

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös Jelentése
az AJB-3084/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos Gyula-Városerdőn örökölt egy nyaralót, amelyet időközben megváltozott életkörülményeik miatt évek óta nem használnak, azonban eladni sem tudják. 2013. december 1-jétől az önkormányzat rendelete alapján 120 literes hulladékgyűjtő edény ürítési díját számlázza ki a közszolgáltató, amit sérelmesnek tart, mert a közszolgáltatást nincs módjuk igénybe venni. Kérlemelte a panaszos a közszolgáltatótól a díj méltányos mérséklését, azonban az önkormányzati rendeletre hivatkozással a kérelmet a közszolgáltató elutasította.

Több korábbi jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jog

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

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.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012.(XII.29.) Korm. r. (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

Gyula város közigazgatási területén a hulladékgazdálkodás közfeladatát a települési önkormányzat a Gyulai Közüzemi Kft.-vel kötött közszolgáltatási szerződés útján látja el. A panasz alapján az üdülőingatlanokat érintő lényeges körülmény, hogy Gyula Város Önkormányzata Képviselő-testülete a hulladékgazdálkodási helyi közszolgáltatásról szóló 23/2013. (XI. 27.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.) 2014. március 1-jétől hatályosan módosította az 5/2014. (II.28.) önkormányzati rendelettel.

Az Ör. 2. § (3) bekezdésének így hatályos szabályozása szerint a hulladék szállításának minimális gyakorisága a) háztartási vegyes hulladék esetében aa) lakó ingatlanok esetében heti egyszeri alkalom, ab) lakótelepi lakások esetében heti kétszeri alkalom, ac) *üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében* április 1. napjától szeptember 30.

napjáig hetente egyszeri alkalom, b) biohulladék esetében ba) lakó ingatlanok esetében lakótelepi lakások kivételével heti egyszeri alkalom, bb) *üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében* április 1. napjától szeptember 30. napjáig hetente egyszeri alkalom.

E rendelkezések tehát az üdülőingatlanok vonatkozásában hat hónapos használati szezont állapítanak meg, vagyis az üdülőingatlanok használóit a hulladékgazdálkodási kötelezettségek – közöttük a díjfizetés kötelezettsége is – csak a használati szezon tartama alatt terhelik.

Az Ör. 1. § (1) bekezdés c) pontja szerint a rendelet tárgyi hatálya az ingatlanon képződő *települési hulladéokra* terjed ki, azonban az Ör. 2. § (1) bekezdés c) pontja, 2. § (3) bekezdés b) pontja, 3. § (1) bekezdés b) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, 6. § (6) bekezdése, 9. § (3) bekezdése a *biohulladéokra* vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

Az Ör. 3. § (1) bekezdés a) pontja szerint háztartási hulladék esetében a közszolgáltató által rendszeresített gyűjtőedény 60 literes űrtartalmú gyűjtőedény, amelyet csak lakóingatlanok esetében vehetnek igénybe az ingatlanhasználók, a többi: 110, 120, 240, 770 és 1100 literes űrtartalmú gyűjtőedényeket és konténereket ingatlantípustól függetlenül általános jogosultság alapján vehetik igénybe. A (7) bekezdés szerint a gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a ténylegesen keletkezett hulladékmennyiséget kell figyelembe venni, mely háztartásonként nem lehet kevesebb, mint 30 liter/fő/hét, de legalább a Közszolgáltató által rendszeresített, az (1) bekezdés szerinti legkisebb térfogatú gyűjtőedény.

Fenti rendelkezés alapján 60 literes edény igénybevételére heti egyszeri ürítési gyakoriság mellett abban az esetben jogosultak az ingatlanhasználók, ha az ingatlanban legfeljebb két személy lakik, heti kétszeri ürítési gyakoriság mellett pedig legfeljebb 4 személy ingatlanhasználata esetén lehetséges a 60 literes edény igénybevétele.

A közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit az Ör. 9. § (4) és (5) bekezdései úgy szabályozzák, hogy az az ingatlanhasználó mentesül a közszolgáltatási díj időarányos részének a megtérítése alól, akinek a bejelentés benyújtásának időpontjában nincs közszolgáltatási díjhátraléka és az ingatlanát megszakítás nélkül legalább 3 hónap időtartamban nem használja. Az ingatlan használaton-kívüliségét a közszolgáltató képviselőjének jelenlétében, nullás vízfogyasztással, vagy vízmérő hiányában egyéb hitelt érdemlő módon kéthavonként igazolni szükséges. Ez a szabály az üdülőként nyilvántartott ingatlan használójára nem terjed ki. (5) Nullás vízfogyasztásnak tekintendő, ha a mérőóra kezdő és a záró óraállása között legfeljebb kéthavonta 1 m³ vízfogyasztás keletkezik a használaton kívüli ingatlanban.

