

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4191/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

Az eljárás megindítása

Panaszos 2014. augusztus 27-én hulladékszállítási díjkedvezményének megvonásával kapcsolatban kérte segítséget. Előadta, hogy a korábban édesanyja nevére biztosított hulladékkezelési közszolgáltatási díjkedvezményt édesanyja halálát követően nem biztosította számára a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. (a továbbiakban: FKF Zrt.) Panaszos 2014. június 10-én megkereste Budapest Főváros Kormányhivatalának Fogyasztóvédelmi Felügyelőségét (a továbbiakban: Felügyelőség) és kérte az FKF Zrt. eljárásának felülvizsgálatát, azonban választ 2014 augusztusáig nem kapott. Panaszos szerint mind az FKF Zrt. mind a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, illetve vitatja az FKF Zrt. jogértelmezésének helyességét.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Ennek során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a megkerestem az FKF Zrt.-t és a Felügyelőséget.

Érintett alapvető jogok

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

Alkalmazott jogszabályok

- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.)
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

Panaszos beadványában előadta, hogy 2013 októberében édesanyja elhunyt, és az addig közös lakóhelyül szolgáló budapesti ingatlan tulajdonjogában bekövetkező változást, azaz, hogy annak a 2014. január 22-én kelt hagyatékátadó végzés alapján panaszos az új tulajdonosa, 2014 februárjában jelentette be közszolgáltató felé. Az adatváltozást az FKF Zrt. 2014. március 1-jével rögzítette, erről panaszost 14751/2014. számú levél útján tájékoztatta is, egyúttal meghatározta a továbbiakban fizetendő hulladékkezelési közszolgáltatási díjat. A díj mértékével panaszos nem értett egyet, mivel abban nem jelent meg a korábban az édesanyjának megállapított díjkedvezmény, ezért annak folytatólagos biztosítását kérte írásban a szolgáltatótól. Többszöri levélváltást követően az FKF Zrt. végül 2014. június 20-án kelt levelében arról tájékoztatta panaszost, hogy a vonatkozó önkormányzati rendelet¹ alapján ő nem tartozik a jogosulti körbe. Az FKF Zrt. levelének utolsó bekezdésében a Felügyelőséget nevesíti, mint a további panasz kezelésére hatáskörrel bíró szervezetet.

¹ Budapest főváros területén végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 26/2013. (IV. 18.) Föv. Kgy. rendelet

Panaszos 2014. június 10-én megkereste a Felügyelőséget és kérte az FKF. Zrt. eljárásának felülvizsgálatát, azonban választ 2014 augusztusáig nem kapott, ezért ombudsmani vizsgálat lefolytatását kérte.

Hivatalom 2014 októberében jelen ügyre vonatkozóan tájékoztatást kért a Felügyelőségtől, azonban válasz nem érkezett. A második, 2015. májusi megkeresés címzettje már Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottja volt, akinek BPB002/00021-2/2015. számú tájékoztatása alapján az állapítható meg, hogy a Felügyelőséget panaszos a hulladékkezelési közszolgáltatási díjának mértékével kapcsolatban kereste meg. Tekintettel arra, hogy a fizetendő díj mértékének felülvizsgálata nem fogyasztóvédelmi hatósági feladatkörbe tartozó kérdés, elutasításnak lett volna helye, ennek ellenére a Felügyelőség munkatársa – ezt alátámasztandó a tájékoztatáshoz a kormány megbízott két feljegyzést² csatolt – a helyzet rendezése érdekében felvette a kapcsolatot az FKF Zrt.-vel, valamint mind telefonon, mind személyesen tájékoztatást adott panaszos részére további jogérvényesítési lehetőségeiről.

Panaszos beadványát a vizsgálat során az Ajbt. 20. § (5) bekezdése alapján áttettem a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalhoz (a továbbiakban: Hivatal) elbírálás céljából arra vonatkozóan, helyesen állapította-e meg az FKF Zrt. a panaszos által fizetendő hulladékkezelési közszolgáltatási díjat. A hivatal vizsgálata jelenleg folyamatban van, ezért e jelentésben nem térek ki annak értékelésére, hogy az FKF Zrt. helyesen értelmezte-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, panaszos eljárási cselekményeit, vizsgálatom tárgyát kizárólag a fogyasztóvédelmi felügyelőségi eljárás képezi.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

² A 2014. július 24-én kelt feljegyzés szerint ügyintéző személyes tájékoztatást nyújtott panaszos részére.

A 2015. január 15-én kelt feljegyzés szerint az ügyintéző elektronikus úton ismételtén értesítette az FKF Zrt.-t panaszos ügyével kapcsolatban.

1. 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.³

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁴ Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.⁵ Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.⁶

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

III. Az ügy érdemében

A Htv. 83. § (1) bekezdése alapján a közszolgáltató által az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban, illetve a díjhátralék esedékességét követően megtett intézkedésekre, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő értesítési, tájékoztatási, szolgáltatásnyújtási kötelezettségre vonatkozó rendelkezések természetes személy ingatlanhasználókkal, társasházakkal, illetve lakásszövetkezetekkel szembeni megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárására az Fgytv.-t kell alkalmazni.

Htv. 48. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó rendelkezések betartását a Hivatal ellenőrzi.

Az Fgytv. 46. § (1) bekezdése szerint a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁴ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot – valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A (2) bekezdés kimondja, hogy hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. A Ket. 30. § b) pontja alapján a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye. A 31. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatóság az eljárást megszünteti, ha a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására. A Ket. 71. § (1) bekezdése nevesíti is, milyen alakban kell a hatóságnak döntését meghoznia⁷.

A kormányhivatali tájékoztatáshoz csatolt kettő darab az ügyintéző által aláírt feljegyzés arról tanúskodik, hogy történt ügyintézés a kérelemmel kapcsolatban, de annak pontos tartalma nem állapítható meg. Mindenképp értékelendő, ha a Felügyelőség hatáskörének hiányában is segítséget kívánt nyújtani a panaszosnak, de a Ket. szabályainak alkalmazásától nem tekinthet el. *A Felügyelőség azzal, hogy a panaszos által benyújtott kérelem ügyében a mai napig nem hozott döntést, jelen esetben arról, hogy hatáskörének hiányát megállapítja és az áttétel felől intézkedik, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.*

Intézkedésem

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottját, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

⁷ A hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.