

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1537/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

Gelsesziget 98 lakosa azért fordult panaszával hozzám, mert a képviselő-testület a hulladékgazdálkodási díjat 2012 decemberében a korábbi kétszeresére emelte. Beadványukban azt is kifogásolták, hogy az egyetlen választható hulladékgyűjtő-edény méret 120 literes.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (OBH-4289/2006.; OBH-2338/2007.; OBH-1187/2010.; AJB 7481/2010.; AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Eljárásomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a hozzám érkező panaszok alapján a hulladékgazdálkodás önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatosan általános problémaként megjelenő szüneteltetés lehetőségére vonatkozó szabályozás vizsgálatára is.

**Az érintett alkotmányos jogok**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

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

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

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

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

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)

A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)

A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

**A megállapított tényállás**

A beadvány szerint a község lakosságának 80%-a nyugdíjas, vagy egyedülálló. 2011-ben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj éves összege hetente kétszeri hulladékszállítással 8000 Ft volt, amely a 2012. december 20-án megalkotott új önkormányzati rendelet alapján duplájára, azaz 16.000 Ft-ra emelkedett.

Panaszosok álláspontja szerint az 1-2 személyes háztartások esetén elegendő lenne kisebb, 50-60 literes kuka is, az egyetlenként „választható” 120 literes helyett.

A panasz alapján megvizsgáltam Gelsesziget Község Önkormányzata Képviselő-testületének a köztisztaságról, valamint a szervezett köztisztasági szolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 12/2012. (XII. 20.) önkormányzati rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 11. § (5) bekezdése szerint a hulladék összegyűjtéséhez szükséges 120 literes gyűjtőedényt a szolgáltatást igénybe vevőnek kell beszereznie, a továbbiakban is az ő tulajdonát képezi.

Az Ör. 19. §-a szerint (4) a közszolgáltatás díj megállapítását, illetve felülvizsgálatát megelőzően a Közszolgáltató köteles díjkalkulációt és az (1)-(2) bekezdésben foglaltaknak megfelelően költségelemzést készíteni a következő díjfizetési időszakban alkalmazandó közszolgáltatási díj alátámasztására. A díjkalkulációt és költségelemzést a díjfizetési időszak lejárta előtt, legkésőbb december 1-ig az önkormányzat rendelkezésére kell bocsátania. (5) A közszolgáltatás díját a képviselő testület legalább egyéves fizetési időszakra állapítja meg.

Az Ör. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás egységnyi díját a rendelet 1. számú melléklete tartalmazza. A (2) bekezdés szerint a közszolgáltatási díj rendelkezésre állás díjból és ürítési díjból áll. (3) A rendelkezésre állási díj számlázási, díjbeszedési költségek, a környezetvédelmi kiadások és ráfordítások, különösen a környezetvédelmi hatóság eljárásáért fizetett illetékek, vagy igazgatási szolgáltatási díj, a jogszabályon alapuló környezetvédelmi kötelezettségek teljesítése érdekében végzett beruházások, illetve mérések és vizsgálatok költségei; a közszolgáltatás teljesítéséhez használt létesítmények, eszközök elhasználódásából eredő, azok felújítását, pótlását, korszerűsítését, bővítését, rekonstrukcióját szolgáló kiadások és ráfordítások ellenértékéből áll. (4) a rendelkezésre állási díj éves díj, amelyet a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett tulajdonos önálló ingatlanonként, a szolgáltatás igénybevételének mértékétől függetlenül köteles megfizetni. (5) Az ürítési díj a hulladékkezelés és hulladékszállítás teljes folyamatának a rendelkezésre állási díjban nem fedezett minden egyéb költsége és indokolt ráfordítása ellenértékéből áll. (6) Az ürítési díj a díjfizetési időszak ürítési száma, a választott tárolóedény térfogata (liter) és az egységnyi díjtétel szorzata. (7) A hulladékszállításra igénybe vehető zsákos szemétszállítás esetén a zsák és a hulladékkezelés díját is magába foglaló díjat e rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

Az Ör. 1. melléklete szerint a települési szilárd hulladék díja 2012. december 20-tól a 110/120 literes edények ürítési díjának egységnyi tétele 473,42 Ft + ÁFA, az ürítések éves száma: 26 alapul vételével az egységnyi díjtétel és a szolgáltatás gyakoriságának szorzataként határozódik meg, a 120 literes hulladékgyűjtő zsák díja 490-Ft + ÁFA.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

## II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>1</sup> Az irányadó alkotmánybírói 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> 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.

<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 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.

