóinak a kizárólagos használatában állnak, ezért a társasházak esetében – a szolgáltató gyakorlatával ellentétben – ezeket az égéstermék-elvezetőket nem elegendő csupán épületenként, hanem lakásonként kell nyilvántartani. *Az egyedi kémények lakásonkénti nyilvántartása a kémények beazonosíthatósága szempontjából is elengedhetetlen, és különösen fontos, ha a közszolgáltatással összefüggésben hatósági eljárás indul.*

A közszolgáltatással kapcsolatos díjak megfizetése tekintetében is jelentősége van a nyilvántartásnak, mivel a társasházi egyedi kémények esetében a tulajdonostársak rendelkezhetnek úgy is, hogy nem a közösség viseli az egyedi kéményekkel kapcsolatos költségeket (díjfizetés, fenntartási költség stb.), hanem az égéstermék elvezetőjének a használója. *A közös tulajdonba tartozó épületrész, épületberendezés, fenntartásának költsége a közös költség terhére a tulajdonostársakat tulajdoni hányaduk szerint csak akkor terheli, ha a szervezeti-működési szabályzat másképp nem rendelkezik.*²⁵

A kötelező kéményseprő-ipari tevékenység körében végezhető munkákat, a használatban lévő kémények műszaki felülvizsgálatát, ellenőrzését és tisztítását, a nyilvántartás alapján a jogszabályban előírt gyakorisággal megrendelés nélkül – sormunka keretében – kell a szolgáltatónak elvégeznie.

A tüzelőberendezések korszerűsödésének megjelenésével („C” típusú zárt égésterű kondenzációs fali kazán) újabban a szolgáltató az ugyanabban az ingatlanban (önálló rendeltetésű egység) lévő, de különböző műszaki paraméterekkel rendelkező égéstermék-elvezetők vonatkozásában eltérő időpontban végzi el a közszolgáltatást. A szolgáltató szerint ennek az a magyarázata, hogy a mesterséges égéstermék-elvezetőt (EZTG) a Műszeres Szolgáltatási Osztály, míg a hagyományos égéstermék-elvezetőket (ET) a területi kirendeltség szakemberei végzik.

*A panaszosok különösen azt sérelmezték, hogy egy hónapon belül kétszer kötelezik őket a közszolgáltatás igénybe vételére – kétszer kell szabadságot kivenniük –, mert a műszeres vizsgálatot végző szakember nem ellenőrzi az egyébként nem használt, lefalazott, de tartalékkéményként nyilvántartott égéstermék-elvezetőket.*²⁶

²³ OTÉK: 1. számú melléklet a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelethez

Fogalom-meghatározások: 95. *Önálló rendeltetésű egység*: meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas helyiség vagy helyiségcsoport, amelynek a szabadból vagy az épületen belüli közös közlekedőből nyíló önálló bejárata van.

²⁴ Lásd az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény *Az egyéb önálló ingatlanok fejezetét*

²⁵ A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 24. § (1) bekezdés

²⁶ AJB-2602/2014., 2821/2014.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság álláspontja szerint az (új)BM r. rendelkezése nem azt írja elő, hogy adott ingatlan valamennyi égéstermék-elvezetőjét ugyanabban az időpontban kell elvégezni, hanem csak azt, hogy évente legalább egyszer el kell végezni a közszolgáltatást, így a szolgáltató gyakorlata önmagában nem jogszabálysértő, ha egy adott ingatlanban különböző műszaki paraméterekkel rendelkező égéstermék-elvezetők vonatkozásában eltérő időpontban végzi el a közszolgáltatást.

A folyamatos kötelező munkák körébe a használatban levő, valamint a tartalék égéstermék-elvezetők tartozékainak, füstjáratának az égéstermék-től való megtisztítása, és műszaki felülvizsgálata tartozik, amely tekintetében az (új)BMr. melléklete részletesen meghatározza a kötelezően ellátandó munkálatokat.

A szolgáltató a közszolgáltatás során az általa elvégzett munkát sormunkakönyvben tartja nyilván, és az ellenőrzést követően arról „tanúsítványt” állít ki. A sormunkakönyvnek a nyilvántartásban szereplő adatokon túl tartalmaznia kell az elvégzett munkák megnevezését, a munkák elvégzésének időpontját, a munkavégző nevét. Tartalmaznia kell továbbá a munkavégzést igazoló nevét és az igazolás jogcímét, olvasható betűkkel, valamint a munkavégzést igazoló aláírását. A sormunkakönyvet a szolgáltató köteles öt évig megőrizni.

A hozzám érkező beadványokban a panaszosok szinte mindig kifogásolják azt, hogy olyan szolgáltatás után kell díjat fizetniük, amely mögött – gyakorta még a használatban lévő kémények esetében is – nincsen számon kérhető kéményseprő-ipari tevékenység, a használaton kívüli, de a nyilvántartásban tartalékkéményként szerepeltetett égéstermék-elvezetők esetében pedig a sormunkakönyv, illetve a tanúsítvány aláírására korlátozódik a szolgáltatás. Ugyanakkor a sormunkakönyv aláírásával a szolgáltatás igénybevételére kötelezett azt tanúsítja, hogy még a használaton kívüli, de tartalékkéményként nyilvántartott égéstermék-elvezetők esetében is minden munkálatot – tisztítástól az ellenőrzésig – elvégeztek, annak ellenére, hogy a használaton kívül helyezés különféle műszaki megoldásai miatt a szolgáltatás akár fizikailag lehetetlen lenne. Ez arra vezethető vissza, hogy a sormunkakönyv nem tesz különbséget az egyes kéményseprő-ipari tevékenységek között, így a tulajdonos aláírásával nemcsak a jelenlétét, hanem az ellenőrzés, a tisztítás tényét is igazolja, függetlenül attól, hogy arra sor került-e egyáltalán.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság előtt is ismert ez a probléma, jelezte, hogy több esetben az ügyfél arra hivatkozik, hogy munkavégzés egyáltalán nem történt, a kéményseprő-ipari közszolgáltató szakemberei az égéstermék-elvezetőket nem, vagy felületesen vizsgálták meg, azonban ennek bizonyítása nehézségbe ütközik, ha az ellenőrzés eredményéről szóló tanúsítványon az ingatlan használója aláírásával igazolja a munka elvégzését. Ezekben az esetekben a közszolgáltatóval szemben bizonyítottság hiányában nem indíthatnak eljárást.

