

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-4211/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos és felesége három kisgyermekükkel mogyoródi családi házukban élnek. Beadványukban Mogyoród Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének a települési hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatásról szóló 9/2014. (IV. 28.) rendeletét (a továbbiakban: Ör.) kifogásolták, mert az álláspontjuk szerint egyoldalúan kizárólag az ingatlanban lakók számától teszi függővé azt, hogy milyen méretű hulladékgyűjtő edényben gyűjthetik a hulladékot. A szabályozás rugalmatlansága miatt nincsen arra lehetőségük, hogy az AHK Agglomerációs Hulladékkezelő Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) által számukra előírt 240 literes hulladékgyűjtő edénynél kisebbet vegyenek igénybe, ami aránytalanul nagy anyagi terhet jelent számukra, mert a hulladékot szelektíven gyűjtik, a keletkező vegyes hulladék gyűjtésére elegendő lenne a 110 literes hulladékgyűjtő edény. Ez rajtuk kívül számos mogyoródi nagycsaládnak hasonló nehézséget okoz. Kifejtették azt is, hogy álláspontjuk szerint az önkormányzat jogtalanul szolgáltatta ki adataikat az Ör. alapján arról, hogy egy ingatlanban hány bejelentett ingatlanhasználó tartózkodik.

A panasz alapján több korábbi jelentésre 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 a biztos vizsgálatot indított.

**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]
- 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 információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Htvhr.)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (KFH Kr.)
- A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet (VhKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

## A megállapított tényállás

A panaszosok beadványukat megelőzően panaszukkal több ízben fordultak a Közszolgáltatóhoz, amelyben sérelmezték az Önkormányzat által a Közszolgáltató részére nyújtott, az ingatlanhasználók számára vonatkozó adatok alapján a 240 literes kuka megállapítását, és azt, hogy a szerződést a Közszolgáltató ennek megfelelően küldte meg részükre. A Közszolgáltató válaszában arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy az Ör. 7. § (4) bekezdése alapján az önkormányzat által kiállított lakcím-nyilvántartási igazolást kötelesek a Közszolgáltató részére bemutatni, ebben az esetben az Ör. rendelkezései alapján, az ebben meghatározott feltételek szerint van lehetőség esetlegesen kisebb ürmértékű edénnyel való szerződéskötésre. A Közszolgáltató tájékoztatta a panaszosokat a panaszkezeléssel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségekről is, amely alapján a panaszosok beadványban adott tájékoztatásuk szerint a Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez (jelenleg: Pest Megyei Kormányhivatal Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztályához) fordultak.

Az alapvető jogok biztosának vizsgálatát azonban nem a közszolgáltató panaszkezelése, hanem az Ör. szabályozásával kapcsolatosan kérték. A panaszosok beadványában sérelmezett, vizsgálattal érintett Ör. az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: Az Ör. az ingatlanhasználó kötelezettségeire vonatkozó 4. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a vegyes hulladékot a többi települési hulladéktól elkülönítve, gyűjtőedényben gyűjti és azt a Közszolgáltató részére e rendeletben meghatározottak szerint átadja.” Ugyanezen szakasz (3) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy „A közterület-használati hozzájárulás jogosultja kivételével az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken* a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjti és a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a Közszolgáltató által rendelkezésére bocsátott zsákban elkülönítetten gyűjtött e hulladékokat a közszolgáltatás keretében külön díjazás nélkül átadja.”

Az Ör. 4. § (4) bekezdése szerint „A (3) bekezdésben nem szabályozott *egyéb esetekben* a természetes személy ingatlanhasználó az általa elkülönítetten gyűjtött hulladékait hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja és ott a jogosultnak átadhatja, vagy a hulladékgyűjtő szigeteken található gyűjtőedényben elhelyezheti, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyébként a Közszolgáltató részére megfizette.” Az (5) bekezdés szerint „Ha a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjtött kerti zöldhulladékát nem komposztálja, akkor azt *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken* a Közszolgáltató lógójával ellátott, kereskedelmi forgalomban kapható műanyag zsákban elkülönítetten gyűjti és a közszolgáltatás keretében a Közszolgáltató részére átadja.”

