

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-7201/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Bölcske község a hulladékgazdálkodással kapcsolatosan érkezett, AJB-4665/2013. számú állampolgári panasz alapján vizsgálatot folytattam. A vizsgálat megállapításai alapján az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján eljárásumat hivatalból kiterjesztettem a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak vizsgálatára.

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]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) 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 megállapított tényállás

Az előzményi ügyben a panaszos a szüleitől örökölt, 10 éve üresen álló ingatlana tekintetében a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó önkormányzati szabályozás hiányát kifogásolta. A jegyző megkeresésemre adott tájékoztatása szerint Bölcse Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló 7/2004. (III. 1.) rendelete ugyan még nem tartalmazza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről való szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást, azonban vizsgálatommal egy időben volt folyamatban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló új önkormányzati rendelet előkészítése, amely már a Htv. 35. § e) pontjának megfelelően tartalmazza azt. A jegyző e tájékoztatása mellett megküldte részemre az önkormányzati rendelet tervezetét, amelyet az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján e jelentésem előzményeként véleményeztem.

A rendelet tervezet véleményezése során megállapítottam egyebek mellett azt, hogy az a gazdálkodó szervezetek termelési hulladékára vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz, amelyre a települési önkormányzatnak a Htv. 88. § (4) bekezdése szerint nincsen hatásköre. Egyidejűleg észleltem, hogy a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontjában kapott felhatalmazás ellenére a Kormány elmulasztotta a rendeletben szabályozni a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, ezért ebben a kérdésben indokoltnak láttam a vizsgálat folytatását.

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

II. Az alapjogok tekintetében

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

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

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

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.

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 eszközehez, 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

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 eszközehez, 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. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, 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 alapján 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.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

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

III. A vizsgálat érdemében

A Kvt. 6. § (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A 9. §-a az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elvében megállapított „szennyező fizet” elvét 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 10. § (1) bekezdése a környezetjogi alapelvek körében 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. Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A 30. § (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó köteles a hulladék kezeléséről (ártalmatlanításáról, hasznosításáról) gondoskodni.

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

A Htv. 2. § (1) bekezdés 43. pontja szerint *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék. A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Ptk. 226. § (1) bekezdése szerint jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek.

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

A Htv. 35. § bekezdése 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; *g*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

A közszolgáltatási szerződés alapja a magasabb rendű jogszabályoknak megfelelően megalkotott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi rendjére vonatkozó önkormányzati rendelet, amely a közfeladat ellátására kötelezett önkormányzat és a közszolgáltató közötti szerződés alapvető feltételeit is meghatározza.

Az önkormányzat által vizsgálatomhoz megküldött rendelet-tervezet értékelése során észleltem ugyanakkor, hogy a Htv. VI. fejezetének egyes hulladékfajtákra vonatkozó rendelkezései közül a gazdálkodó szervezetek termelési hulladéka és háztartási hulladékhoz hasonló hulladéka vonatkozásában a rendelet-tervezet olyan rendelkezéseket állapított meg, amelyek túlmutatnak a Htv. 88. § (4) bekezdésében a települési önkormányzat képviselő-testületének adott felhatalmazáson. Erre a jogalkotó figyelmét az előzményi ügyben, a jelentésem kiadását megelőzően felhívtam.

A termelési hulladéokra vonatkozó rendelkezéseket a Htv. 54. §-a tartalmazza, amely szerint: (1) Az a gazdálkodó szervezet, amely termelési hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységet végez, törekszik arra, hogy üzletpolitikáját úgy alakítsa ki és a hulladékhierarchia szerinti egyes hulladékgazdálkodási tevékenységeket úgy válassza meg, illetve olyan technológiafejlesztést hajtson végre, amely az elérhető leghatékonyabb anyag- és energiafelhasználással jár. (2) Az a gazdálkodó szervezet, amelynek tevékenysége során termelési hulladék képződik, elősegíti az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási tervekben foglalt megelőzési, hasznosítási és ártalmatlanítási célok megvalósítását. (3) A termelési hulladékot elkülönítetten kell gyűjteni. (4) Törekedni kell arra, hogy a termelési hulladék a képződés helyétől az elérhető leggazdaságosabb módon és legrövidebb időn belül kerüljön hasznosító vagy ártalmatlanító létesítménybe.

A Htv. 54. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a termelési hulladékra a termelési hulladékkal, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet előírásait kell alkalmazni. A Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontjában adott felhatalmazás szerint a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait a Kormány rendeletben szabályozza.

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

Megállapítottam, hogy a Htv. 54. § (5) bekezdése szerinti, a termelési hulladékkal, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet Nemzeti Környezetügyi Intézet (NEKI) által készített tervezetének véleményezési eljárása 2012 októberében megkezdődött⁶ ugyan, azonban a kormányrendelet megalkotására és kihirdetésére az azóta eltelt időben sem került sor.

A kormányrendelet hiányában ugyanakkor nincsen más mód arra, hogy az önkormányzatok közigazgatási területén működő gazdálkodó szervezetek tevékenysége révén keletkező termelési hulladékokkal és háztartási hulladékhoz hasonló hulladékokkal, mint elkülönítetten gyűjtendő hulladékfajtákkal kapcsolatosan az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái a törvényhez illeszkedően és a jogbiztonság követelményének megfelelően biztosítottak legyenek, mert a települési önkormányzati rendeleti jogalkotás törvényi felhatalmazás hiányában erre nem terjedhet ki.

⁶ <http://www.megosz.org/2012/10/09/termelési-hulladékkal-kapcsolatos-jogszabaly-tervezet-velemenyezese/>

A termelési hulladéokra és a háztartási hulladékhoz hasonló hulladéokra, mint speciális hulladékfajtákra vonatkozóan a jogi szabályozás hiánya fentiekből következően veszélyezteti az egészséges környezethez való alapvető jogot.

Megállapítottam, hogy a Kormány azzal, hogy a Htv. 2013. január 1-jei hatálybalépése óta eltelt időben a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontjában foglalt felhatalmazásán és a Jat. 5. § (4) bekezdésén alapuló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy készítse elő, és megfelelő társadalmi egyeztetést követően a Kormánynak nyújtsa be a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló kormányrendelet tervezetét.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.