

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-4051/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

Beadványa szerint a panaszos lakóhelyén a szemétszállítást önkormányzati rendelet alapján 2012. január 1-jétől új közszolgáltató látja el. A korábbi közszolgáltató azonban ennek ellenére követelte a panaszostól a hulladékszállítási díj megfizetését, holott közszolgáltatói tevékenységet már nem végzett, amit panaszos sérelmesnek érez.

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 a biztos vizsgálatot indított, amelyet az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján kiterjesztett Harkány Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről szóló 33/2011. (XII.13.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) panasz által nem érintett rendelkezéseire 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]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) 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 (Htv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos 2004-ben kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést a Kaposvári Városgazdálkodási Zrt.-vel, (továbbiakban: korábbi közszolgáltató). 2012. január 1-jétől a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást az Ör. 2. § (3) bekezdése és a megkötött közszolgáltatási szerződés alapján az önkormányzat új közszolgáltató: a „Dél-Kom” Dunántúli Kommunális Szolgáltató Kft. (továbbiakban: új közszolgáltató) útján biztosítja.

A panaszos a közszolgáltatási díjat a 2012. január 1-jét követő időszakra az új közszolgáltatónak megfizette. A beadvány szerint ugyanakkor a korábbi közszolgáltató – jogosultsága hiánya ellenére – 2012. első, illetve második negyedévére szólóan a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat kiszámlázta a panaszos részére, amelyet a panaszos nem fizetett meg. A korábbi közszolgáltató a díjhátralék megfizetését fizetési felszólításban követelte panaszostól, majd követeléskezelési megbízást adott ki a Credit Controll Kft. részére. Az Ör. 17. § (1) bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás. Az Ör. 17. § (4) bekezdés rendelkezése szerint a települési önkormányzat jegyzője által a behajtás eredménytelenségéről kiadott igazolást követő 30 napon belül a közszolgáltató fizetésre felszólítja az ingatlan tulajdonosát, vagyonkezelőjét, melynek eredménytelensége esetén – a 17. § (3) bekezdésében meghatározott felelősség alapján – intézkedik a díjhátralék behajtásáról.

Vizsgálatunk során a panaszban foglaltakon túl az Ör. egyéb rendelkezéseivel kapcsolatosan is felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alábbiakban az Ör. érintett rendelkezéseit is ismertetjük. A preambulum szerint az Ör.-t Harkány Város Önkormányzatának képviselő-testülete a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. (a továbbiakban: Hgt.) 23. §-ában és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján alkotta meg.

Az Ör. 5. § (5) bekezdése szerint a választható szabványos tárolóedények felsorolását a 2. számú melléklet tartalmazza. Az Ör. 2. számú melléklete szerint a választható szabványos tárolóedények 2012. január 1-től: 80 literes, 110 literes, 120 literes, 240 literes, 770 literes, 1100 literes és 5000 literes edény, illetve 110 literes jelzett műanyag zsák.

Az Ör. 5. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 80 literes tárolóedény használatára jogosult az igazoltan egyszemélyes háztartásban élő ingatlantulajdonos (egyedülálló ingatlantulajdonos), aki Harkány közigazgatási területén belül közszolgáltatási szerződéssel rendelkezik. A 80 literes edény használatára kötött szerződés feltétele az Önkormányzat népszerűségi nyilvántartójának igazolása a jogosultságról, valamint az edény beszerzése.

Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint a 80 literes tárolókapacitás igénybevételéhez szükséges adatokat a közszolgáltató tartja nyilván. A nyilvántartott adatok ellenőrzését a Közszolgáltató kérelmére a népszerűségi nyilvántartó iroda látja el. Eltérő adat esetén a Közszolgáltató a *kedvezmény* megadását megtagadja, illetve a kedvezményt megvonja. A kedvezményre jogosító körülmény megszűnése esetén a szerződő köteles azt haladéktalanul bejelenteni, és a közszolgáltatási szerződés módosítását kezdeményezni.

Az Ör. 13. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatási díj*: „az egységnyi díjtétel és az ürítési gyakoriság átlagszámának szorzata.”

