

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7898/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos tartósan külföldön él és kazincbarcikai lakásában ezért hulladék nem keletkezik. Ennek ellenére meg kell fizetnie a hulladékszállítási díjat, amelyet igazságtalannak érez.

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.

Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a hozzám érkező panaszok alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő, az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségei teljesítéséhez használható, különböző méretű hulladékgyűjtő edények választását megfelelően biztosító szabályozás vizsgálatára is.

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 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 tartós külföldi tartózkodása idején üresen álló lakásával kapcsolatban a közszolgáltatótól kérte a szemétszállítási díj felfüggesztését, amelyre a közszolgáltató azt a tájékoztatást adta, hogy nincsen lehetőség a szüneteltetésre. A panasz alapján megvizsgáltam Kazincbarcika Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatásról szóló 30/2013. (XI. 21.) önkormányzati rendeletének (Ör.) szabályozását.¹ Az Ör. 6. § (7) bekezdése szerint az ingatlanhasználót nem terheli az (1) bekezdésben foglalt (hulladékgazdálkodási kötelezettség) az olyan beépítetlen ingatlana tekintetében, ahol életvitelszerűen nem tartózkodnak, illetve nem folytatnak gazdálkodó tevékenységet, így hulladék sem keletkezik.

¹ http://www.onkportal.hu/data/rendeletek/allomanyok/2013-30_kazincbarcika.pdf

E rendelkezés csak a beépítetlen ingatlanok tekintetében rendelkezik a közzolgáltatás szüneteléséről, azonban az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelés eseteit a szabályozás nem tartalmazza.

Az Ör. 10. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó a települési szilárd hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a közzolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt, valamint – a közzolgáltató által rendelkezésre bocsátott gyűjtőedényzet űrtartalmát meghaladó mennyiségű alkalmi hulladék gyűjtésére – a közzolgáltató által rendelkezésre bocsátott és azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt köteles igénybe venni. Az igénybeveendő gyűjtőedények, illetve gyűjtőeszközök típusát a jelen rendelet 1. sz. melléklete, felsorolását a jelen rendelet 2. sz. melléklete tartalmazza. Ugyane szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi közzolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a közzolgáltató a polgármester egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.

Az Ör. 1. melléklete szerint a Kazincbarcika Város területére kihelyezett gyűjtőedényzetek térfogata 110 literes, 120 literes, 240 literes, 770 literes, 1100 literes és 4000 literes lehet. A szabályozás alapján jelenleg az ingatlantulajdonosok legkisebbként 110/120 literes hulladékgyűjtő edényt használhatják hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítéséhez.

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, 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 közzolgáltatást 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 teszteket. 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági 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 eltorzítanák.”

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.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, 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.

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 hulladékgazdálkodás.

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

A Htv. 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

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 megtámadhatja.

A hulladékgazdálkodás 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 hulladékgazdálkodási 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 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.

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.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a)* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *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 igénybevételének 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.

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. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedény űrmértéke) 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 gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.⁸

A Ptk. 201. § (2) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Htv. 46. § (1) bekezdése is a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltatási díj meghatározása és az arra vonatkozó szabályozás tekintetében alapvető követelménnyé teszi.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával és szabályozásával. Így a Htv. 46. § (1) bekezdésében megállapított szabályozási tartalommal összhangban már korábban, az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az "igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja".

A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy "A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, űrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására". (ABH 1998. 492, 495.).

⁸ A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edényterfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények űrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"* (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem ad támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

Az Ör. 10. § (2) bekezdése szerint a helyi közszolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a közszolgáltató a polgármester egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.

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 ingatlant 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 nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján, hanem a Hvhr. 6. § (1) bekezdésében szabályozott választás lehetőségét a közszolgáltatónak az önkormányzati rendeletben a választható gyűjtőedények méretére vonatkozó rendelkezések szerint kell biztosítania.

A Htv. 88. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: *a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; b) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; c) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.*

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, az 5. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a *felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat*, a (4) bekezdés szerint pedig a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A Htv. 88. § (4) bekezdése egyértelműen a települési önkormányzat képviselő-testülete részére ad felhatalmazást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályai, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályok, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételek rendeletben való megállapítására.

A Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ezt a felhatalmazást (különösen a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosság követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás tekintetében) a települési önkormányzat képviselő-testülete nem delegálhatja másra, így a közszolgáltatóra sem.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 198. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az *önkormányzati rendeletben kell meghatározni* annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 201. § (2) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Megállapítottam, hogy az Ör. 10. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, továbbá 5. § (2) és (4) bekezdésébe ütközik, továbbá sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és így 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.

Amint az OBH-2338/2007. számú és OBH-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), *a kevesebb hulladék elszállítását igénylő* (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) *lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.*

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat.

Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, 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.

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 időszakokra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban a biztos felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁹ 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 a biztos 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 hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének 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 nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit.*

A Htv. 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 a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát 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 Kazincbarcika Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 110-120 literesnél kisebb, pl. 60-80 literes űrtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

⁹ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.