A hatályos jogi szabályozás tartalmazza ugyan az ingatlan tulajdonosát terhelő kötelezettségeket, azonban arra vonatkozóan semmiféle szabályozás nincs, hogy a kötelezően ellátandó feladatok el nem végzése esetén a sormunka keretében követelheti-e bármely, a rendeletben előírt kötelezően elvégzendő kéményseprő-ipari tevékenység elvégzését (pl. kéményseprést, kiégetést), amennyiben a szolgáltató ezt megtagadja, vagy eleve semmiféle „szolgáltatást” nem végez, ez esetben az ingatlantulajdonos nem köteles a sormunkakönyvet aláírni. Arra sincsen szabály, hogy a szolgáltató csak az elvégzett munkát tanúsító, aláírt sormunkakönyv alapján állíthat ki számlát, és követelhet díjat.

A sormunkakönyv fontos dokumentáció azért is, mert öt évre visszamenően hitelt érdemlően tanúsítania kell a ténylegesen elvégzett munkákat. A sormunkakönyvben kellene tudni nyomon követni, hogy pl. egy kémény bélelésére az éveken át elmaradt tisztítás miatt kerül-e sor. A sormunkakönyvnek kell tartalmaznia a sormunka elvégzésekor tapasztalt meghibásodásokat, *szabálytalanságokat*.

A szolgáltatónak hatósági eljárás kezdeményezésére a *közvetlen élet- vagy tűzveszély* fennállása okán van lehetősége.

Ilyenkor *bejelentési kötelezettsége van*, először írásban fel kell hívnia a tulajdonost a tüzelőberendezés azonnali használatának a megszüntetésére, egyidejűleg *bejelentést kell tennie* az első fokú építésügyi, illetve tűzvédelmi hatóságnak, továbbá gáz-tüzelőberendezés esetén a területi gázszolgáltatóknak. A 2013. január 1-jén hatályba lépett Vhr. már pontosan rögzíti az élet- és vagyonbiztonság *közvetlen* veszélyeztetése esetén az értesítendő hatóságokat és a kötelező értesítés eseteit.

A *közvetlen élet-vagy tűzveszély* kizárólag olyan égéstermék-elvezetők esetében állhat fenn, amelyekre működő tüzelőberendezés van rákötve. A jelenleg hatályos jogszabályok fogalom-meghatározásában szereplő „*tartalékkémény*”²⁷ esetében a *közvetlen élet- és tűzveszély* fogalmilag kizárt, különös tekintettel arra, hogy a legújabb szabályozás szerint csak külön használatba vételi eljárás keretében lehet tüzelőberendezést rákötni. Még bonyolultabbá teszi a helyzetet a tartalék égéstermék-elvezetőként nyilvántartott, de bekötőnyílással nem rendelkező égéstermék elvezető esete, amikor a hatóság ezen égéstermék-elvezetők használatát – határidő megjelölésével – a szabálytalanság megszüntetéséig azonnali hatállyal megtiltja.

A kitűzött határidő be nem tartása esetén a hatóság bírságolást helyez kilátásba. Az ombudsmanhoz érkező panaszokban nyomon követhető, hogy sok esetben olyan égéstermék elvezetők használatát is megtiltották, amelyeket akár évtizedek óta nem használnak, és bekötőnyílás hiányában nem is tudják használni, ez az anomália pedig a használaton kívüli égéstermék-elvezetők folyamatosan módosuló életszerűtlen, túlszabályozott fogalom-meghatározásaira vezethető vissza.²⁸

A Ksktv. nem ismeri a lakatlan ingatlan fogalmát, az időlegesen használt ingatlan fogalmát pedig az (új)BMr. határozza meg²⁹. Ez esetben a tulajdonos a közszolgáltató részére írásban bejelentést tehet arról, hogy ingatlana időlegesen használt ingatlan. Az időlegesen használt ingatlanok esetében a sormunkában meghatározott feladatokat a közszolgáltató négyévenként végzi.

A kötelező közszolgáltatás igénybevételével kapcsolatban egyre többször jelennek meg azon típusú panaszok, amikor azt sérelmezik, hogy önhibájukon kívül nem tudták lehetővé tenni a szolgáltatás elvégzését. Ennek sokszor az az oka, hogy a kéményellenőrzés idején például hosszabb kórházi gyógykezelés miatt, vagy tartós külszolgálat miatt nem tartózkodik otthon az ingatlan tulajdonosa.³⁰

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság is beszámolt arról a tapasztalatáról, hogy sok bejelentés vitatja a közszolgáltatás szükségességét, különösen, amikor az ingatlan lakatlan, illetve az ingatlanhasználó maga kívánja végezni az égéstermék-elvezető tisztítását.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ennek értelmében a Ksktv. „Az ingatlan tulajdonosának és használójának kötelezettségei és jogai” című fejezete meghatározza a tulajdonosra vagy az ingatlan használójára háruló kötelezettségeket, a jogaikra vonatkozóan azonban nincsenek szabályok. A törvény nem rendelkezik például – az eljárásjogban ismert – mulasztás igazolásának szabályairól sem. Az igazolás intézményének célja pedig az önhibáján kívül mulasztó mentesítése a számára hátrányos jogkövetkezmények alól.