Ugyanezen szakasz (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó a közszolgáltatási díjat havonta köteles megfizetni a Közszolgáltató részére.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok 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 Közszolgáltató az Ajbt. 18. § (1) bekezdése l) pontja alapján hatóságnak minősül, valamint a panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette és egyéb 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 élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ 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.²

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.³ 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.”⁴

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

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

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

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ 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 XXIV. cikke rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki⁶. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést. Az Alkotmánybíróság megállapította⁷, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

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

⁶ Id. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁷ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.⁸ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat⁹ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

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. a 35. § (1) bekezdésében települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgyűjtés helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (egyebek mellett) *c) a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a hulladékgyűjtési közszolgáltatás igénybevételenek 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.*

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. Az önkormányzati rendelet megalkotásához a törvényi felhatalmazást a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg a települési önkormányzat képviselő-testülete részére.

⁸ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

⁹ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

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

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében 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 Hvh. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 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.” Fontos ehelyütt arra is rámutatnunk, hogy a Htv. fogalomrendszerében az „ingatlanhasználó” fogalma általános és egységes, ezen alapul és épül fel a szabályozás azon része, amely a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem tartalmát megállapítja, vagy megállapításának feltételeit rögzíti.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyonekezelője, 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. Jóllehet, a Htv. 35. § f) pontja szerint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat a települési önkormányzat képviselő-testületének ugyancsak rendeletében kell szabályoznia, azonban az ingatlanhasználókra vonatkozó általános feltételekhez képest nem írhat elő olyat, amely az üdülőingatlan-tulajdonos hulladékgazdálkodási jogait és kötelezettségeit egyoldalúan terhesebbé tenné, vagy korlátozná az ingatlanhasználók számára általánosan megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest. Ez azt is jelenti, hogy az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális rendelkezéseket úgy kell az önkormányzati rendeletben a képviselő-testületnek megállapítania, hogy ezek az ingatlanhasználók számára előírt általános feltételek *mellett* egyidejűleg érvényesüljenek.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁰ is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

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

Amint azt több korábbi ombudsmani jelentés 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 hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

Az Ör. 3. § (1) bekezdése szerint a Közszolgáltató által rendszeresített gyűjtőedény a) Háztartási vegyes hulladék esetében aa) 60 literes űrtartalmú gyűjtőedény (csak lakó ingatlanok esetében)¹¹; ab) 110 literes űrtartalmú gyűjtőedény; ac) 120 literes űrtartalmú gyűjtőedény; ad) 240 literes űrtartalmú gyűjtőedény; ae) 770 literes űrtartalmú konténer; af) 1100 literes űrtartalmú konténer.

¹⁰ 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

¹¹ Az Ör. 2. § (3) bekezdése, a 3. § (1) bekezdése, valamint 9. § (1) és (4) bekezdéseinek rendelkezései alapján arra lehet következtetni, hogy az Ör. az ingatlanokat *lakó ingatlanok*, *lakótelepi lakások* és *üdülőként nyilvántartott ingatlanok* kategóriákba sorolja

Az Ör. 3. § (7) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a ténylegesen keletkezett hulladékmennyiséget kell figyelembe venni, mely háztartásonként nem lehet kevesebb, mint 30 liter/fő/hét, de legalább a Közszolgáltató által rendszeresített, az (1) bekezdés szerinti legkisebb térfogatú gyűjtőedény.

Az Ör. 2. § (3) bekezdése, a 3. § (1) bekezdése, valamint 9. § (1) és (4) bekezdéseinek rendelkezései alapján arra lehet következtetni, hogy az Ör. az ingatlanokat „lakó ingatlanok”, „lakótelepi lakások” és „üdülőként nyilvántartott ingatlanok” kategóriákba sorolja, ezen típusok meghatározását ugyanakkor nem tartalmazza.

