

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7483/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Panaszos – beadványa szerint – egy 19 lakásos békéscsabai társasház lakóinak nevében azért fordult hozzám, mert álláspontja szerint az önkormányzat hulladékgazdálkodási rendelete a családi házak tulajdonosaival szemben hátrányos rendelkezéseket tartalmaz a társasházak tulajdonosaira. A 2012. decemberi rendeletmódosítás következtében az ingatlanhasználóknak már lehetőségük van a korábbi 120 literes mellett 80 literes edényt választani a hulladékgyűjtésre. A panaszos álláspontja szerint azonban a kisebb edény választásához a rendeletben előírt feltételeket a társasházak tulajdonosai – a rendelet közös edényhasználatra vonatkozó, más rendelkezései miatt – nem tudják teljesíteni, így ingatlanegységként változatlanul a 120 literes edényméret szerint kötelesek a közszolgáltatási díjat megfizetni akkor is, ha egyébként általában ennél kevesebb hulladékuk keletkezne.

Korábban a panaszos panaszt tett a TAPPE Hulladékgazdálkodási Kft.-nél (továbbiakban: közszolgáltató), a Békés Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségénél, és a Békéscsaba Megyei Jogú Város polgármesterénél is, azonban számára megfelelő, megnyugtató választ nem kapott.

A beadvány alapján megvizsgáltam Békéscsaba Megyei Jogú Város Közgyűlésének a köztisztaság fenntartásáról és az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 31/1998. (XII. 17.) többször módosított rendeletét¹ (továbbiakban: Ör.) és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-1537/2013; AJB-4763/2013; AJB-5119/2013; AJB-5740/2013; AJB-5468/2013; AJB-5761/2013; AJB-7898/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.)

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)

A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)

¹http://www.bekescsaba.hu/download.fcgi/26239_0_0_K%F6ztisztas%E1g_fenntart%E1s%E1r%F3l_1998_31.pdf
http://www.bekescsaba.hu/download.fcgi/26238_0_0_K%F6ztisztas%E1g_fenntart%E1s%E1r%F3l1998_31mell.pdf

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)

A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a mellékelt iratanyag szerint a panaszos 2013. november 4-én a társasház 19 ingatlanegységének tulajdonosa nevében kérelmezte háztartásonként a 80 literes hulladékgyűjtő edény használatát a közszolgáltatónál. A közszolgáltató panaszost az Ör. 5. § (8)-(12) bekezdéseiben foglaltak alapján arról tájékoztatta, hogy „*ahhoz, hogy a Békéscsaba, Fövenyes u. 9. szám alatt lévő háztartások a kötelező közszolgáltatást 80 literes edénnyel vehessék igénybe, szükséges igazolniuk a rendeletben előírt feltételek teljesülését és szerződést kell kötniük a szolgáltatás 80 literes edénnyel történő igénybevételére. Tekintettel a Rendeletben meghatározott feltételekre, az egyes háztartásoknak külön-külön, saját jogon eljárva kell kezdeményezni a szolgáltatás 80 literes edénnyel történő igénybevételét.*”

A polgármester – egyebek mellett – a Kormányhivatal törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezésekről, valamint arról tájékoztatta a panaszost, hogy a társasházak esetén „*Mind a társasház részéről egy összegben, egy számlán történő díjfizetés, mind az egyes ingatlan tulajdonosok nevére a közszolgáltató által kiállított egyedi számlák esetén a közös edénnyelre vonatkozó díjösszeg felosztására (...) csak a lakóközösség jogosult. A lakóközösség díjfelosztásról hozott döntését – egyedi, névre szóló számlázás esetén – a társasház közös képviselője, vagy a lakásszövetkezet írásbeli szerződésmódosítás formájában juttatja el a TAPPE Kft.-hez.*” A polgármester tájékoztatásában arra nem tért ki, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdésben foglalt feltételeknek – társasházi közös edényhasználat esetén – milyen módon felelhet meg a háztartásonként 80 literes edénynek megfelelő méretű edény használatát valamennyi ingatlanegységre, közösen kérelmező társasház tulajdonosi közössége.