²⁷ tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezető: olyan égéstermék-elvezető, amely a tartalékfűtés célját szolgálja, üzemképes állapotban van, de nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés (Ksktv.)

²⁸ Vö: AJB-978/2012. számú jelentés

²⁹ A (új)BMr. 1. § c) pontja alapján *időlegesen használt ingatlan*: a beépítésre nem szánt területen vagy a beépítésre szánt területek közül a hétvégi házas területen fekvő olyan ingatlan, amelyen lakóhelyet vagy tartózkodási helyet nem létesítettek, szálláshely szolgáltatási tevékenységet nem folytatnak, és az ingatlanban életvitelszerűen nem tartózkodik senki,

³⁰ AJB-5924/2014. számú ügy

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Összességében megállapítottam, hogy a közszolgáltatás igénybevételére kötelezettet semmiféle garanciális szabály nem védi az amúgy is monopóliumhelyzetben lévő szolgáltatóval szemben.

4. A vizsgálat megállapításai jogorvoslat tekintetében:

A jogorvoslatnak való jognak fontos eleme, hogy tényleges és hatékony legyen. A jogorvoslatnak fogalmilag és tartalmilag is magában kell foglalnia a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságát.³¹

Az ügyfeleknek kétféle jogorvoslati lehetőségük van. Egyrészt a közszolgáltató által indított hatósági eljárásban, másrészt a 2013. január 1-jétől – orvosolva a korábbi jogorvoslat hiányát – a Ksktv. 12. §-ában szabályozottak szerint az általuk kezdeményezett hatósági eljárásban.

2013. január 1-jétől a kéményseprő-ipari közszolgáltatás hatósági felügyeletét a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, mint tűzvédelmi hatóság látja el. Ezen rendelkezés célja az, hogy megfelelő hatósági felügyelet alatt, ellenőrzött keretek mellett folyjék a kéményseprő-ipari közszolgáltatás végzése, a szankcionálás lehetőségét is biztosítva, továbbá lehetőséget nyújt a kötelezett számára is, amennyiben eredménytelen a vitás ügyek rendezése a szolgáltatóval.

A Ksktv. vonatkozó rendelkezései szerint a tűzvédelmi hatóság folyamatosan vizsgálja a közszolgáltatás minimális szakmai, személyi és tárgyi feltételeit, a közszolgáltató tevékenységét, valamint eljár – a hatáskörébe tartozóan – az élet- és vagyónbiztonság közvetlen veszélyeztetése esetén. A hatóság a közszolgáltatói tevékenységre vonatkozó szabályokat megszegő közszolgáltatóval szemben bírságot szabhat ki, valamint eljárhat az ingatlan tulajdonosával szemben is, amennyiben az a törvényben meghatározott egyes kötelezettségeit nem teljesíti, és e körben is kiszabhat bírságot.

A tűzvédelmi hatóság továbbá eljár az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében és felülvizsgálhatja felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok tartalmát.³² Az ingatlan tulajdonosa vagy használója a hatósági eljárásokat megelőzően köteles panaszával a közszolgáltatóhoz vagy az ellátásért felelős önkormányzathoz fordulni, és ennek eredménytelensége esetén fordulhat a tűzvédelmi hatósághoz.³³

A fentiekkel kapcsolatos hatósági eljárásokat a Ksktv, a végrehajtására kiadott Vhr., az (új)BMr., valamint a Korm. rendelet határozza meg.

A Ksktv. rendelkezései a tűzvédelmi hatóság számára előírják többek között, hogy hatósági felügyelet keretében folyamatosan vizsgálja a közszolgáltató tevékenységét. Élet- és vagyónbiztonság közvetlen veszélyeztetése esetén e hatóságnak kell eljárnia a közszolgáltatói tevékenységre vonatkozó szabályokat megszegő közszolgáltatóval szemben hatósági eljárás keretében, indokolt esetben bírságot is kiszabhat.

Hatósági eljárás kezdeményezésére a közvetlen élet- vagy tűzveszély fennállása esetén a szolgáltatónak is lehetősége van. 2013. január 1-je óta a Vhr. pontosan rögzíti a szakterületüknek megfelelően az ilyen esetben értesítendő hatóságokat (építésügyi hatóság pl.: omladozó kémény, tűzvédelmi hatóság pl.: égéstermék visszaáramlása), és a kötelező értesítés eseteit.

³¹ Vö.: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

³² Ksktv. 12. § (3) bekezdés

³³ Ksktv. 12. § (2) bekezdés c) pont

A hatósági eljárás megindításának elengedhetetlen feltétele, hogy a szolgáltató pontosan megjelölje mely lakáshoz tartozó égéstermék-elvezető tekintetében, és konkrétan milyen életveszélyes helyzet elhárítása érdekében kezdeményezi a hatósági eljárást.