Az Ör. 4. § (6) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a veszélyes hulladékokat az egyéb települési hulladéktól elkülönítve gyűjti.”

Az Ör. 7. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a közszolgáltatás igénybevételéért köteles díjat fizetni a 2. sz. mellékletben meghatározottak szerint.”

Az Ör. 2. számú melléklete szerint „A települési hulladék (TH) gyűjtésének, szállításának és ártalmatlanításának díjtételei 2014. évre vonatkozóan a rezsicsökkentési törvény és a Ht. 91. § szerint a következők

- 60 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 94,78 Ft/ürítés
- 110/120 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 187,56 Ft/ürítés
- 240 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 374,38 Ft/ürítés
- 1100 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 1716,54 Ft/ürítés
- Többlet vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 120 l-es gyűjtőzsák díja, 2014. évben nettó 452 Ft/db

- Zöld hulladék (nyesedék, lomb) gyűjtésére szolgáló 120 l-es gyűjtőzsák díja, 2014. évben nettó 250 Ft/db
- Szelektív hulladék gyűjtésére szolgáló 120 l-es gyűjtőzsák díja, 2014. évben nettó 55 Ft/db”

Az Ör. 7. § (4) bekezdésének a vizsgálatunk ideje alatt Mogyoród Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 27/2014 (XI.26.) önkormányzati rendeletével (Módr.) módosított szövege szerint „A természetes személy ingatlanhasználó a Közszolgáltatónak írásban bejelentést tesz az ingatlanon lakók vagy ott rendszeresen tartózkodók számának, az ingatlanon várhatóan keletkező települési vegyes hulladék mennyiségére kiható változása esetén. A bejelentés tartalmazza a természetes személy születési helyét és idejét, anyja nevét a lakcímét, a szolgáltatással érintett ingatlan címét és a változásra vonatkozó adatokat.”

Az Ör. 7. §-ának Módr.-rel beillesztett, (4a) bekezdése szerint „A természetes személy ingatlanhasználó a közszolgáltatási szerződésének megkötése előtt köteles a személyazonosságát igazoló okmányát, valamint a személyazonosítóját és lakcímét igazoló hatósági igazolványát bemutatni a Közszolgáltatónak, továbbá teljes bizonyító erejű magánokiratban nyilatkozni a közszolgáltatással érintett ingatlanon élő személyek számáról, a háztartásában élők számáról és a közszolgáltatással érintett ingatlan használatának jogcíméről.” Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a közszolgáltatás kötelező igénybevételére vonatkozó egyedi szerződést köt, a mindenkor hatályos jogszabályok rendelkezései szerint.”

Az Ör. 9. § (2) bekezdése szerint „Nem helyezhetőek el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken az alábbi újrahasznosítható hulladékok: a) papír, b) műanyag, c) fém.” A (3) bekezdés szerint „nem helyezhető el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken a kerti zöldhulladék.”

Az Ör. 10. § (1) bekezdésének Módr.-rel módosított szövege úgy rendelkezik, hogy „A Közszolgáltató által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát – a jelen önkormányzati rendeletben meghatározott keretek között az ingatlanhasználó igényeit is figyelembe véve – a Közszolgáltató állapítja meg, az ingatlanhasználó által bejelentett és az (1a) bekezdés szerint számított várható hulladékmennyiség, illetve ürítési gyakoriság alapján.” Az Ör. 10. §-ának Módr.-rel beillesztett (1a) bekezdése szerint „Vegyes települési hulladék esetén a gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor ingatlanonként a két ürítés közötti időszakban keletkezett hulladékot, de legkevesebb 27,3 liter/fő/ürítési alkalom hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.”