Az Ör. 5. § (4) bekezdése szerint „*A kötelező közszolgáltatás díját a gyűjtőedényzet egyszeri üritési díjának, valamint az üritési gyakoriság szorzatának alapul vételével kell megállapítani. A gyűjtőedényzet méretét és az ürités gyakoriságát a szokásosan keletkező hulladékmennyiség figyelembe vételével – amely 120 liter/lakás/hét – kell meghatározni. Közületi hulladékot a keletkező hulladékmennyiségre vetített áron lehet elszámolni.*”

Az Ör. 5. § (6) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „*A közszolgáltatási díj megállapításánál ingatlanonként 1 db 120 l-es hulladékgyűjtő edényzet heti egyszeri üritését kell figyelembe venni, és a közszolgáltató az ennek megfelelő közszolgáltatási díjat a közszolgáltatás igénybevételére kötelezettek részére köteles kiszámlázni mindaddig, amíg ettől eltérő szerződés megkötésére nem kerül sor.*”

Az Ör. 5. § (8) bekezdése szerint „*A közszolgáltatási díj megállapítása 1 db 80 literes hulladékgyűjtő edényzet heti egyszeri üritése alapján történik és a közszolgáltatási díjat ennek alapján köteles megfizetni az a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett háztartás, amely:*

- a) a kommunális szilárd hulladék gyűjtésére használt edényzetét a közszolgáltatással érintett ingatlanon belül vagy a más jogszabályban meghatározottaknak megfelelően közterületen kialakított zárható tárolóban tárolja,*
- b) nyilatkozik arra vonatkozóan, hogy az általa termelt hulladék átlagos mennyisége egy hétre vetítve nem haladja meg a 80 litert;*
- c) a közszolgáltatónál nem áll fenn tartozása a hulladékszállítási közszolgáltatással összefüggésben,*
- d) a közszolgáltatóval írásban szerződést köt,*
- e) az igénylés benyújtásakor (szerződéskötéskor) bemutatja a szolgáltató gyűjtőjáratához illeszthető szabványos 80 literes edényzet vásárlásáról szóló*

számlát, amely tartalmazza az igénylő nevét és címét, ahol a gyűjtőedényzetet használni fogja és

f) a vízszolgáltató igazolása vagy bemutatott számla alapján az ingatlanon felhasznált víz mennyisége az igénylést megelőző három hónap vonatkozásában nem haladja meg a 4m³-t egy hónapra vetítve.”

Az Ör. 5. § (11) bekezdése szerint *„Az a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, aki a 80 literes edényzet használatára úgy szerez jogosultságot, hogy nem a valóságnak megfelelő adatot közöl, és ez igazolódik, elveszíti a jogosultságát, és nem kezdeményezhet új eljárást a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzet használatának engedélyezésére és a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzetre vonatkozó díj megállapítására. Azokról, akik a közszolgáltatás igénybevételével összefüggésben visszaélést követnek el, a szolgáltató köteles nyilvántartást vezetni.”*

Az Ör. 8. § (12) bekezdése a társasházak közös edényhasználatára tekintetében úgy rendelkezik, hogy *„Amennyiben a hulladékgyűjtő edényzetet tulajdonosi közösség használja, úgy a közösség a közösen használt edényzet(ek) minimális összűrtartalmát köteles az egyes ingatlanokra meghatározott minimális űrtartalom szorzata és a begyűjtési gyakoriság hányadosaként megállapítani. Az így számított összűrtartalmat a szolgáltatás keretében alkalmazott – 80 literes, 120 literes, 240 literes, 1100 literes – szabványos edényzettípusok legcélszerűbb kombinációjával biztosítani kell.”*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár 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 úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosára a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosára egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosára 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.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.* Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.*

A jogbiztonság az állam – és 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.² Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.³

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁴ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*. Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁵ Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁶ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

² Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

³ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁵ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁶ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

Az Európai Parlament és Tanács hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK Irányelvének 14. cikk (1) bekezdése szerint „A szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük.”