Az Ör. 20.§ 1. pontja szerint *ingatlan*: „a közszolgáltatásba bevont területen fekvő egy lakásos lakó- vagy lakás céljára használt épület, a több lakásos épület lakásonként, illetve a szövetkezeti, társasházi épületben lévő lakás, valamint a nem lakás céljára szolgáló azon helyiségek, amelyekben a fogyasztói tevékenység során hulladék képződik.”

Ugyanezen szakasz 2. pontja szerint a *települési szilárd hulladék*: „háztartási hulladék: az emberek mindennapi élete során a lakásokban, valamint a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben és a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein, valamint az intézményekben keletkező, közterületi hulladék: közforgalmú és zöldterületen keletkező, háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű hulladék: gazdasági vállalkozásoknál keletkező – külön jogszabályban meghatározott – veszélyesnek nem minősülő szilárd hulladék.” Az Ör. 20. § 12. pontja szerint *ingatlantulajdonos*: „az ingatlan tulajdonosa, birtokosa, használója.”

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az 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. ugyanezen szakaszának (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos 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 alapján az alapvető jogok biztos 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 biztos a 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 biztos a 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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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”.

1. 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 – köteletségévé 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

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.”<sup>4</sup>

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 szerint<sup>5</sup> 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.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam köteleseinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>8</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.*

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>6</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>8</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>9</sup>.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>10</sup> az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

### **III. A vizsgálat érdekében**

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.”

<sup>9</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>10</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

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.

A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

- a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait;
- b) a közszolgáltató tagjai, illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet, továbbá a tagoknak, illetve az alvállalkozónak a közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányát, ha a közszolgáltatást a közszolgáltató több tagja, illetve alvállalkozó végzi;
- 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 az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit;
- f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;
- g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

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

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

A vizsgálattal érintett Ör. preambuluma szerint az Ör.-t a Képviselő-testület a Hgt. alapján alkotta meg, amelyet ugyanakkor hatálybalépésével egyidejűleg 2013. január 1-től a Htv. hatályon kívül helyezett.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> A preambulumban szerint az Ör.-t a Hgt. mellett a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1)-ben kapott felhatalmazásán alapulón is alkotta meg az önkormányzat képviselő-testülete, amely 2013. január 1-jétől ugyancsak hatályát veszítette

Tekintettel arra, hogy a Hgt. szabályozásától a Htv. szabályozása jelentősen eltér, tartalmi szempontból nem következik a felhatalmazást adó Htv.-ből az, hogy a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testületnek ne lenne jogalkotási kötelezettsége a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, vagyis a Htv. 2013. január 1-jei hatálybalépésétől kezdődően a képviselő-testület jogalkotási kötelezettsége a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján fennáll.

2. A hatályos Ör. számos rendelkezése ellentétes a Htv. rendelkezéseivel. Ehelyütt azokat a példákat emeljük ki, amelyek tartalmilag is rámutatnak a Jat. 5. § (4) bekezdés szerinti jogalkotási kötelezettség teljesítésének fontosságára.

A) A Htv.-ben foglalt értelmező rendelkezések szerint: *Háztartási hulladék*: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot; *Háztartási hulladékhoz hasonló hulladék*: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló; *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.<sup>12</sup>

Az Ör. ezzel szemben a 20. § 2. pontjában a *települési szilárd hulladék* fogalmát eltérően határozza meg: háztartási hulladék: az emberek mindennapi élete során a lakásokban, valamint a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben és a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein, valamint az intézményekben keletkező, közterületi hulladék: közforgalmú és zöldterületen keletkező, háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű hulladék: gazdasági vállalkozásoknál keletkező – külön jogszabályban meghatározott – veszélyesnek nem minősülő szilárd hulladék.

*Megállapítható, hogy az Ör. 20. § 2. pontja ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 21., 22., és 43. pontjaiban foglalt rendelkezésekkel, ami a jogbiztonság szempontjából aggályos.*

B) Az Ör. 20. § 1. pontja szerint *ingatlan*: „a közszolgáltatásba bevont területen fekvő egy lakásos lakó- vagy lakás céljára használt épület, a több lakásos épület lakásonként, illetve a szövetkezeti, társasházi épületben lévő lakás, valamint a nem lakás céljára szolgáló azon helyiségek, amelyekben a fogyasztói tevékenység során hulladék képződik.”