### III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rio-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.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsalóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

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

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.<sup>6</sup>

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

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

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

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

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

Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

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

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. szállítási gyakoriság, ingatlanhasználók száma, jellemző hulladékmennyiség alapján a gyűjtődény ürmértéke, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetése eseteinek szabályozása, üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg *szükség szerint* nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságát tehát nem a keletkező hulladék mennyisége, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapulva írja elő az EüMr., a konkrét gyakoriságot ezen rendelkezések figyelembevétele mellett a helyi szükségleteknek megfelelően az önkormányzati szabályozás állapíthatja meg.

A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat - a *vegyes hulladék mennyiségével arányosan* - a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával kell megállapítani és szabályozni.<sup>7</sup>

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

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

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

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

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

<sup>7</sup> A Htv. 46-47. §-aival azonos szabályozási tárgyú, párhuzamos szabályozást tartalmaznak a HgKr. 2-5. §-ai. Jelen vizsgálat szempontjából azonban (a Htv. 47/A. § (1) bekezdésére tekintettel) a párhuzamos szabályozással kapcsolatban felmerülő kérdések figyelmen kívül hagyhatóak.

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

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 6. §-a alapján.

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

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

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

*Megállapítottam korábbi jelentéseim és jelen vizsgálatom alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy az Ör. 11. § (5) bekezdése szerinti 120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

2. Az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít).

Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.<sup>8</sup> 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

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

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit*.

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

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

*Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

3. Amint arra a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5015/2013/6. számú határozatában utalt, a Hgt. 23. § f) pontja 2013. január 1-jét megelőzően a következőképpen rendelkezett: a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az

---

<sup>8</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-től hatálytalan.



ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.

2013. január 1-jével a Hgt. egészét hatályon kívül helyezte a Htv., s ettől az időponttól hatályosan új szabályt alkotott.

A Htv. jelenleg hatályos 47/A. § (1) bekezdése – a Htv. korábbi 47. § (4) bekezdésével azonos tartalommal rendelkezik a miniszter rendeletalkotási jogköréről. E szerint: „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.”

A Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja változatlan maradt. Ennek értelmében felhatalmazást kap: b) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter, hogy ba) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó díjképzés átláthatóságának biztosítása érdekében a közszolgáltatók által közérdekből közzéteendő adatok – különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos díjmegállapítás, költségek, bevételek, kiadások, beruházások, valamint az ezzel összefüggő műszaki információk – körét és a közzététel módját, bb) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, a díjalkalmazási feltételeket, a díjmegfizetés rendjét megállapítsa.

A Htv. 89. §-a szintén nem változott. Ennek értelmében a Htv. rendelkezései 2013. január 1-jén léptek hatályba, tehát 2013. január 1-jétől jogalkotói hatáskörrel nem a települési önkormányzat képviselő-testülete, hanem a miniszter rendelkezik. A Htv. korábbi 91. § (2) bekezdése értelmében „A 88. § (3) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott rendelet hatálybalépéséig a közszolgáltató – a (3), (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2%-kal megemelt mértékű díjat alkalmazhat”.

A Htv. 91. § hatályos szövegét a rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény és a szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXIV. törvény állapította meg. A Htv. 91. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj legmagasabb mértékét 2013. július 1-jétől 2014. december 31-éig az e §-ban foglalt eltérésekkel kell megállapítani. A Htv. 91. § (2) bekezdés értelmében „A természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapdíjat) nem haladhatja meg a 2012. április 14. napján alkalmazott díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegének 90 százalékát.”

A Htv. 91. § (7) bekezdése – a nem természetes személy ingatlanhasználók vonatkozásában – a korábbihoz hasonló szabályt tartalmaz: „A nem természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő összeg nem haladhatja meg a települési önkormányzat 2012. december 31-én hatályos rendeletében meghatározott – kedvezmények és mentességek nélküli – teljes közszolgáltatási díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegét.”

A Htv.-nek a 2013. évi CXXV. törvény 39. § (1) bekezdésével módosított 47. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni.”

Ezzel a szabályozási tartalommal azonos rendelkezést tartalmaz a HgKr. 2. § (1) bekezdése is, amely szerint: „A közszolgáltatási díjat legalább egyéves díjfizetési időszakra kell meghatározni.” A kormányrendelet ezen rendelkezését a Hgt. hatályon kívül helyezése és a Htv. hatálybalépése, illetve módosításai nem érintették.

Az érintett önkormányzat képviselő-testülete az Ör.-t 2012. december 20-i képviselő-testületi ülésén fogadta el és ezen a napon kihirdette.

Ahogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának már idézett határozata megállapította, a Htv. 89. § (1) bekezdése szerint a törvény 2013. január 1-jén lép hatályba. A Htv. eredeti 47. § (4) bekezdéséből – illetve módosítás után a 47/A. § (1) bekezdésből – valamint a 88. § (3) bekezdés b) pontjából egyértelműen következik, hogy a *települési önkormányzatoknak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó jogalkotói hatásköre 2013. január 1-jén megszűnt*. Ez nemcsak a Htv. hatálybalépéséből következik, hanem abból is, hogy az önkormányzatoknak az adott tárgyban rendeletalkotásra felhatalmazást adó Hgt. hatályát veszítette 2013. január 1-jén. Tehát az érintett önkormányzat, amikor 2012. év végén megalkotta az Ör.-t, ezt annak tudatában tette, hogy 2013. január 1-jétől ebben a tárgyban a rendeletalkotási hatásköre úgy szűnik meg, hogy más – a miniszter – kap erre felhatalmazást, mert *a Htv.-t 2012. november 30-án a Magyar Közlöny 160. számában kihirdették*.

Az Ör. 23. § (1) bekezdése szerint a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, vagyis a hatálybalépés ideje 2012. december 21. a Htv. hatálybalépését megelőző időszakra esik, ugyanakkor az Ör. 19. § (5) bekezdés szerint a képviselő-testület a közszolgáltatás díját legalább egy éves díjfizetési időszakra állapítja meg, vagyis a díjmegállapítás hatályosan arra az időszakra szól, amelyben már a Htv. rendelkezései a miniszter részére adnak felhatalmazást a közszolgáltatási díj megállapítására, a települési önkormányzat képviselő-testületének korábbi felhatalmazása pedig megszűnik e tárgyban.

A Jat. 12. § (1) bekezdése értelmében a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időponthoz vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. A Jat. 13. § (1) bekezdése értelmében a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

A Jat. fenti rendelkezéseinek egybevetéséből következően a felhatalmazás jogosultjának változása esetén lehetőség van olyan jogalkotásra, amelynek értelmében a régi felhatalmazás alapján született jogszabály addig marad hatályban, amíg a felhatalmazás új jogosultja meg nem alkotja az adott tárgyban a rendeletet.

A Htv. 91. §-ában foglalt átmeneti rendelkezések azonban nem ezt a jogalkotási megoldást választották. A Htv. korábbi 91. § (2) bekezdés szerint a 88. § (3) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott (miniszteri) rendelet hatálybalépéséig a közszolgáltató – a (3), (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2%-kal megemelt mértékű díjat alkalmazhat.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa hivatkozott határozatában megállapította, hogy a Htv. e rendelkezéséből is egyértelműen megállapítható volt, hogy 2013. január 1-jét követően az új felhatalmazás alapján megalkotott miniszteri rendelet hatálybalépéséig sem a korábbi önkormányzati rendelet marad hatályban, hanem a szolgáltató jogosult az emelésre. A Htv. 91. §-ának 2013. július 1-jétől történő megváltoztatása – amely a bruttó díj számításánál a 2012. április 14. napján alkalmazott díjat veszi alapul – sem hozta vissza e tárgyban az önkormányzati rendeletalkotást.

A fenti törvényi rendelkezések alapján az érintett önkormányzat 2013. január 1-jét követő időszakra hatályosan nem alkothatott és tarthatott hatályban hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat megállapító rendeletet, az erre az időszakra vonatkozó Ör.-beli

szabályok ellentétesek a Htv. közlönyállapot szerinti 47. § (4) bekezdésével, jelenleg hatályos 47/A. § (1) bekezdésével és a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontjával.

Egyidejűleg felhívom arra is a figyelmet, hogy az Ör. 20. § (1)-(6) bekezdéseiben foglalt, a kéttényezős díjjal kapcsolatos rendelkezéseknek az Ör. 1. számú mellékletében foglaltak nem felelnek meg, mert a közszolgáltatás díja egytényezősként van megállapítva, ezért ellentétes a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményével.

Az Ör. 1. számú mellékletének 1. A) pontjában megállapított üritések éves számára vonatkozó 26-os számérték ellentétes az EüMr. 5. § (2) bekezdésében az egyéb lakóterületekre előírt heti egyszeri szállítási gyakoriságra vonatkozó rendelkezéssel. Ezen rendelkezésnek az felelt volna meg, ha az üritések éves számául az 52-t jelöli meg a jogszabály.

*Megállapítottam, hogy az Ör. 19. § (4)-(5) bekezdése, továbbá 20. §-a és 1. számú melléklete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

### **Intézkedésem**

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Gelsesziget Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás – jelentésben tett megállapításoknak megfelelő – megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználók számára biztosítja a 120 literesnél kisebb, pl. 60 literes ürtartalmú edények választhatóságának lehetőségét, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza, továbbá a közszolgáltatási díjra vonatkozó, visszas rendelkezéseket kiküszöböli.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.