Az Ör. 11. §-a tartalmazza a házhoz menő elkülönített hulladékgyűjtés szabályait. (1) Az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken együtt gyűjti úgy, hogy a papírhulladékot kötegelve, a műanyag, valamint a fém hulladékot együttesen a Közszolgáltató logójával ellátott hulladékgyűjtő zsákban helyezi ki. (2) Az elkülönítetten gyűjtött papír, műanyag és fém hulladékokat tartalmazó zsákok ürítésének minimális gyakorisága az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet szerinti kertvárosi és falusias lakóterületen havi egy alkalom a rendelet 1. számú mellékletének megfelelően. A Közszolgáltató az ürítések gyakoriságát az Önkormányzat igénye szerint közös megegyezést követően növelheti. (..) (4) Az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező kerti zöldhulladékot a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtési területeken külön gyűjti úgy, hogy a) a lombot, kaszálékot, nyesedéket, vékony gallyakat a Közszolgáltató logójával ellátott, kereskedelmi forgalomban kapható műanyag zsákba; b) a vastagabb faágakat legfeljebb 1 méteresre darabolva, összekötve a lakókörzetre érvényes zöldhulladék gyűjtés napján helyezi ki.

(5) Az elkülönítetten gyűjtött kerti zöldhulladék elszállítási gyakorisága az április 1-jétől november 15-ig tartó vegetációs időszakban havi egy alkalommal, minden hónap első péntekén 6-17 óra között történik. A gyűjtési időszakot a Közszolgáltató a kedvező őszi időjárás függvényében megváltoztathatja, melyről az érintetteket az Önkormányzat, illetve a Közszolgáltató honlapján közlemény útján tájékoztatja. A Közszolgáltató a kerti zöldhulladékok elszállításának gyakoriságát igény szerint növelheti.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése szerint 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. Megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzat és a Közszolgáltató az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján hatóságnak minősül, a panaszos kimerítette a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, az Ör. szabályozásával kapcsolatosan pedig jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

### **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, *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 éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<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>

<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.

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.<sup>3</sup> 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 kötelességeinek 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.

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

<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

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*. 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 alkotmánybírói 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 védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes 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.

---

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

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

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

### III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

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.

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. A Htvhr. határozza meg az ingatlanhasználó és a közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtéssel kapcsolatos jogait és kötelezettségeit. A Htv. 39. § (5) bekezdése szerint önkormányzati rendelet a Htvhr.-ben meghatározottakon túl az ingatlanhasználót kötelezheti a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére. Fentiek alapján 2015. január 1-jétől hatályosan az elkülönített hulladékgyűjtésre a Htvhr. szabályai vonatkoznak, az önkormányzati rendeletben a települési önkormányzat képviselő-testülete kiegészítő szabályozást állapíthat meg abban az esetben, ha a Htvhr.-ben meghatározottakon túl további anyagfajta, vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésre kötelezi az ingatlanhasználókat.

A Htvhr. 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 közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtéssel összefüggő feladatait a Htvhr. 9. §-a rögzíti. E szakasz (4) bekezdése szerint a közszolgáltató – a (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ingatlanhasználótól legalább a következő hulladékfajtákat házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el:

- a) műanyaghulladék,
- b) fémhulladék,
- c) papírhulladék,
- d) vegyes hulladék.

Ugyanezen szakasz (6) bekezdése állapítja meg a házhoz menő gyűjtési rendszerre vonatkozó ideiglenes kivétel esetét, amely szerint ha a közszolgáltatási területre jellemző speciális területi vagy domborzati viszonyok miatt az adott ingatlan a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthető meg, a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék gyűjtéséhez az ingatlanhasználók részére ideiglenes jelleggel konténeres gyűjtést biztosít. Az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténert az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett kell elhelyezni. Ha a fémkonténer megtelt, azt el kell szállítani.