Fontos kiemelni, hogy a hatósági eljárást a Ket. szerint kell lefolytatni, attól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben arra a Ket. felhatalmazást ad. Közigazgatási hatósági eljárás kérelemre, illetve hivatalból indulhat meg. *Hivatalból köteles megindítani a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az eljárást, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást.* A Ket. ugyan nem közvetlen életveszélyről rendelkezik, az értelmező rendelkezések szerint azonban „életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet: egy vagy több embert az élet elvesztésével, illetve a testi épség vagy az egészség súlyos károsításával, továbbá a természeti vagy az épített környezet, valamint az anyagi javak jelentős vagy helyrehozhatatlan károsodásával közvetlenül fenyegető rendkívüli helyzet, állapot vagy esemény, amelynek megelőzése vagy káros hatásainak elhárítása hatósági intézkedést igényel”, tehát a veszélynek itt is közvetlennek kell lennie.

Életveszély fennállása esetén alapvetően megváltozik a hatósági eljárás lefolyása. Alapesetben az eljárás meghatározott, általában 21 napos ügyintézési határidő alatt kerül lefolytatásra. Amennyiben a rendelkezésre álló információk alapján a hatóság nem tud dönteni, bizonyítási eljárást folytat le, és a bizonyítékokat súlyuknak megfelelően értékelve hoz döntést, továbbá az eljárás tipikusan ügyféli közreműködés mellett zajlik.

Életveszély esetén azonban számos eltérés megengedett:

- ha az életveszéllyel fenyegető helyzet elhárítása indokolja, az érdemi határozatot soron kívül kell meghozni,
- az azonnali intézkedést igénylő ügyben a kérelmet távbeszélő útján is elő lehet terjeszteni,
- ha ilyen helyzetben kell helyszíni szemlére sort keríteni, azonnali intézkedés érdekében, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja,
- az indokolás mellőzhető, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel fenyegető helyzet kialakulásához vezethet, az indokolást a döntés meghozatalától számított öt napon belül kell megküldeni az ügyfélnek,
- a határozatot a Ket.-ben felsoroltakon túl egyéb módon is közölni lehet, írásban nyolc napon belül kell megküldeni az ügyfélnek,
- a helyszíni ellenőrzésre a főszabálytól eltérően is sor kerülhet,
- a határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtható,
- a végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha annak folytatása életveszéllyel járna.

Ha hivatalból indul meg az eljárás, főszabály szerint az ismert ügyfelet (jelen esetben a tulajdonost) az eljárás megindításáról értesíteni kell. Mellőzhető viszont az értesítés például akkor, ha az eljárás megindítása után a hatóság soron kívül, érdemben dönt. Soron kívül akkor kell dönteni, ha az életveszéllyel fenyegető helyzet elhárítása ezt indokolja. Az indokoltságot vizsgálnia kell, akár helyszíni szemle, vagy egyéb eljárási eszköz igénybe vételével.

A Ket. alapelvi szinten rögzíti, hogy a hatóság az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságú tényállásra alapozza. Amennyiben a hatóság nem tisztázza vagy nem kellő mértékben tisztázza a tényállást, megalapozatlan döntés születik, amely súlyos eljárásjogi hibának minősül, a született döntés pedig jogszabálysértő. A hatóságnak tehát egyrészt úgy kell döntést hoznia, hogy azzal megakadályozza az életveszély bekövetkezését, másrészt a döntésének megalapozottnak kell lennie. A hatósági eljárás megindítása, illetve a tényállás tisztázási kötelezettség szempontjából elengedhetetlen feltétel, hogy a szolgáltató pontosan megjelölje, mely lakáshoz tartozó égéstermék-elvezető tekintetében, és konkrétan milyen életveszélyes helyzet elhárítása érdekében kezdeményezi a hatósági eljárást.

A kéményseprő közszolgáltató bejelentését (szakmai megállapításait, észrevételeit, tapasztalatait) a korábbi „szakvélemény” helyett „nyilatkozatban” teheti meg. Az eljárás szempontjából a kéményseprő közszolgáltató bejelentése sem korábban, sem jelenleg nem volt szakvéleménynek tekinthető. A szakvélemény ugyanis csak a szakértő által adott vélemény lehet. Jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írhatja elő, ilyenkor ezt a szervet, intézményt vagy személyt kell felkérni, egyéb esetben pedig az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőt lehet kirendelni. A szakértő az eljárás résztvevője, ebbéli minőségét a hatóság kirendelő végzésével nyeri el. A kéményseprő közszolgáltató nyilatkozata tehát nem tekinthető szakvéleménynek, akkor sem, ha egyébként a kéményseprő a megfelelő szaktudás birtokában képes megítélni az életveszélyes állapot fennállását.

A bizonyítás szempontjából nem helytálló az az álláspont, hogy jogszabályi rendelkezés folytán csak az abban kijelölt közszolgáltató véleményét vehetik figyelembe. A Ksktv. csak a közszolgáltatás biztosítását írja elő, az önkormányzattal szerződött szolgáltató kizárólagosságát pedig csak a helyi rendelet rögzíti. Már a korábbi ombudsmani vizsgálat is rámutatott arra, hogy visszásnak tekinthető az a helyzet, amikor a profitorientált szolgáltató kezdeményezésére indult hatósági eljárásban, ugyanannak a szolgáltatónak – sokszor vitatott – véleményét lehet csak figyelembe vennie az eljáró hatóságnak, és ebből adódóan a közszolgáltató eljárásjogi pozíciója sem tisztázott.

