

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1188/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos Balatongyörökön lévő zártkerti ingatlanát az azon lévő, 9 m² nagyságú gazdasági épülettel nem használja, hulladék így nem keletkezik. A helyi rendelet nem teszi lehetővé a közszolgáltatás szüneteltetését, ezért a közszolgáltató folyamatosan követeli a hulladékszállítási díjat.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) 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.” „Jogsabály 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 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

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

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

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

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

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.)

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 szerint a panaszos 2005-ben vásárolta ingatlanát, amelyen egy 9 m² alapterületű gazdasági épület áll. Az ingatlant időközben az önkormányzat belterületbe vonta, Balatongyörök 3396 hrsz.-on.

Panaszos jelezte a szolgáltatónak, hogy ingatlanát nem használja, azonban azt a tájékoztatást kapta, hogy a közszolgáltatás nem szüneteltethető. Így szolgáltatás nélkül a hulladékszállítási díjat minden évben meg kellett fizetnie, amit nem tart jogosnak.

A panasz alapján megvizsgáltam Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló többször módosított¹, 3/2003. (IV. 29.) rendelete (Ör.) szabályozását.

¹ Legutóbb a 20/2013. (XII. 20.) önkormányzati rendelet módosította az alap-rendeletet.

Az Ör. 4. § (3) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonost nem terheli az (1) bekezdésben foglalt (hulladékgazdálkodási kötelezettség) az olyan beépítetlen ingatlan tekintetében, ahol nem tartózkodik és hulladék sem keletkezik. E rendelkezés csak a beépítetlen ingatlanok tekintetében rendelkezik a közszolgáltatás szüneteléséről, azonban az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteit a szabályozás nem tartalmazza.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó 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. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa 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 biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az 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.

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 élel 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 alkotmánybíróági 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 alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági 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

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.”

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.

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.

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.

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.

Az Ötv. 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 hulladékgyűjtés.

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

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

A Ptk. 198. § (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. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtagadhatja.

A hulladékgyűjtés helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgyűjtési közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem 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. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgyűjtési közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c)* a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; *d)* a hulladékgyűjtési közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; *e)* az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az

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

ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés 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 Htv. 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 így (pl. gyűjtődény úrmértéke, ingatlanhasználó részéről történő szünetelés 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.

Korábban az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvnek.

Az OBH 4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁸ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvnek érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben

⁸ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.

nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.*

A Hvt. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Balatongyörök Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgyűjtés rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésében tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.