A Htvhr. 9. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a házhoz menő gyűjtési rendszer mellett a közszolgáltató az egyes hulladékgazdálkodási létesítmények kialakításának és üzemeltetésének szabályairól szóló 246/2014. (IX. 29.) Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározott műanyag-, fém- és papírhulladék elkülönített gyűjtését az általa üzemeltetett hulladékgyűjtő udvarban is biztosítja. Ha az üveghulladék elkülönített gyűjtését a közszolgáltató házhoz menő gyűjtési rendszer keretében nem biztosítja, az üveghulladékot legalább hulladékgyűjtő udvarban és hulladékgyűjtő szigeten veszi át.

A vizsgálatot érintett Ör. 4. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a vegyes hulladékot a többi települési hulladéktól elkülönítve, gyűjtőedényben gyűjti és azt a Közszolgáltató részére e rendeletben meghatározottak szerint átadja.”

Ugyanezen szakasz (3) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy „A közterület-használati hozzájárulás jogosultja kivételével az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken* a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjti és a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a Közszolgáltató által rendelkezésére bocsátott zsákban elkülönítetten gyűjtött e hulladékokat a közszolgáltatás keretében külön díjazás nélkül átadja.”

Az Ör. 4. § (4) bekezdése szerint „A (3) bekezdésben nem szabályozott egyéb esetekben a természetes személy ingatlanhasználó az általa elkülönítetten gyűjtött hulladékait hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja és ott a jogosultnak átadhatja, vagy a hulladékgyűjtő szigetekeken található gyűjtőedényben elhelyezheti, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyébként a Közszolgáltató részére megfizette.” Az (5) bekezdés szerint „Ha a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjtött kerti zöldhulladékát nem komposztálja, akkor azt a *házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken* a Közszolgáltató lógójával ellátott, kereskedelmi forgalomban kapható műanyag zsákban elkülönítetten gyűjti és a közszolgáltatás keretében a Közszolgáltató részére átadja.”

Az Ör. 9. § (2) bekezdése szerint „Nem helyezhetőek el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken az alábbi újrahasznosítható hulladékok: a) papír, b) műanyag, c) fém.”



A (3) bekezdés szerint nem helyezhető el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken* a kerti zöldhulladék.”

Az Ör. 11. § (1) bekezdése részben megismétli az Ör. 4. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezést: Az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken* együtt gyűjti úgy, hogy a papírhulladékot kötegelve, a műanyag, valamint a fém hulladékot együttesen a Közszolgáltató logójával ellátott hulladékgyűjtő zsákban helyezi ki.

Az Ör. 11. § (4) bekezdése – megismételve az Ör. 4. § (5) bekezdésben foglalt rendelkezéseket – a kerti zöldhulladékok tekintetében az ingatlanhasználók gyűjtési kötelezettségét érintő további szabályokat állapít meg *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtési területek* vonatkozásában.

Az Ör. azonban nem határozza meg azt, hogy az Ör. 4. § (3) bekezdés a) pontja, (5) bekezdése, továbbá az Ör. 11. § (1) és (4) bekezdésekben foglalt kötelezettségek szempontjából mely területek minősülnek *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel*, illetve *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeknek*, így e rendelkezések önmagukban aggályosak a jogbiztonság követelménye szempontjából.

*Megállapítható ugyanakkor, hogy az Ör. a Htv. 39. § (5) bekezdés alapján a Htvhr.-hez képest nem kötelezi az ingatlanhasználót a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére.*

A Jat. 3. §-a szerint 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 ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

2015. január 1-jétől hatályosan a műanyag, papír, fém, üveg és zöldhulladék anyagáramok szerinti elkülönített gyűjtésre vonatkozó szabályozást a Htvhr. tartalmazza. Tekintettel arra, hogy az Ör. ugyanezen anyagfajtákra illetve hulladéktípusokra vonatkozó szabályozást tartalmaz, az Ör. e vizsgált rendelkezései a Jat. 3. §-ában foglalt párhuzamos szabályozás tilalmába ütköznek.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 4. és 11. §-ai a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéből összefüggő visszásságot okoznak azzal, hogy a Htvhr. rendelkezéseivel párhuzamosan a hulladék anyagfajtákként elkülönített gyűjtésére és szállítására vonatkozó, a Htv.-vel és a Htvhr.-rel egyébként összhangban nem lévő rendelkezéseket tartalmaznak.*

2. A Htv. 59. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a háztartásban képződő veszélyes hulladékot a hulladéktermelő elkülönítve, a környezet veszélyeztetését kizáró módon gyűjti, és azt a gyűjtőnek, a kereskedőnek, a hulladékkezelőnek vagy a közszolgáltatónak átadja.