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Ht. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Ht. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁷

Az Alkotmánybíróság az e tárgykörben hozott határozataiban rámutatott arra is, hogy a településtisztasági közszolgáltatás során a szolgáltató és fogyasztó között szerződéses kapcsolat, polgári jogviszony áll fenn, amelyre a Ptk. rendelkezései az irányadók.⁸

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „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. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

⁷ A Ht. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Ht. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

⁸ 732/B/1997. AB határozat

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Ht. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A közszolgáltató és ingatlanhasználók közötti kötelelem tartalma tekintetében a Ht. 35. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) *c)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételenek miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, *f)* az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; *g)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Jóllehet, a Ht. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei tehát változatlanul (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtőedény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában⁹ is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi jelentésemben is megállapítottam, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére biztosítja a 110-120 literesnél *kisebb* hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét. *A vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy a 120 literesnél kisebb, 80 literes hulladékgyűjtő edény választását biztosítja az ingatlanhasználók részére, önmagában megfelel a jogszabályoknak, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és korábbi jelentéseimben foglaltaknak.*

2. A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése alapján „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.” Ahogy az a fentiekben már kifejtettem, a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti közszolgáltatási jogviszony tartalmát a Ht. 35. § c)-g) pontjai szerinti tartalmi elemek tekintetében a Ht. 88. § (4) bekezdés szerinti felhatalmazás alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg. A vizsgálattal érintett Ör. a 80 literes hulladékgyűjtő edény igénybeviteléhez az 5. § (8) bekezdésben több jogszabályi feltételt, a jogviszony tartalmát érintő kikötést állapít meg.

Ezek közül az Ör. 5. § (8) bekezdés a) pontja szerint biztosítania kell az igénylőnek, hogy a hulladékgyűjtő edényt ingatlanán belül, vagy közterületen zárható tárolóban tárolja, az e) pont szerint az igénylés benyújtásakor illetve a d) pont szerinti szerződés megkötéséhez a szabványos 80 literes edénnyel már rendelkeznie kell, illetve a megvásárlásáról szóló számlát be kell mutatnia, továbbá az f) pont szerint az ingatlan vízfelhasználásáról szóló számlát vagy igazolást az igénylést megelőző három hónap tekintetében is be kell mutatnia.

A Hvhr. 6. §-a szerint (1) A vegyes hulladék gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlantulajdonos legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) Az (1) bekezdés szerinti választási lehetőséget az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a) a településen képződő vegyes hulladék fajlagos mennyiségét, b) az ingatlan használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató a Hvhr. 6. § (1) bekezdése alapján nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére, hanem a Hvhr. 6. § (1) bekezdésében

⁹ 52/1998. (XI. 27.) AB hat; 12/2000. (III. 31.) AB hat; 48/2000. (XII. 18.) AB hat; 506/B/2001. AB hat;

szabályozott választás lehetőségét a közszolgáltatónak az önkormányzati rendeletben a választható gyűjtőedények méretére vonatkozó rendelkezések szerint kell biztosítani.

A Hvhr. 6. § (2) bekezdése a választható edények úrtartalmával kapcsolatos szabályozás mérlegelési szempontjait is meghatározza, amelyek egyidejűleg irányadóak az önkormányzatok rendeletalkotás számára a választható edényméretre vonatkozó szabályaihoz kapcsolódó feltételek megállapításához (így e rendelkezések alapján az önkormányzatok a rendeletben pl. a kisebb edényméret választását a háztartásban lakók meghatározott számához, vagy a hulladék hulladékfajtánként elkülönített gyűjtéséhez köthetik, stb.).

Az Ör. 5. § (8) bekezdésének a), e) és f) pontjában foglalt kikötések ugyanakkor nem felelnek meg a Hvhr. 6. § (2) bekezdésében foglalt szempontoknak, mert a 80 literes edény választásával kapcsolatosan nem a képződő hulladék fajlagos mennyiségével, az ingatlanhasználók számával, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségével közvetlenül összefüggő feltételeket állapítanak meg. Az Ör. 5. § (8) bekezdés a), e) és f) pontjában foglalt rendelkezések egyidejűleg túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete részére a Ht. 88. § (4) bekezdésében adott felhatalmazáson.

3. Az vizsgált rendelet a kisebb edényméret igénybevételéhez előírt feltételek között az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontjában úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználónak nyilatkoznia kell, hogy az általa termelt hulladék átlagos mennyisége egy hétre vetítve nem haladja meg a 80 litert.