Az Inyvtv. 12. §-a úgy rendelkezik, hogy a földrészleten kívül *önálló ingatlannak* kell tekinteni: *a)* az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona (a továbbiakban: önálló tulajdonú épület), *b)* a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget (a továbbiakban: öröklakás) a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt, *c)* a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget, *d)* a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől [*a-d)* pontok szerinti ingatlanok együtt: egyéb önálló ingatlan].

Ahogy az alapvető jogok biztosa korábbi, AJB-2688/2013. számú jelentésében megállapította „Az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdésében, valamint 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas területi övezeti besorolás alapítja meg. Az egyes ingatlanok üdülő jellegét az Inyvtv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozó adatként az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza.”

*Megállapítható, hogy az Ör. 20. § 1. pontja a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, valamint az Inyvtv. 12. §-ával ellentétes, valamint a Jat. 3. §-a szerinti többszintű és párhuzamos szabályozás tilalmába ütköző szabályozást tartalmaz.*

<sup>12</sup> Ld. Htv. 2. § (1) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezések szerint 21., 22., 43.

C) A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyongekezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.

Az Ör. 20. § 12. pontja szerint *ingatlantulajdonos*: „az ingatlan tulajdonosa, birtokosa, használója.”

A Jat. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

*Megállapítható, hogy az Ör. 20. § 12. pontja a Jat. 3. §-ában foglalt párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába ütköző módon tartalmaz a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával ellentétes rendelkezést.*

D) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozást a Htv. 21. fejezetének 46-52. §-ai tartalmazzák.

A Htv. 47. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni.

Az Ör. 13. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatási díj*: az egységnyi díjtétel és az ürítési gyakoriság átlagszámának szorzata. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg. Ehhez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter részére a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja ad felhatalmazást. *Megállapítható, hogy az Ör. 13. § (2) bekezdése a Jat. 3. §-ában foglalt rendelkezéssel ellentétesen részben megismétli a Htv. 47. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezést, ami a jogbiztonság szempontjából aggályos.*

E) A közszolgáltatási díjhátralékkal kapcsolatosan a Htv. 52. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza: (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanhasználót terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek. Az Ör. 17. § (1) bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás. *Megállapítható, hogy az Ör. 17. § (1) bekezdése a Jat. 3. §-ában foglalt rendelkezéssel ellentétesen részben megismétli a Htv. 52. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezést.*

F) A Htv. 52. §-a (2)-(4) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy (2) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató vagy a követelés egyéb jogosultja (a továbbiakban együtt: a követelés jogosultja) felhívja az ingatlanhasználó figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására, és felszólítja annak teljesítésére. (3) A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék megfizetésének esedékességét követő 45. nap elteltével a követelés jogosultja – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (a továbbiakban: NAV) kezdeményezi. (4) A NAV – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 8 napon belül – jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, a késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a követelés jogosultjának ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a NAV 8 napon belül átutalja a követelés jogosultjának.



Az Ör. 17. § (4) bekezdés rendelkezése szerint a települési önkormányzat jegyzője által a behajtás eredménytelenségéről kiadott igazolást követő 30 napon belül a közszolgáltató fizetésre felszólítja az ingatlan tulajdonosát, vagyonkezelőjét, melynek eredménytelensége esetén – a 17. § (3) bekezdésében meghatározott felelősség alapján – intézkedik a díjhátralék behajtásáról.

A hulladékgazdálkodásról szóló korábbi jogszabály (Hgt.) alapján 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat jegyzője volt az első fokú adóhatóság a közszolgáltatási díjhátralék behajtása tekintetében, azonban a Htv. 52. § (3)-(4) bekezdése alapján az első fokú adóhatóság 2013. január 1-jétől hatályosan a NAV.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy az Art. 4. § (2) bekezdése szerint a végrehajtás és az ezzel összefüggő nyilvántartás tekintetében az Art. rendelkezéseit kell alkalmazni azokra a köztartozásokra, továbbá igazgatási és bírósági szolgáltatás díjaira, amelyekre törvény az adók módjára való behajtást rendeli el (adók módjára behajtandó köztartozás).