Az Ör. 4. § (6) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a veszélyes hulladékokat az egyéb települési hulladéktól elkülönítve gyűjti.”

A veszélyes hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek és a veszélyes hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek végzésének feltételeit, valamint a Hulladékminősítő Bizottságra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazó rendelet megalkotására a Htv. 88. § (1) bekezdés 3. pontja a Kormánynak ad felhatalmazást.

Jelenleg hatályosan a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeit a VhKr. szabályozza.

A települési önkormányzat képviselő-testületének a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott felhatalmazás nem terjed ki a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeire vonatkozó szabályozás megalkotására, mert az ezzel kapcsolatos felhatalmazás címzettje a Kormány.

Az Ör. 4. § (6) bekezdése azzal, hogy részben megismétli a Htv. 59. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezést, a Jat. 3. §-a szerinti párhuzamos szabályozás tilalmába ütközik. Egyidejűleg az Ör. 4. § (6) bekezdése tekintetében a települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásán túlterjeszkedett, a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeinek megállapítására a részére adott törvényi felhatalmazás nem terjed ki.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 4. § (6) bekezdésében foglalt indokolatlanul megismételt rendelkezés a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz, mivel így a szabályozás párhuzamossá válik, amely sérti a jogbiztonságot.*

3. A Htv. 47/A. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért a KFH Kr. 109. §-a alapján a nemzeti fejlesztési miniszter a Kormány felelős tagja.

A Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja felhatalmazást ad a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter számára egyebek mellett arra, hogy rendeletben állapítsa meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, a díjalkalmazási feltételeket, a díjmegfizetés rendjét.

A tényállásban bemutatottak szerint az Ör. 7. § (2) bekezdése és 2. számú melléklete az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségére vonatkozó, ehhez kapcsolódóan a települési hulladék gyűjtésének, szállításának és ártalmatlanításának, közöttük veszélyes hulladékok gyűjtésére vonatkozó díjtételekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, ami ellentétes a Htv. rendelkezéseivel (a veszélyes hulladékokkal kapcsolatosan a fentebbi 2. pontban kifejtettekre is tekintettel) és amelynek szabályozására a települési önkormányzat képviselő-testületének a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazás nem terjed ki. *Megállapítottuk, hogy az Ör. 7. § (2) bekezdése és 2. számú mellékletének a Htv.-vel ellentétes, a települési önkormányzatnak adott törvényi felhatalmazáson túlmutató, közszolgáltatási díjtételeket megállapító rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.*

4. A panasz szerint az önkormányzat jogtalanul szolgáltatott adatot az ingatlanhasználók számára a közszolgáltató részére.

Az Infotv. 52. § (1) bekezdése szerint a Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.

A panasz ezen része tekintetében a jogsértés vizsgálatára a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak (NAIH) van hatásköre, így a beadvány ezen vonatkozását nem vizsgáltuk. Megvizsgáltuk ugyanakkor azt, hogy az Ör. rendelkezéseivel kapcsolatosan nem állapítható-e meg a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásság, az Ajbt. 36. §-a szerint ugyanis, ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