A Ket. egyik legfontosabb elve a szabad bizonyítás, amelyet csak törvény korlátozhat, vagyis törvényben lehet csak olyan pozíciót biztosítani a kéményseprő-ipari közszolgáltatónak, hogy a hatóságnak határozatát csak az ő véleményére alapozva kelljen meghoznia. Meg kell itt jegyezni azt is, míg a vitatott szakhatósági, illetve szakértői szakvéleménnyel szemben lehet jogorvoslattal élni, a közszolgáltató véleményével szemben nincs ilyen lehetőség. Korábban a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás fogalmának meghatározása tartalmazta a kémény használatával összefüggő szakvélemény adását, ez félreérthető megfogalmazás volt, de ez sem jelentette azt, hogy korlátozná a szabad bizonyítás elvét, ebből a rendelkezésből nem vezethető le, miszerint a hatóság kötve lenne a kéményseprő-ipari közszolgáltató véleményéhez.

A hatósági határozat ellen biztosított a jogorvoslat lehetősége kérdéses a tekintetben is, hogy az mennyire képes orvosolni a fent ismertetett problémákat.

Mint a fentiekben említésre került, a tűzvédelmi hatóság eljár az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében, illetve felülvizsgálja felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok tartalmát, tehát a tűzvédelmi hatóság az ügyfelek kezdeményezése alapján is hatóságként jár el, mintegy jogorvoslati fórumként.

A vizsgálat tapasztalati, valamint a Katasztrófavédelmi Igazgatóság nyilatkozatai szerint a fent említett jogszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben a panaszosok kérelmeit 2013. december 31-ig a Cstv. 141-143. §-a, 2014. január 1-jétől a Pkbt. rendelkezései alapján folytatták, illetve folytatják le, ellentétben a 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendeletben szabályozottakkal.³⁴

A közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére vonatkozóan két belső normát vesznek figyelembe, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek hivatali szervezeti működésének szabályozására kiadott 72/2013. számú BM OKF főigazgatói intézkedés, valamint a katasztrófavédelem központi, területi és helyi szerveit érintő iparbiztonsági, polgári védelmi és tűzmelegelőzési hatósági és szakhatósági tevékenység végzéséről szóló 127/2012. számú BM OKF főigazgatói intézkedést.

³⁴ Vö.: 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 1 § (1) j) pont és (2), h) pont

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a jogorvoslást illetően arról számolt be, hogy a panaszt tevők nem tudják, hogy bejelentésük kivizsgálására nem a Ket., hanem a Cstv., illetve a Pkbt. alapján kerül sor. A panaszosok nem értik, hogy miért és hogyan különül el egymástól a panasz és a hatósági eljárás, ezzel összefüggésben pedig az ügyféli jogállás és jogosultság (pl. iratbetekintési jog gyakorlása). *E fenti véleménnyel szemben megállapítható, hogy az említett kérdéskört szabályozó jogszabályok nem tesznek említést arról, hogy a Ksktv. 12. §-ában nevesített hatósági ügyek kivizsgálása során a Pkbt. rendelkezéseit kellene alkalmazni.* Fontos megjegyezni azt is, hogy a Pkbt-ben szabályozott közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja, így a panaszosok egyedi problémái semmiképpen sem sorolhatók e kategóriába, annak való megfeleltetésük fogalmilag kizárt. A Pkbt. „panasz” kategóriája szerint a panasz egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére is irányulhat kizárólag abban az esetben, ha elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a Pkbt. csak kivételesen alkalmazható, konkrét, egyedi ügyek jogorvoslására alkalmatlan, tekintettel arra, hogy az e törvény alapján alkalmazható eszközök nem elégségesek ahhoz, hogy a panaszosok konkrét kifogásai megfelelő mélységig felderíthetők, kivizsgálhatóak legyenek.

A fent ismertetett ellentmondásos jogalkalmazással szemben a Ksktv. 12. §-a kifejezetten hatósági eljárásról rendelkezik. A tűzvédelmi hatóság egyrészt regisztráló hatóság (közhiteles hatósági nyilvántartást vezet a közszolgáltatási tevékenység végzésére jogosult közszolgáltatókról)³⁵, másrészt hivatalból hatósági ellenőrzéseket folytat³⁶.

A tűzvédelmi hatóság hatósági eljárás keretében jár el az ingatlantulajdonossal szemben a közszolgáltató kezdeményezésére indított eljárásban³⁷, és ugyancsak hatósági eljárás keretében jár el az ingatlantulajdonos/használó megkeresése alapján a szolgáltatóval szemben indított hatósági eljárásokban.³⁸ Mindkét eljárásban a Ket. szabályai szerint a felek (úgy a közszolgáltató, mint az ingatlantulajdonos) ügyféli pozíciót töltenek be. A Ksktv.-ben szabályozott hatósági eljárások tekintetében első, illetve másodfokon eljáró tűzvédelmi hatóság hatáskör és illetékességi szabályait a Korm. rendelet pontosan rögzíti.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a Katasztrófavédelmi Igazgatóság a hatósági eljárásra vonatkozó szabályokat csak a közszolgáltató kezdeményezésére indított eljárásokban alkalmazza, az ingatlantulajdonos által kezdeményezett hatósági eljárások lefolytatása helyett – a tényállás tisztázásának a mellőzésével, a kifogásolt szolgáltatói nyilatkozatok kritika nélküli elfogadásával – a Pkbt-re hivatkozva tájékoztató levéllel zárja a vitás ügyeket, amelyhez nem fűződik joghatás, és ez által a további jogorvoslati lehetőség is (első fok, másodfok, bíróság) ki van zárva.

