

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-3131/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos és felesége 2009 óta élnek Csapodon, és mindig 60 literes hulladékgyűjtő edényt használtak, jelenleg is ebbe gyűjtik a hulladékot. Ennek ellenére a közszolgáltató 2013. január 1-jétől – a közszolgáltatási szerződés álláspontjuk szerint egyoldalú módosításának eredményeként – 110 literes kuka után számlázza ki a hulladékszállítási díjat.

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

Ennek során megkerestem a Petőházi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét Csapod község hatályos hulladékgazdálkodási rendeletének megküldése érdekében.

**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]
- Tisztességes eljáráshoz való jog „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.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A 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**

A panaszosok – az önkormányzati rendeletben szabályozottak szerint használható 60 és 110 literes gyűjtőedények közül – 60 literes edénnyel rendelkeznek, évek óta ezt használják a hulladék gyűjtésére. Az Önkormányzat a hulladékgazdálkodás közfeladatát 2013. július 31-től Társulási Megállapodás alapján a Sopron Térségi Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás tagjaként, az STKH Sopron és Térsége Környezetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Kft.-vel (továbbiakban: Közszolgáltató) kötött közszolgáltatási szerződés révén látja el.

A beadványhoz mellékelt iratok szerint a Társulási Megállapodás azt tartalmazza, hogy „Az alapító, illetve a társult tagok a környezet védelme érdekében közigazgatási területükön vállalják, hogy háztartásonként legalább egy 110 literes kukaedény heti egy alkalommal történő elszállítását rendeletben kötelezően előírják”. A panaszbeadvány, valamint panaszosok tájékoztatása szerint a Közszolgáltató 2013. július 17-én tájékoztatta az ingatlanhasználókat, így a panaszosokat is arról, hogy a Társulási Megállapodás alapján a társulásban részes önkormányzatok képviselő-testületeinek 110 literes edényzet használatát kell előírniuk „az új rendszer fenntarthatósága érdekében”.

Panaszosok a 110 literes kukahasználatot rögzítő, a Közszolgáltató által felajánlott szerződés visszaküldésével egyidejűleg kérelmezték a Közszolgáltatótól 2013. augusztus 23-án azt, hogy továbbra is a 60 literes edényüket használhassák, tekintettel arra, hogy a kérelmükhöz mellékelt jegyzői igazolás szerint az ingatlanban csak ketten laknak.

A Közszolgáltató arról tájékoztatta 2013. szeptember 9-én kelt levelében a panaszosokat, hogy „a közszolgáltatási szerződést nem áll módunkban elfogadni, mert az Önkormányzati igazolás alapján megállapítható, hogy a háztartásban élő személyek életkora nem felel meg a kedvezményben részesíthető életkornak”.

A panasz alapján megvizsgáltuk Csapod Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 6/2002. (VIII. 15.) önkormányzati rendelet (Ör.) hatályos szabályozását.

Az Ör. azon rendelkezéseit ismertetjük, amelyek a vizsgálat érdemét érintik.

Az Ör. 3. § szerint „1. települési szilárd hulladék: a háztartásokból származó – rendszeresen vagy alkalmilag képződő – szilárd hulladék, illetőleg a háztartási hulladékhhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék, kivéve az egyéb jogszabályokban meghatározott veszélyes hulladékot és a radioaktív hulladékot,

12. közszolgáltatási díj: az ingatlantulajdonos által a közszolgáltatás igénybevételéért a Szolgáltatónak fizetendő, az Önkormányzat rendeletében meghatározott díjfizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj.”

Az Ör. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az Önkormányzat az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési szilárd hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. Feladata e tekintetben különösen (...) c.) a közszolgáltatási díjnak és a díjfizetés rendjének megállapítása”.

Az Ör. 4. § (2) bekezdése szerint „A közszolgáltatás a közszolgáltatás ellátására feljogosított Szolgáltató szállító-eszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben, a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a Szolgáltató rendelkezésére bocsátott, a jelen rendelet 3. §. 1. pontjában megjelölt települési szilárd hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres, gyűjtőnapon történő elszállítására terjed ki”.

Az Ör. 5. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni”.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint „Az **ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltatónak bejelenteni**, ha tulajdonosváltozás vagy egyéb ok folytán a közszolgáltatás igénybevételére kötelezetté válik, meg kell jelölnie egyben az ingatlanon keletkező rendszeres háztartási szilárd hulladék esetében **az ingatlanon lakók számát**”.

Az Ör. 6. § (3) bekezdése szerint „A **közszolgáltatás teljesítésének feltételeiről a Szolgáltató az ingatlantulajdonost írásban köteles értesíteni** vagy felhívás közzététele útján tájékoztatni (...)”. Ehhez kapcsolódóan a Szolgáltató kötelezettségére vonatkozó rendelkezést tartalmaz a 6. § (7) bekezdése: „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás feltételeiben bekövetkezett változásokról a Szolgáltató az ingatlantulajdonost – a változás bekövetkezte előtt – írásban értesíteni köteles.”