A Htv. 38. § (3) bekezdése szerint a természetes személy ingatlanhasználó a személyes adatai közül a családi és utónevét, lakóhelyének, tartózkodási és értesítési helyének címét megadja. A Htv. 35. § (1) bekezdés g) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Megállapítható, hogy az Ör. adatszolgáltatásra vonatkozó hatályos szabályai (Ör. 7. § (4) és (4a) bekezdései, 10. § (1c) bekezdése) megfelelnek a Htv. erre vonatkozó rendelkezéseinek, illetve az ingatlanhasználók számára vonatkozó bejelentési kötelezettség az ingatlanhasználót terheli. *Megállapítottuk, hogy az erre vonatkozó jogszabályok alapján az Ör. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot okozna, ezért az alapvető jogok biztosja nem fordult bejelentéssel a NAIH-hoz.*

5. 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. § (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 kötelem, 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. Ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a közszolgáltatás ellátásának módját, az ingatlanhasználó által használt gyűjtőedény méretét a közszolgáltató akár az ingatlanhasználó bejelentése alapján, vagy akár írásbeli szerződésben rögzítse a jogszabályokban foglaltak alapján, mint ahogyan a vizsgálattal érintett Ör. 7. § (4)-(5) bekezdései szabályozzák.

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

A Htvhr. 7. § (1) bekezdése szerint a vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében<sup>11</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”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>12</sup> kimondta, hogy a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretre 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.

A korábbi ombudsmani jelentések megállapítása szerint 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. vegyes hulladék gyűjtésére vonatkozó 10. § (1)-(1d) bekezdései megfelelnek az Alkotmánybíróság határozataiban és a korábbi ombudsmani jelentésekben foglalt megállapításoknak.

Fontos ugyanakkor 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 2015. január 1-jétől hatályosan, valamint egyidejűleg hatályba lépett a Hvhr. is, amely mind az ingatlanhasználók kötelezettségei, mind a közszolgáltatás ellátásának jogszabályi feltételei között előírja a műanyag, a papír, a fém és a vegyes hulladék elkülönített gyűjtését és elszállítását.

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

(1a) 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 üritésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az üritéskor elektronikus úton rögzíti.

<sup>11</sup> AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014;<

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

Vagyis a legkisebb gyűjtőedény biztosításának kérdését a jogszabályok közül a Htvhr. rendezi, erre vonatkozóan az önkormányzati rendeletek a továbbiakban 2015. július 1-jétől így már nem tartalmazhatnak rendelkezéseket, illetve a hulladékgyűjtő edények választásának lehetőségét a Htvhr. rendelkezéseivel összhangban kell szabályozniuk.

Megállapítható a választható, szabványos edényméretekre vonatkozó szabályozás alapján ugyanakkor, hogy – tekintettel a Htvhr. 7. § (2) bekezdésében foglalt mérlegelési szempontokra – a közszolgáltatónak lehetősége van az ingatlanhasználók számára a vegyes hulladék gyűjtésére a különböző méretű edények kombinációját is felajánlani. Vagyis a vizsgált esetben a 2015. július 1-jétől hatályos szabályozás alapján lehetőség van arra is, hogy az ingatlanhasználók számára tekintettel a közszolgáltató például a 60 és a 80 literes hulladékgyűjtő edények együttes használatát ajánlja fel.