Az ingatlanhasználók Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontban foglalt ezen kötelezettségéhez, és a többi e bekezdésben foglalt feltételhez az Ör. 5. § (11) bekezdése jogkövetkezményt is fűz, amely szerint az a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, aki a 80 literes edényzet használatára úgy szerez jogosultságot, hogy nem a valóságnak megfelelő adatot közöl, és ez igazolódik, elveszíti a jogosultságát, és nem kezdeményezhet új eljárást a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzet használatának engedélyezésére és a 120 literesnél kisebb űrméretű edényzetre vonatkozó díj megállapítására. Azokról, akik a közszolgáltatás igénybevételével összefüggésben visszaélést követnek el, a szolgáltató köteles nyilvántartást vezetni.

A szerződésre a Ptk.-ban megállapított megtámadási, érvénytelenségi okok jogot keletkeztetnek arra, hogy a sérelmet szenvedett fél, és az, akinek a megtámadáshoz jogi érdeke fűződik, a másik félhez intézett jognyilatkozattal, vagy közvetlenül a bíróság előtt a szerződést megtámadja, vagy a Ptk. 6:89. § (4) bekezdése szerinti esetben a szerződésből eredő követeléssel szemben kifogásként érvényesítse.

A Ptk. 6:102. § (4) bekezdése szerint nem minősül tisztességtelennek az általános szerződési feltétel, ha azt jogszabály állapítja meg, vagy jogszabály előírásának megfelelően határozzák meg. A szerződési kikötést e rendelkezés alapján nem lehetséges megtámadni abban az esetben, ha a tisztességtelen kikötést a szerződés tartalmi elemei között jogszabály állapítja meg, vagy a sérelmes kikötés jogszabály kötelező előírásával van összhangban.

A Ptk. 6:102. § (4) bekezdése azonban nem zárja ki a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt általános követelményt, vagyis a kötelmet keletkeztető jogszabályra a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait megfelelően alkalmazni kell.

Az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztosja sajátos feladat- és hatáskörében a hozzá beérkező panasz alapján, vagy hivatalból indított vizsgálata során nem egy konkrét, szerződéssel kapcsolatos, jelen esetben nem egy szerződési kikötés érvénytelenségével kapcsolatos jogvitát dönt el, hanem egyebek mellett az Ajbt. 37. §-a szerint általánosan vizsgálhatja azt is, hogy az alapvető jogokkal összefüggő visszásság esetlegesen nem vezethető-e vissza valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű, vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára, hiányosságára.

Ilyen értelemben jelen vizsgálat szempontjából az Ajbt. 37. §-ával összefüggésben a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése a Ptk. 6:102. § (4) bekezdését megelőzi: a vizsgálat célja a panasz alapján az Ör.-rel kapcsolatosan az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanújának tisztázása, és annak megállapítása, hogy a jogi szabályozás esetleges hiányossága, vagy hibái nem okoznak-e az alapvető jogokkal összefüggő visszásságot.

A semmisség és megtámadhatóság esetei között a Ptk. 6:104. § (1) bekezdés j) pontja szerint a „Fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben tisztességtelennek minősül különösen az a kikötés, amely a bizonyítási terhet a fogyasztó hátrányára változtatja meg. A Ptk. 6:104. § (2) bekezdés b) pontja szerint fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben az ellenkező bizonyításáig tisztességtelennek kell tekinteni különösen azt a kikötést, amely a fogyasztó nyilatkozatának megtételére indokolatlan alaki követelményeket támaszt.

Az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontja és (11) bekezdése a keletkező hulladék mennyiségére vonatkozó ingatlanhasználói nyilatkozat, mint alaki feltétel előírásával, valamint az ehhez, és az Ör. 5. § (8) bekezdésében foglalt, a jogosultság igazolásával összefüggő feltételhez fűzött jogkövetkezmények megállapításával fogyasztó hátrányára változtatja meg a bizonyítási terhet azzal kapcsolatban, hogy a 80 literes edény használatára jogosultságot szerzett ingatlanhasználó a kisebb edényt jogosan veszi-e igénybe, avagy sem.

Az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontja és (11) bekezdése a Ptk. 6:104. § (1) bekezdés j) pontjával és (2) bekezdés b) pontjával ellentétesen olyan kikötést állapít meg, amely a bizonyítási terhet a fogyasztó hátrányára változtatja meg, valamint ezzel kapcsolatosan az Ör. 5. § (8) bekezdés b) pontja az ingatlanhasználó nyilatkozattételre kötelezésével indokolatlan alaki követelményt támaszt, így ebben a tekintetben az Ör. kötelmet keletkeztető jogszabályként nem felel meg a kötelmek közös és a szerződések általános szabályainak.