A fent kifejtettekre, és a beérkezett vizsgálati anyagokra figyelemmel megállapítottam, hogy a vizsgált hatósági eljárásokban az Alaptörvényben biztosított érdemi jogorvoslatról nem beszélhetünk, ennek következtében a panaszosok tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joga minden esetben sérül. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy a jogorvoslatnak fogalmilag és tartalmilag is magában kell foglalnia a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságát [23/1998. (VI. 9.) AB határozat], mely a vizsgálati eredmények alapján nem történik meg. A jogállamiság elvéből folyó követelmény 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.³⁹

³⁵ Ksktv.: 12. § (1) bekezdés

³⁶ Ksktv.: 12. § (2) a) pont és (4) bekezdés

³⁷ Ksktv.: 12. § (2) bekezdés b) pont

³⁸ Ksktv.: 12. § (2) bekezdés c) pont és (3) bekezdés

³⁹ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

5. Új törvényi szabályozás

A vizsgálattal feltárt, sok esetben a jelenleg hatályos szabályozás hiányosságaiból fakadó anomáliák feloldása, jövőbeli kezelése érdekében – még ha ez nem is képezi feltétlenül e vizsgálat immanens részét – indokolt néhány gondolat erejéig a kéményseprő-ipari tevékenység átalakítását célzó törvénytervezettel jelen jelentés keretében is foglalkozni. E jelentést megalapozó vizsgálatom idején ugyanis a Belügyminisztérium megkezdte a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának átalakítását célzó törvénytervezet előkészítését, melynek során lehetővé tette Hivatalom számára a törvénytervezet megismerését, valamint a tervezetre vonatkozó észrevételeim ismertetését, mely lehetőséget e jelentés keretében ismételtelen szeretnék megköszönni Miniszter úrnak.

Miniszter úr 2015. március 10. napján nyújtotta be a Parlamentnek *a kéményseprő-ipari tevékenységről és az ezzel, valamint a tűz elleni védekezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló T/3784. számú törvényjavaslatot, mely törvényjavaslat jelenleg részletesvita-szakaszban van.

A törvénytervezet által vázolt új kéményseprő-ipari feladatellátás során a Kormány által kijelölt szerv sormunka keretében ingyenesen végezné a kizárólag lakhatási célt szolgáló ingatlanok égéstermék-elvezetőinek ellenőrzését és tisztítását. Sormunka keretén kívül látná el – költségtérítés ellenében – a lakás célú ingatlan használatjának felróható okból elmaradt időszakos sormunka-feladatokat és a megrendelt egyéb kéményseprő-ipari tevékenységeket, ideértve a jelenleg a kéményseprő-ipari közszolgáltató által végzett, az ingatlantulajdonos által megrendelt műszaki vizsgálatokat, valamint az égéstermék-elvezető műszaki megoldásának megfelelőségével összefüggő tervfelülvizsgálatot is. A nem lakás célú ingatlanok kéményeinek ellenőrzésével, vizsgálatával és tisztításával összefüggő összes feladatot viszont piaci szolgáltató vállalkozások végeznék díjfizetés ellenében. A törvényjavaslat fentiek mellett módosítja a tűz elleni védekezéstről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvényt, ennek keretében a beépített tűzjelző, tűzoltó berendezések létesítése, használatbavétele, beépített tűzvédelmi berendezés megszüntetése tekintetében ír elő engedélyeztetési kötelezettséget a módosítás.

A törvénytervezet előkészítése során tett AJB-405/2015. sz. átiratban megfogalmazott észrevételeim keretében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében kifejtett jogállamiság védelme, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog védelme érdekében a kéményseprő-ipari ellátásra vonatkozó szabályozással kapcsolatban – többek között – felhívtam a Belügyminisztérium figyelmét az AJB-978/2012. számú, korábbi jelentésben foglalt, alábbi megállapításokra. A jelentésben megállapítást nyert, hogy a hatályos szabályozás nem volt egyértelmű a tartalékkémény és a használaton kívül lévő kémény meghatározása tekintetében.

Továbbá a használaton kívül álló kéményeket a közszolgáltató jogszerűtlenül nem törölte a nyilvántartásból, hanem – kvázi hatósági jogkörrel gyakorolva – további dokumentumokat, igazolásokat követelt meg az ingatlantulajdonostól. Mindezek mellett a jelentés készítésekor hatályos szabályozás alapján a kéményseprő-ipari közszolgáltató eljárásjogi pozíciója is tisztázatlan volt.

A lakossági kéményseprő-ipari tevékenység országos szintű, teljes körű ellátásának a Kormány által kijelölt szervezet általi átvételével érdekében megalkotott új törvényi szabályozás nyomán a jövőben a kéményseprő-ipari feladatellátás már nem közszolgáltatás keretében fog működni, hanem közfeladatként fogja végezni a kéményseprő-ipari szerv.

Az új törvényi szabályozással összefüggésben, általánosságban elmondható, hogy a kéményseprő-ipari tevékenység a Kormány által kijelölt szervezet általi átvétele következtében az új szabályozásban a hatósági valamint közszolgáltatási típusú elemek keverednek. E vegyes jogviszonyban a tervezetnek a lehető legteljesebb mértékben törekednie kell a hatósági és a szolgáltatói jellegű jogviszonyok elhatárolására. Mindezekre tekintettel – többek között – arra hívtam fel a Belügyminisztérium figyelmét, hogy a kialakított új eljárási rendszerben a hatósági és közszolgáltatási elemek keveredése során a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog védelme érdekében fokozottan ügyelni kell arra, hogy az érintettek alapjogai teljes körűen érvényesüljenek. Különös figyelmet kell fordítani a törvénytervezetben az egyes eljárási részcselekmények megfelelő lehatárolására, így ha a kéményseprő-ipari szerv marasztalást, kötelezettséget állapít meg, avagy a tűzvédelmi, illetve építésügyi hatóság folytat le hatósági eljárást, akkor a Ket. eljárási garanciáinak érvényesülnie kell.