A jelen ügy tapasztalataihoz kapcsolódóan hangsúlyozni kívánjuk, hogy a szelektív hulladékgyűjtés ösztönzése érdekében szükséges és fontos az, hogy a vegyes hulladék gyűjtésére ne a szükségesnél jóval nagyobb méretű hulladékgyűjtő edény álljon az ingatlanhasználók rendelkezésére, mert az nem ösztönzi a szelektív hulladékgyűjtés gyakorlatát. *Megállapítottuk, hogy az a közszolgáltatói gyakorlat felel meg a hulladékgazdálkodás hierarchikus céljainak, illetve az érvényesíti az egészséges környezethez való alapvető jogot és a jogbiztonság követelményét, amely az ingatlanok használói számára a vegyes hulladék gyűjtésére a lehető legkisebb méretű edény, vagy edények kombinációjának használatát biztosítja. Ezért azon jogértelmezés szerinti közszolgáltatói gyakorlat, amely nem törekszik a hulladékhierarchia céljainak (a hulladékképződés megelőzése, a hulladék újrahasználatra előkészítése, a hulladék újrafeldolgozása, a hulladék egyéb hasznosítása, így különösen energetikai hasznosítása, valamint a hulladék ártalmatlanítása) és szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének következetes érvényesítésére, és anélkül, hogy indokolt lenne, nem biztosítja a kisebb hulladékgyűjtő edény használatát az elkülönített hulladékgyűjtés mellett a vegyes hulladék gyűjtésére, sérti a jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való alapvető jogot, mert nem ösztönöz az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy az Ör. a Htvhr.-hez képest nem kötelezi az ingatlanhasználót a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére a Htv. 39. § (5) bekezdése alapján, ugyanakkor a Htvhr. elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó rendelkezéseivel részben párhuzamos, részben ellentétes szabályokat is tartalmaz a műanyag, papír, fém, és zöldhulladék anyagáramok szerinti hulladék elkülönített gyűjtésére vonatkozólag. Az Ör. ezen felesleges rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk, hogy az Ör. 4. § (6) bekezdésében foglalt, a veszélyes hulladékok gyűjtésével kapcsolatos felesleges rendelkezése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mert a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeire vonatkozó szabályozás megalkotására a települési önkormányzat képviselő-testülete számára adott törvényi felhatalmazás nem terjed ki.

Megállapítottuk, hogy az Ör. 7. § (2) bekezdése és 2. számú mellékletének a Htv.-vel ellentétes, a települési önkormányzatnak adott törvényi felhatalmazáson túlmutató, közszolgáltatási díjtételeket megállapító rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk azt is, hogy az erre vonatkozó jogszabályok alapján az Ör. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot okozna, ezért az alapvető jogok biztosja nem fordult bejelentéssel a NAIH-hoz.

A legkisebb 60 illetve 80 literes hulladékgyűjtő edény használatával kapcsolatos szabályokat 2015. július 1-jétől hatályosan a Htvhr. kötelezően megállapítja.

Az új szabályozás alapján azon ingatlanra vonatkozólag, amelynek használói – számukra tekintettel, közöttük pl. a nagycsaládok – csak nagyobb edény igénybevételére jogosultak, megállapítottuk, hogy az a közszolgáltatói gyakorlat felel meg a hulladékgazdálkodás hierarchikus céljainak, illetve az érvényesíti az egészséges környezethez való alapvető jogot és a jogbiztonság követelményét, amely az ingatlanok ingatlanhasználói számára a vegyes hulladék gyűjtésére a lehető legkisebb méretű edény, vagy *a kisebb űrmértékű edények esetleges kiegészítő kombinációinak* használatát biztosítja. Ezért azon jogértelmezés szerinti közszolgáltatói gyakorlat, amely nem törekszik a hulladékhierarchia céljainak (a hulladékképződés megelőzése, a hulladék újrahasználatra előkészítése, a hulladék újrafeldolgozása, a hulladék egyéb hasznosítása, így különösen energetikai hasznosítása, valamint a hulladék ártalmatlanítása) és szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének következetes érvényesítésére, és anélkül, hogy indokolt lenne, nem biztosítja a kisebb hulladékgyűjtő edény használatát az elkülönített hulladékgyűjtés mellett a vegyes hulladék gyűjtésére, sérti a jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való alapvető jogot, mert nem ösztönöz az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére.

### **Intézkedések**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Mogyoród Nagyközség Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását, amely a jelentésben megállapított jogbiztonsággal kapcsolatos visszasságokat maradéktalanul kiküszöböli.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri az AHK Agglomerációs Hulladékkezelő Nonprofit Kft. ügyvezetőjét, hogy a jövőben a jelentés megállapításainak megfelelően folytassa közszolgáltatói tevékenységét és ösztönözze a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését.

Budapest, 2015. június

Szabó Marcel

Székely László