Az Ör. 6. § (5) bekezdése alapján a Szolgáltató és az ingatlantulajdonosok közötti jogviszony tartalmi elemeit az Ör. 7. §-a szerinti szerződésben kell meghatározni. A 7. § (2) bekezdése szerint „A szerződésben meg kell jelölni: a.) a közszolgáltatás igénybevételének kezdő napját, b.) a teljesítés helyét, c.) a Megrendelő rendelkezésére bocsátott gyűjtőedényt űrtartalom és darabszám szerint, d.) az ürítési gyakoriságot és az ürítés idejét napok szerint, e.) a Megrendelő által meghatározott, az ingatlanon előreláthatólag keletkező hulladék mennyiségét, amelyre a közszolgáltatást a Megrendelő igénybe veszi”.

Arra vonatkozólag, hogy az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítésére milyen méretű gyűjtőedények közül választhatnak, az Ör. a következő rendelkezéseket tartalmazza:

Ör. 8. § „(1) Az ingatlantulajdonos a települési szilárd hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a Szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt (...) köteles igénybe venni. (2) A helyi közszolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, **szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.** (3) A hulladék ürítésének minimális gyakorisága heti egy alkalom. (4) **A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a személyenként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.** (5) A Szolgáltató köteles a szállítóeszközéhez rendszeresített és a keletkezett hulladék mennyiségének megfelelő méretű és számú gyűjtőedényt az ingatlantulajdonos kérelmére bérletbe, vagy térítési díj ellenében rendelkezésére bocsátani a kérelem kézhezvételétől számított tizenöt napon belül. Az ingatlantulajdonos vagy meghatalmazottja a gyűjtőedény átvételét aláírásával köteles igazolni”.

Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint „A gyűjtőedényben elhelyezhető települési szilárd hulladék súlya a.) 60 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 13 kg b.) 110 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 25 kg”. Az ingatlanhasználók közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségével kapcsolatos rendelkezések közül a vizsgálat szempontjából releváns Ör. 14. § szerint: (9) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a Szolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettség elmulasztására és felszólítja annak teljesítésére. (10) A felszólítás eredménytelensége esetén – a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően – a Szolgáltató, a felszólítás megtörténtének igazolása mellett, a díjhátralékot az Önkormányzattól igényelheti. (11) A szabályosan benyújtott igénylés alapján az Önkormányzat jegyzője haladéktalanul intézkedik a díjhátralék és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot az önkormányzat 8 napon belül köteles átutalni a Szolgáltatónak”. A közszolgáltatás ingatlanhasználók kérésére történő szüneteltetésének eseteire vonatkozóan az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás teljesítése csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható”.

## **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 panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, egyéb jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért vizsgálatot indítottunk.

## 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 tesztekét. 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.<sup>1</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>2</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik.

<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.

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 alkotmánybírósági 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 ki<sup>6</sup>. 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 alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, 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].

<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> Id. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>7</sup> 2/2000. (II. 25.) 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. 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 alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>8</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>9</sup> 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 eltorzítsák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

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

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

- a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait;
- b) a közszolgáltató tagjai, illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet, továbbá a tagoknak, illetve az alvállalkozónak a közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányát, ha a közszolgáltatást a közszolgáltató több tagja, illetve alvállalkozó végzi;

<sup>8</sup> 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.

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

c) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit;

d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit;

e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit;

f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;

g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

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

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

A vizsgálattal érintett Ör. preambuluma szerint az Ör.-t a Képviselő-testület a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) alapján alkotta meg, amelyet ugyanakkor hatálybalépésével egyidejűleg 2013. január 1-től a Htv. hatályon kívül helyezett.

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

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

A) A Htv.-ben foglalt értelmező rendelkezések szerint: *Háztartási hulladék*: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot; *Háztartási hulladékhoz hasonló hulladék*: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló; *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.<sup>10</sup>

Az Ör. ezzel szemben a 3. § 1. pontjában a települési szilárd hulladék fogalmát eltérően határozza meg: a háztartásokból származó – rendszeresen vagy alkalmilag képződő – szilárd hulladék, illetőleg a háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék, kivéve az egyéb jogszabályokban meghatározott veszélyes hulladékot és a radioaktív hulladékot.

<sup>10</sup> Ld. Htv. 2. § (1) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezések szerint 21., 22., 43.

*Megállapítható, hogy az Ör. 3. § 1. pontja ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 21., 22., és 43. pontjaiban foglalt rendelkezésekkel.*

B) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.<sup>11</sup> Ehhez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter részére a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja ad felhatalmazást.