Fentiekén túlmenően felhívtam a jogalkotó figyelmét – a már részletesen ismertetett indokokra tekintettel – az égéstermék-elvezetők definíciójának pontos meghatározásának szükségességére. Továbbá a kéményseprő-ipari szerv időszakos ellenőrzésével összefüggésben az ingatlan használójának előzetes értesítése kapcsán jeleztem annak szükségességét, hogy amennyiben a tűzvédelmi hatóság az ingatlan használójával szemben a kéményseprő-ipari tevékenységgel kapcsolatban meghatározott kötelezettségeinek megszegése esetén harmincezer forintig terjedő bírságot szabhat ki, úgy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaiból az következik, hogy a bírságolás esetén a hatóságnak kell bizonyítania azt, hogy az ingatlan használója e kötelezettségnek felróható okból nem tett eleget, és ennek keretében azt is, hogy az ellenőrzésről az ingatlan használóját előzetesen értesítette.

A jelentésben tett, jogorvoslat kérdéskörére vonatkozó megállapításaimat illetően külön kiemelés érdemel, hogy a T/3784. sz. törvényjavaslat a jogorvoslat kérdését továbbra sem rendezi megfelelően, ugyanis az egyes eljárási részcselekmények megfelelő lehatárolására – a törvénytervezet előkészítése során megtett az erre irányuló észrevételem ellenére – nem fordít kellő figyelmet.

Fentiek alátámasztják azt az álláspontom miszerint az új törvényi szabályozás sem a korábbi – AJB-978/2012. számú – jelentésben megfogalmazott, sem pedig jelen jelentésben tett megállapításoknak megfelelő, jogszabályi anomália feloldását támogató módosításokat nem tartalmaz, hanem a törvény egyértelműsítése helyett, bizonyos részletszabályokat illetően – mint például fogalom-meghatározások és a jogorvoslat kérdése – tovább bonyolítja a szabályozást.

6. A felmerült problémák összefoglalása és az azokkal kapcsolatos megállapítások

Az égéstermék-elvezetők (használatban lévő, tartalékfűtés célját szolgáló és használaton kívüli) pontos, *életszerű definíciója* elengedhetetlen, mert ez képezi jögalapját a szolgáltatásnak, a nyilvántartásnak, a sormunka ütemezésének, és a díjak megállapításának. Különösen fontos a tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezető és a használaton kívüli égéstermék-elvezető elhatárolása, funkciójuknak megfelelő pontos fogalommeghatározása, a panaszokban jelentkező és a vizsgálattal feltárt anomáliák feloldása érdekében.

A definíciók újrafogalmazásánál az alapjogi szempontokat nem lehet figyelmen kívül hagyni, különösen azt, hogy *a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat szempontja egy másik alapvető jog, érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, jelen esetben az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdek, amely csak a működő tüzelőberendezés égéstermék-elvezetője tekintetében értékelhető.*

A jelenlegi szabályozás szerinti használaton kívüli, illetve nem üzemelő égéstermék-elvezetők esetében a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását megalapozó, másik védendő alapjogi érték, vagyis a korlátozással elérni kívánt cél fel sem merül.

A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság beszámolt arról, hogy a fővárosban kb. 1 millió olyan kémény van, amely az éves ellenőrzési kötelezettség alá esik, így annak érdekében, hogy egy év alatt valamennyi égéstermék-elvezető ellenőrzését el tudja végezni a közszolgáltató, szoros ütemterv szerint kell dolgoznia⁴⁰. Kérdés, hogy ezen égéstermék-elvezetők közül hány olyan használaton kívüli van, amelyet a szolgáltató – a nem megfelelő jogi szabályozás miatt – szerepelteti a nyilvántartásában. A vizsgálat feltárta, hogy az egyes szabályozási időszakokban a jogszabályok eltérő, újabb és újabb feltételeket szabnak a kémény használaton kívüliségének elismeréshez. A jogszabályok nem használják következetesen, és a funkciójuknak megfelelően a szerkezeti fogalmakat sem, ezért a szabályozás félreérthető. A tartalékfűtést szolgáló kémény és használaton kívüli kémény szabályozásának életszerűtlen és zavaros fogalom-meghatározása alkalmat ad a szolgáltatónak az önkényes jogalkalmazásra, ezért *meg kell állapítanom, hogy a folyton változó, ellentmondó szabályozási elemek és az ezt követő ugyancsak ellentmondásos gyakorlat alapján fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményének sérelmét idézze elő.*

A véleményezésre megküldött törvénytervezettel kapcsolatban megállapítható, hogy az új tervezett szabályozásában a tartalékkémény fogalma, a használaton kívüli kémény újabb „műszaki követelményei” – annak ellenére, hogy ezek az égéstermék elvezetők közvetlen élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapotot nem hordoznak – továbbra is alkalmasak az önkényes jogalkalmazásra, és a jelentésben feltárt helyzetet a tervezet sem orvosolja.