4. Az Ör. 5. § (4) bekezdés és (6) bekezdése alapján az egyes ingatlanokra általánosan meghatározott *minimális űrtartalom ingatlanonként 120 liter/hét.*

Az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontja szerint 80 literes edény igényléséhez a háztartás az igénylés benyújtásakor (szerződéskötéskor) bemutatja a szolgáltató gyűjtőjáratához illeszthető, szabványos 80 literes edényzet vásárlásáról szóló számlát, amely tartalmazza az igénylő nevét és címét, ahol a gyűjtőedényzetet használni fogja.

Az Ör. 5. § (12) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik a társasházak közös hulladékgyűjtő-edényzet használatával kapcsolatosan, hogy „Amennyiben a hulladékgyűjtő edényzetet tulajdonosi közösség használja, úgy a közösség a közösen használt edényzet(ek) minimális összűrtartalmát köteles az egyes ingatlanokra meghatározott minimális űrtartalom szorzata és a begyűjtési gyakoriság hányadosaként megállapítani. Az így számított összűrtartalmat a szolgáltatás keretében alkalmazott – 80 literes, 120 literes, 240 literes, 1100 literes – szabványos edényzettípusok legcélszerűbb kombinációjával biztosítani kell.”

Az Ör. 5. § (12) bekezdés egyfelől a gyakorlatnak megfelelően a társasházak tulajdonosi közösségei által használt *közös hulladékgyűjtő edény* minimális méretével kapcsolatos követelményeket állapítja meg.

Amennyiben azonban a társasház tulajdonosai, vagy egyes ingatlantulajdonosai a 120 literesnél kisebb, 80 literes hulladékgyűjtő edények használatát kívánják igényelni, az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontjában foglalt rendelkezés alapján az igénybejelentéshez valamennyi tulajdonosnak, ingatlanhasználónak külön-külön kellene benyújtania a 80 literes edényzet vásárlásáról szóló, névre szóló számlát is az Ör. 5. § (8) bekezdésben foglalt egyéb feltételek mellett, illetve a hulladékot az előzetesen megvásárolt 80 literes edényzetben kell gyűjteniük, a közös hulladékgyűjtő edények helyett.

A panasszal érintett esetben a közszolgáltató is arról tájékoztatta a panaszost az Ör. alapján, hogy az Ör.-ben meghatározott feltételek szerint az egyes háztartásoknak külön-külön, saját jogon eljárva kell kezdeményezni a szolgáltatás 80 literes edényzettel történő igénybevétele.

Nem megállapítható ugyanakkor az, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontjában foglalt, igényjogosultsághoz előzetes feltételként megállapított kötelezettség az Ör. 5. § (12) bekezdés tulajdonosi közösségeknek közös edényhasználatára vonatkozó rendelkezésének hogyan feleltethető meg.

A társasházi ingatlanok tulajdonosainak önálló, 80 literes hulladékgyűjtő edényvásárlási és használati kötelezettsége nagyobb társasház, vagy társasház több ingatlanegysége esetén azt is eredményezhetné, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdés a) pontja alapján az ingatlanon belül, vagy a közterületen kialakított zárható tárolóban – a már meglévő közös hulladékgyűjtő edény, vagy edények mellett – több külön, 80 literes hulladékgyűjtő edény tárolását biztosítani kellene.

A Ptk. 6:107. § (2) bekezdés szerint *„Az érthetetlen kikötés vagy az egymásnak ellentmondó kikötések semmisenk.”*

Az Ör. 5. § (8) bekezdés e) pontjában foglalt rendelkezés és az Ör. 5. § (12) bekezdésében foglalt rendelkezés egymásnak ellentmondó kikötéseket tartalmaz.

Megállapítottam, hogy az Ör. 5. § (8) bekezdésének a), b) e) és f) pontjában meghatározott feltételek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Békéscsaba Megyei Jogú Város polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő módosításáról, amely a társasházi ingatlanok tulajdonosai és valamennyi ingatlanhasználó számára a jogszabályoknak megfelelően biztosítja a 80 literes hulladékgyűjtő edényzet választásának lehetőségét, és a jelentésben megállapított visszásságokat kiküszöböli.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.