Az Ör. fenti rendelkezésekkel ellentétes 3. § 12. pontja szerint „közszolgáltatási díj: az ingatlantulajdonos által a közszolgáltatás igénybevételéért a Szolgáltatónak fizetendő, az *Önkormányzat rendeletében meghatározott díjfizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj.*”

Az Ör. 4. § (1) bekezdés c) pontja úgy rendelkezik, hogy „Az Önkormányzat (...) feladata (...) a közszolgáltatási díjnak és a díjfizetés rendjének megállapítása, amely szintén ellentétes a Htv. 47/A. § (1) bekezdésével és a 88. § (3) bekezdés b) pontjában ehhez kapcsolódó felhatalmazó rendelkezéssel.

*Megállapítható, hogy az Ör. 3. § 12. pontja és 4. § (1) bekezdésének c) pontja ellentétesek a Htv. 47/A. § (1) bekezdésével, valamint az ehhez kapcsolódó 88. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazással.*

C) A közszolgáltatási díjhátralékkal kapcsolatosan a Htv. 52. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza:

(1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanhasználót terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek.

(2) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató vagy a követelés egyéb jogosultja (a továbbiakban együtt: a követelés jogosultja) felhívja az ingatlanhasználó figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására, és felszólítja annak teljesítésére.

(3) A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék megfizetésének esedékességét követő 45. nap elteltével a követelés jogosultja – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (a továbbiakban: NAV) kezdeményezi.

(4) A NAV – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 8 napon belül – jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, a késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a követelés jogosultjának ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a NAV 8 napon belül átutalja a követelés jogosultjának.

A Htv. 52. § (3)-(4) bekezdéseivel ellentétesen az Ör. 14. § (10) bekezdése a közszolgáltatási díjtartozás tekintetében úgy rendelkezik, hogy a felszólítás eredménytelensége esetén – a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően – a Szolgáltató, a felszólítás megtörténtének igazolása mellett, a díjhátralékot az Önkormányzattól igényelheti. Ugyanezen szakasz (11) bekezdése szerint a szabályosan benyújtott igénylés alapján az Önkormányzat jegyzője haladéktalanul intézkedik a díjhátralék és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot az önkormányzat 8 napon belül köteles átutalni a Szolgáltatónak.

A Hgt. alapján 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat jegyzője volt az első fokú adóhatóság a közszolgáltatási díjhátralék behajtása tekintetében, azonban a Htv. 52. § (3)-(4) bekezdése alapján az első fokú adóhatóság 2013. január 1-jétől hatályosan a NAV. *Megállapítható, hogy az Ör. 14. § (10)-(11) bekezdései ellentétesek a Htv. 52. § (3)-(4) bekezdéseiben foglalt rendelkezésekkel.*

---

<sup>11</sup> Ld. Htv. 47/A. § (1) bekezdését



Fentiekből következően is látható, hogy a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettség elmulasztásának közvetlen tartalmi relevanciája és következményei vannak. *Megállapítottuk, hogy jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával a települési önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.*

3. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy és a hulladékgazdálkodás.<sup>12</sup> A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.<sup>13</sup>

A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. A társulás tartalmát és feltételeit a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó jogszabályok keretei között társulási megállapodásban állapítják meg.<sup>14</sup>

Az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. A (3) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.<sup>15</sup>

Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat. A képviselő-testület – a törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.<sup>16</sup>

A képviselő-testület hatásköréből *nem ruházható át a rendeletalkotás*, valamint az önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviselési szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás.<sup>17</sup> A rendeletalkotás tehát a képviselő-testület önálló, nem átruházható hatásköre, amelyet törvény felhatalmazása alapján, vagy törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére gyakorolhat olyan módon, hogy a jogalkotás Jat.-ban megállapított követelményeinek megfelelően, és a rendelet jogszabállyal ne legyen ellentétes. A szerződési szabadság a közszolgáltatási szerződés és a társulási megállapodás tekintetében a Ptk. szerződésekre vonatkozó szabályai alapján értelmezhető. A Ptk. 6:59. § (2) bekezdése szerint a felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése szerint, ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.

Tekintettel arra, hogy Csapod község közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében használható hulladékgyűjtő-edények választható méretét, és a választás, illetve a használat feltételeit az Ör. szabályozza, a Társulási Megállapodás nem tartalmazhat olyan kikötést a társult önkormányzatok képviselő-testületei számára, amely

<sup>12</sup> Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pont

<sup>13</sup> Htv. 33. § (1) bekezdés

<sup>14</sup> Htv. 36. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> Möt. 41. § (2) bekezdés

<sup>16</sup> Möt. 41. § (3)-(4) bekezdés

<sup>17</sup> Möt. 42. §

ellentétes jogszabály rendelkezésével és olyan kérdésben való megállapodásnak minősül, amelyben a szerződés tartalmi elemét jogszabály kötelezően határozza meg.