A vizsgálattal érintett Ör. 17. § (4) bekezdése a hulladékgazdálkodási díjhátralék behajtását sajátos módon a Hgt.-vel és azt Art.-vel ellentétesen kivonta az Art. hatálya alól, így a panasszal érintett korábbi közszolgáltató eljárásának visszas voltát – túl a követelés jogosságának beadvány szerinti vitathatóságán – közvetlenül az Ör. 17. § (4) bekezdés jogszabályokkal ellentétes rendelkezése okozta. *Megállapítható, hogy az Ör. 17. § (4) bekezdése ellentétes a Htv. 52. § (2)-(4) bekezdéseivel, továbbá az Art. 4. (2) bekezdésével, ami a jogbiztonság szempontjából aggályos.*

*A II/1. pont megállapításaira, valamint a fenti, II/2. A)-F) pontokban foglaltakra is tekintettel megállapítottuk, hogy a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazásán alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával a települési önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

3. Amint azt már korábban említettük, a Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A közszolgáltatási szerződés tartalmát érintő lényeges szempont, hogy a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes. 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. § már fentebb is hivatkozott (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.”

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.

Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, 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 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. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási 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 Hvhr. 7. §-a szerint (1) A vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) A választási lehetőséget az ingatlanhasználó számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az érintett ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, az érintett ingatlan használó természetes személyek számát, valamint a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságot.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében<sup>13</sup> is megállapította, hogy „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. 7. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, a vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége, az ingatlan használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (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. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.”

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>14</sup> 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.

<sup>13</sup> AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014;

<sup>14</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat; 12/2000. (III. 31.) AB határozat; 48/2000. (XII. 18.) AB határozat; 506/B/2001. AB határozat;

Amint azt több korábbi ombudsmani jelentés<sup>15</sup> is megállapította, 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 a 110-120 literesnél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja. Az Ör. 5. § (5) bekezdése szerint a választható szabványos tárolóedények felsorolását a 2. számú melléklet tartalmazza. Az Ör. 2. számú melléklete szerint a választható szabványos tárolóedények 2012. január 1-től: 80 literes, 110 literes, 120 literes, 240 literes, 770 literes, 1100 literes és 5000 literes edény, illetve 110 literes jelzett műanyag zsák. Az Ör. 5. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 80 literes tárolóedény használatára jogosult az igazoltan egyszemélyes háztartásban élő ingatlantulajdonos (egyedülálló ingatlantulajdonos), aki Harkány közigazgatási területén belül közszolgáltatási szerződéssel rendelkezik. A 80 literes edény használatára kötött szerződés feltétele az Önkormányzat népszerűségi-nyilvántartójának igazolása a jogosultságról, valamint az edény beszerzése. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint a 80 literes tárolókapacitás igénybevételéhez szükséges adatokat a közszolgáltató tartja nyilván. A nyilvántartott adatok ellenőrzését a Közszolgáltató kérelmére a népszerűségi-nyilvántartó iroda látja el. Eltérő adat esetén a Közszolgáltató a kedvezmény megadását megtagadja, illetve a kedvezményt megvonja. A kedvezményre jogosító körülmény megszűnése esetén a szerződő köteles azt haladéktalanul bejelenteni, és a közszolgáltatási szerződés módosítását kezdeményezni.

Fontos kiemelni, hogy 2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35. §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint „A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.” Ehhez kapcsolódóan a Htv. számos rendelkezése módosult<sup>16</sup> 2015. január 1-jétől hatályosan, valamint egyidejűleg hatályba lépett a Hvhr. is, amely mind az ingatlanhasználók kötelezettségei között, mind a közszolgáltatás ellátásának jogszabályi feltételei között előírja a műanyag, a papír, a fém és a vegyes hulladék elkülönített gyűjtését és elszállítását.

A Hvhr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés szerinti esetet. A Hvhr. 7. § (2) bekezdése a) pontja a különböző méretű hulladékgyűjtő edények közötti választás lehetőségével kapcsolatos szempontok között elsődlegesen határozza meg a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajtájának mennyisége figyelembevételének követelményét.