Megállapítható, hogy az Ör. 3. § (7) bekezdésében foglalt, a gyűjtőedények méretének meghatározásához kapcsolódó általános számítási feltétel érvényesülését az Ör. 3. § (1) bekezdés a) aa) alpontja annyiban korlátozza, hogy az üdülőingatlanok, illetve a lakótelepi lakások esetében nem engedi meg a legkisebb, 60 literes edény használatát. Ez azt jelenti, hogy mind a lakótelepi lakások, mind az üdülőingatlanok használói – az Ör. szabályozása szerint pusztán az ingatlan jellege miatt – elesnek attól a lehetőségtől, hogy a 60 literes edényt használják a hulladékgyűjtésre, még ha az ingatlant használók száma szerint egyébként a kisebb edényméret használatára is lennének jogosultak.

A vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy tartalmaz a 110 literesnél kisebb, 60 literes hulladékgyűjtő edényre vonatkozó szabályozást, megfelel a jogszabályokban, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és a korábbi ombudsmani jelentésekben foglaltaknak. Ugyanakkor az Ör. azzal, hogy a legkisebb méretű hulladékgyűjtő edény választását és használatát – az ingatlanhasználókra vonatkozó 3. § (7) bekezdésben foglalt általános feltételeknek ellentmondóan – a 3. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjában csak a „lakóingatlanok esetében” teszi lehetővé, a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

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

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.¹² módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne rendelkezzenek a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokról. A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére.

¹² A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, hatálytalan 2013. január 1-jétől.

Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését. Az ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. közelmúltbeli módosítása.¹³ A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

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

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Az AJB-2688/2013. számú ombudsmani jelentés megállapította, hogy a Htv.-vel ellentétes az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazza a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást.

Az Ör. 9. § (4) bekezdése szerint az az ingatlanhasználó mentesül a közszolgáltatási díj időarányos részének a megtérítése alól, akinek a bejelentés benyújtásának időpontjában nincs közszolgáltatási díjhátraléka és az ingatlanát megszakítás nélkül legalább 3 hónap időtartamban nem használja. Az ingatlan használaton-kívüliségét a közszolgáltató képviselőjének jelenlétében, nullás vízfogyasztással, vagy vízmérő hiányában egyéb hitelt érdemlő módon kéthavonként igazolni szükséges. *Ez a szabály az üdülőként nyilvántartott ingatlan használójára nem terjed ki.* Az önkormányzat képviselő-testülete – ahogyan az előző pontban ezt már kifejtettük – a Htv. 35. § (1) bekezdés f) pontja alapján megalkotott sajátos szabályokban nem írhat elő olyan feltételt, amely az üdülőingatlanok használóinak hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogait és kötelezettségeit egyenlőtlenül és egyoldalúan terhesebbé tenné, vagy korlátozná az ingatlanhasználók általános, hulladékgazdálkodással összefüggő jogaihoz és kötelezettségeihez képest.

A települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetei szabályozásának – a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás és a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettsége alapján – akkor tesz megfelelően eleget, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét egyenlő feltételekkel *valamennyi* ingatlanhasználó részére biztosítja.

Az önkormányzati rendelet olyan rendelkezése, amely az ingatlanhasználók általános köréből egyoldalúan, egyenlőtlenül és indokolatlanul kiemeli vagy kizárja az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használóit és az ingatlanhasználók általános köréhez képest ezen ingatlanhasználók részére a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye szempontjából kevesebb, korlátozott jogokat biztosít vagy egy adott jog gyakorlását nem azonos feltételekkel biztosítja, ellentétes a Htv. rendelkezéseivel és a diszkrimináció tilalmával is összefüggésben sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

¹³ Lásd. HmTv.

Megállapítottuk, hogy az Ör. 9. § (1) bekezdésének rendelkezése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítja a közzolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét.

Összefoglalás

Megállapítottuk, hogy az Ör. sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítja a közzolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét

Megállapítottuk azt is, hogy az Ör. sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy az ingatlanhasználók köréből a lakótelepi lakások ingatlanhasználói, valamint az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítja az ingatlanhasználókra vonatkozó általános feltételek szerint a legkisebb, 60 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Gyula Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás helyi rendjét szabályozó rendelet olyan tartalmú módosítását, amely a megállapított visszásságokat a törvényi felhatalmazásnak megfelelően kiküszöböli és a választható méretű hulladékgyűjtő edényekre, valamint az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást tartalmazza.

Budapest, 2015. március

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.