A nyilvántartás tekintetében megállapítható, hogy adatai nem mindig felelnek meg a valóság követelményének, pontatlan, nem helytálló adatokat is tartalmaz, ami alapvetően a fenti fogalom-meghatározásokra vezethető vissza. Társasházak esetében az egyedi kéményeket nem elég csak épületenként, hanem lakásonként is nyilván kell tartani.

A sormunkakönyv nem tartalmazza részletesen az adott ellenőrzés során ténylegesen elvégzett munkákat, az aláírásnál nem tesz különbséget az egyes kéményseprő-ipari tevékenységek között, így a tulajdonos aláírásával nemcsak a jelenlétét, hanem az ellenőrzés, a tisztítás, és a műszaki felülvizsgálat tényét is igazolja, függetlenül attól, hogy arra sor került-e egyáltalán, így nem alkalmas az elvégzett munkák vagy éppen azok elmaradásának bizonyítására. Nem tisztázott a közszolgáltató eljárásjogi pozíciója, miközben gyakorlatilag az ő bejelentésén alapul a hatósági döntéshozatal, továbbá a közszolgáltató anyagilag is érdekelt az eljárás megindításában, tekintettel arra, hogy végül neki kell díj ellenében igazolnia azt, hogy a tulajdonos szakszerűen elvégezte(tte) a hatóság által előírt munkálatokat, mindez pedig a jogorvoslás lehetőségének a kiüresedéséhez vezet.

Már a korábbi vizsgálat idején is a *hatóságok álláspontja egyöntetű volt a tekintetben, hogy – tapasztalatuk szerint – törvénysértőnek is nevezhető az az állapot, ha egy szolgáltató, szervezet egymással összefüggő (terveztetés, szakértés, kivitelezés, majd műszaki ellenőrzés stb.) tevékenységekben kizárólagosan jogosult eljárni. Külön kell választani a feladatköröket, mert a jelenlegi állapot sorozatos visszaélésekre ad alkalmat. Ezt a problémát se a hatályos Ksktv, se az új törvénytervezet nem orvosolja.* A Ksktv. szabályozás szerint a tűzvédelmi hatóság eljár az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében, illetve felülvizsgálja hatósági felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok tartalmát, tehát az ügyfelek kezdeményezése alapján is hatósági jogorvoslati fórumként kellene eljárnia.

⁴⁰ A KSH legutóbbi népszámlálás adatai alapján a főváros lakásállománya – a lakott és a nem lakott lakások, valamint a lakásként használt üdülők száma – 905 ezer volt. 2011. október 1-jén Budapesten 787 ezer lakott és 118 ezer nem lakott lakást regisztráltak, és 1 millió 729 ezer személy élt.

Ezzel szemben a tűzvédelmi hatóság eljárása során az ingatlanulajdonos által kezdeményezett hatósági ügyekben a Ket. szabályai helyett a Pkbt. rendelkezéseit, valamint saját belső normáit alkalmazza, ezért *a jogorvoslati eljárás jelenleg formális, mert nincs biztosítva a tényleges jogorvoslatra (első fok, másodfok, bírósági út) vonatkozó törvényi rendelkezések érvényesülése.*

A jobbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alapjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogséremlmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – az alkotmánybírósági gyakorlat alakította ki.

A megkeresett szervek felhívták a figyelmet arra is, hogy a jogalkalmazás során nehézséget jelent az, hogy a kéményseprő-ipari jogszabályok gyakran változnak (így pl. a 63/2012. (XII. 11.) BM rendelet előírásai öt ízben módosultak). A jogalkalmazást tovább nehezíti, hogy a kéményseprő-ipariközszolgáltatás területén a közszolgáltatót fenntartó önkormányzat rendeletét is beleértve, a teljes jogforrási hierarchia jelen van.

A folyamatosan érkező panaszok magas száma és tartalma alapján megállapítottam, hogy a megalkotott törvényi és rendeleti szabályozás, az alkalmazott joggyakorlat, illetve a közszolgáltató eljárása a jobbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény vonatkozóan, jelentésben feltárt megállapításoknak megfelelő átfogó módosítását, különös tekintettel

- a közszolgáltatás jogalapját megteremtő égéstermék-elvezetők rendeltetésüknek megfelelő, ésszerű fogalom-meghatározását, és
- a tényleges jogorvoslati eljárásrend megalkotását, továbbá
- jogalkotói hatáskörében az előzőekkel összhangban módosítsa a kapcsolódó rendeleteket;

ezzel megteremtve a jogi szabályozás Alaptörvény rendelkezéseivel való koherenciáját.

Fel kell hívnom a jogalkotó figyelmét arra a sokakat érintő problémára is, hogy a jelenlegi szabályozás nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a sormunka keretében a szolgáltató az éves ellenőrzést egy adott ingatlan tekintetében az összes égéstermék elvezetőre vonatkozóan azonos időpontban végezze el. Kérem Miniszter Urat, hívja fel a jogalkalmazó szervek figyelmét a helyes jogalkalmazásra.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatójának a jogorvoslati eljárásokkal összefüggésben feltárt alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján a következő ajánlást teszem:

Kérem az intézkedését a Katasztrófavédelmi Igazgatóságok felé, hogy a tűzvédelmi hatóságok a közszolgáltató által kezdeményezett hatósági eljárásokhoz hasonlóan, az ügyfelek Ksktv. 12. §-a alapján indított hatósági eljárásaiban is – a jelentésben elemzett – a Ket. eljárásjogi szabályainak megfelelően lefolytatott hatósági eljárás keretében, a jogorvoslat biztosítása mellett járjanak el.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.