A Hvhr. 9. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közszolgáltató az elkülönítetten gyűjtött települési hulladékot szükség szerinti gyakorisággal, a vegyes hulladéktól elkülönítve szállítja el. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a közszolgáltató – a (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ingatlanhasználatól legalább a következő hulladékfajtákat házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el: a) műanyag hulladék, b) fémhulladék, c) papírhulladék, d) vegyes hulladék. Tekintettel arra, hogy az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Hvhr. általános érvénnyel kötelezően megállapítja, a Htv. 39. § (5) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletnek csak abban az esetben kell az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó szabályokat megállapítania, amennyiben a Hvhr. rendelkezésein túl további anyagfajta szerinti elkülönített gyűjtését kívánja a települési hulladékgazdálkodásra vonatkozóan előírni.

<sup>15</sup> OBH-2338/2007; OBH-1187/2010; AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014;

<sup>16</sup> A Htv. 39. § (1) Az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot *elkülönítetten* gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint „önkormányzati rendelet a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló kormányrendeletben meghatározottakon túl az ingatlanhasználót kötelezheti a települési hulladék meghatározott további anyagfajta – így különösen a papír, fém, műanyag, építési-bontási, illetve üveg – vagy hulladéktípusok hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére.”

Ugyanakkor a települési önkormányzatok általános szabályozási kötelezettsége a választható hulladékgyűjtő edények méretének, és az igénybevétel feltételeinek megállapításakor 2015. január 1-jétől *kiegészült* az elkülönített hulladékgyűjtés és hulladékkezelés kötelezettsége nyomán a szelektív hulladékgyűjtésre és ezzel összefüggésben a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönző szempontokkal is. Vagyis annak érdekében, hogy az önkormányzati rendeletek megfelelően érvényesítsék a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét a hulladékgazdálkodással összefüggően a választható hulladékgyűjtő edényekre vonatkozó rendelkezések megalkotásakor, a Hvhr. 7. § (2) bekezdésében foglalt szempontokra figyelemmel a szállítási gyakoriság-vegyes hulladék mennyisége-ingatlanhasználók száma *mellett* az anyagfajtánként elkülönítetten gyűjtendő hulladék fajlagos mennyiségét is figyelembe kell venni, és az edényhasználat feltételeit úgy kell megállapítani, hogy a hulladék környezettudatos, elkülönített gyűjtésére, és így a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözzön. A hulladékgazdálkodási tárgyú ombudsmani vizsgálatok<sup>17</sup> alapján megállapítható, hogy általában eddig az önkormányzati rendeletek a legfeljebb 2 fős háztartások számára tették lehetővé a kisebb edény használatát heti egyszeri szállítási gyakoriság mellett, azonban a 2015. január 1-jétől hatályos törvényi és kormányrendeleti szabályozás alapján már nem elégséges az önkormányzati rendletekben a legkisebb hulladékgyűjtő edény választásának lehetőségét egyoldalúan az ingatlanhasználók számához kötni. A szelektív hulladékgyűjtés általános kötelezettsége alapján a kisebb edényhasználatot széles körben kell lehetővé tenni az önkormányzati rendeleti szabályozásban megállapított feltételeknek úgy, hogy az ingatlanhasználók nagyobb száma, családok, nagycsaládok esetén is az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözzön.

Így megállapítható, hogy a 110 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edény választásának és használatának biztosítása az önkormányzati rendeleti szabályozásban a 2015. január 1-jétől hatályba lépő, a hulladékgazdálkodásban a környezet és az emberi egészség védelmének szempontjait<sup>18</sup>, és a hulladékhierarchiát<sup>19</sup> a korábinál következetesebben érvényesítő szabályozás szerint az Alkotmánybíróság határozatai, valamint a korábbi ombudsmani jelentésekben foglalt megállapítások alapján a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesítése mellett hangsúlyosan az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesítése érdekében is szükséges.

Megállapítható az is, hogy a különböző méretű edények használatához kapcsolódóan olyan feltételeket kell előírnia a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek, amelyek az ingatlanhasználókat megfelelőképpen ösztönzik a szelektív hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére.

A vizsgálattal érintett Ör. 5. § (7) bekezdéséhez kapcsolódóan azt is hangsúlyozni kell, hogy a 80 literes edény használata nem minősül a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerinti kedvezménynek, hanem – a fentiek alapján – a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét érvényesítő, valamint a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatának.

A Hvhr. 7. § (2) bekezdésén alapuló feltételei megállapításával az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönző, és így az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülését biztosító, kötelezően szabályozandó elem.

A vizsgálatunk idején kihirdetett Htvhr. ugyanakkor 2015. július 1-jétől hatályosan a 7. §-t kiegészítő bekezdésekben az alábbiak szerint rendezi a legkisebb gyűjtőedények választhatóságának biztosítását.

<sup>17</sup> AJB-4763/2013; AJB-5119/2013; AJB-5741/2013;

<sup>18</sup> Ld. Htv. 4-6. §-ait

<sup>19</sup> Htv. 7. §

A közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül – az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel – a) a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert, b) a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg. (1b) Az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja. (1c) A közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény ürítésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az ürítéskor elektronikus úton rögzíti. Vagyis a legkisebb gyűjtőedény biztosításának kérdését a jogszabályok közül a Htvhr. rendezi, ezért erre vonatkozóan e rendelkezések 2015. július 1-jei való hatálybalépését követően az önkormányzati rendeletek a továbbiakban nem tartalmazhatnak rendelkezéseket, illetve csak olyan rendelkezéseket tartalmazhatnak, amely a Htvhr. rendelkezéseinek megfelel.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 5. § (6) és (7) bekezdései azzal, hogy a 80 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét kizárólag az egyedülálló ingatlanhasználók számára biztosítják, valamint azzal, hogy az Ör. a 80 literes edény használatával és a 2. melléklet szerinti további különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben nem ír elő olyan hatékony feltételeket, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését ösztönzik, az Ör. e rendelkezései (illetve a rendelkezések hiánya) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy az Ör. hiányossága miatti visszásságot a Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályos 7. § (1a)-(1c) bekezdései orvosolják, így ezzel kapcsolatosan a hatálybalépésig tartó átmeneti időre intézkedés tételére nincsen szükség.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy a 2013. január 1-jétől hatályos hulladékról szóló törvényben kapott felhatalmazása alapján Harkány Város Önkormányzatának Képviselő-testülete jogalkotási kötelezettségét nem teljesítette, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A hatályos törvényi szabályozásnak megfelelően megalkotott rendelet hiányában ezért a jelenleg hatályos önkormányzati rendelet számos rendelkezése ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal (pl.: a települési szilárd hulladék, az ingatlantulajdonos, a közszolgáltatási díj fogalmának meghatározásai, a díjhátralék behajtására vonatkozó rendelkezések tekintetében).

Megállapítottuk azt is, hogy a korábbi közszolgáltató eljárását az Ör. jogszabályokkal ellentétes 17. § (4) bekezdése alapján folytatta, így a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot közvetlenül az Ör. e jogszabályokkal ellentétes rendelkezése okozta.

Feltártuk, hogy a korábbi időszakhoz képest 2015. január 1-jétől lényeges változás, hogy a hatályos jogszabályok ettől az időponttól általánosan előírják a hulladék szelektív gyűjtésének és kezelésének kötelezettségét, amely a korábinál következetesebben érvényesíti a hulladékgazdálkodásban a környezet és az emberi egészség védelmének szempontjait és a hulladékhierarchia által meghatározott elsőbbségi sorrendet.

Megállapítottuk, hogy az Ör. azzal, hogy a 80 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét kizárólag az egyedülálló ingatlanhasználók számára biztosítja, valamint a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben nem ír elő olyan feltételeket, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését ösztönzik, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy az Ör. hiányossága miatti visszásságot a Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályos 7. § (1a)-(1c) bekezdései orvosolják, így ezzel kapcsolatosan a hatálybalépésig tartó átmeneti időre intézkedés tételére nincs szükség.

### **Intézkedések**

Az Ajb. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Harkány Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás megalkotását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszásságokat megfelelően és maradéktalanul kiküszöböli, és elősegíti az anyagfajtként elkülönített hulladékgyűjtés ösztönzésével a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését.

Budapest, 2015. június

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.