Azzal, hogy a Mötv. 42. §-a a rendeletalkotást a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörként szabályozza, a Htv. 88. § (4) bekezdésével összefüggésben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés és a társulási megállapodás tartalma tekintetében egyidejűleg olyan törvényi tilalmat állapít meg, amely a Ptk. 6:59. § (2) bekezdése szempontjából az önkormányzati rendelet által *szabályozott*, vagy a Htv. 88. § (4) bekezdése alapján *szabályozandó* kérdésekben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés megkötése, valamint a társulási megállapodás tartalmának megállapítása tekintetében *a felek szerződési szabadságát korlátozza*.

Másfelől a Ptk. 6:60. § (1) bekezdése alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a jogszabályok, közöttük az Ör. által kötelezően meghatározott tartalmi eleme esetén a közszolgáltatási szerződés a jogszabály előírt tartalommal jön létre.

Az Ör. 8. § (3) bekezdése szerint „*A hulladék ürítésének minimális gyakorisága heti egy alkalom.*” Az Ör. 8. § (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „*A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a személyenként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.*”

Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint „*A gyűjtőedényben elhelyezhető települési szilárd hulladék súlya a.) 60 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 13 kg b.) 110 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 25 kg.*”

Az Ör. e rendelkezései egyfelől kötelezően meghatározzák azt, hogy az ingatlanhasználók a hulladék gyűjtésére 60 illetve 110 literes gyűjtőedényt használhatnak, valamint feltételként azt is, hogy a hulladékszállítás gyakoriságához képest milyen hulladékmennyiséget kell figyelembe venni az edényhasználatnak a háztartásokban lakó ingatlanhasználók száma alapján (pl. heti egyszeri ürítés mellett legfeljebb 2 személy jogosult a 60 literes edény használatára, heti kétszeri ürítés mellett azonban 4 személy).

Fentiekre is tekintettel a Társulási Megállapodás sem írhat elő az Ör. hatályos rendelkezéseivel ellentétes kikötést, illetve olyan jövőre szóló feltételt, hogy a képviselő-testület valamilyen kérdést (esetünkben a legkisebb hulladékgyűjtő edény méretét) a hatályos Ör. rendelkezéseivel ellentétes, új tartalommal szabályozza.

A képviselő-testületek rendeletalkotása tekintetében kizárólag az Alaptörvény és a Jat. rendelkezései, valamint – a hulladékgazdálkodási rendelet tekintetében – a Htv. 35. §-a és a 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás irányadó. A Mötv. 42. §-a alapján a képviselő-testület rendeletalkotási hatáskörét szerződés, Társulási Megállapodás érvényesen nem korlátozhatja, vagy vonhatja el. A Társulási Megállapodás törvényességi felülvizsgálata ugyanakkor az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése és a Mötv. 132. §-a alapján a megyei Kormányhivatal törvényességi felülvizsgálati hatáskörébe tartozik. Vizsgálatunk idején a panasszal érintett Társulási Megállapodás törvényességi felülvizsgálata folyamatban volt a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál, ezért ezzel kapcsolatosan az Ajbt. hatásköri rendelkezései alapján nem vizsgáljuk azt a kérdést, hogy a Társulási Megállapodás alapvető joggal összefüggő visszasságot okoz-e.

4. 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>18</sup>

<sup>18</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. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § már fentebb is hivatkozott (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

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 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 létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

Ahogy fentebb már említettük, 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 a Htv. 35. §-a alapján azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtőedény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) tehát a korábbiakhoz képest változatlanul közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően alkalmazandók 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 gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Az Ör. 8. § (3) bekezdése szerint „A hulladék ürítésének minimális gyakorisága heti egy alkalom.” *E rendelkezés tartalmi szempontból megfelel az EüMr. 5. § (2) bekezdésének.*

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>19</sup> is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

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

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. 11. § (1) bekezdése szerint „A gyűjtőedényben elhelyezhető települési szilárd hulladék súlya a.) 60 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 13 kg b.) 110 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 25 kg.” *A vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy a 110 literes és 60 literes hulladékgyűjtő edényre vonatkozó szabályozást tartalmaz, megfelel a jogszabályokban, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és a korábbi jelentésekben foglaltaknak.*

5. Az Ör. 8. § (2) bekezdése szerint „A helyi közszolgáltatás által ellátandó területre rendszeresített, **szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg a keletkezett hulladékmennyiség és a gyűjtési/ürítési gyakoriság figyelembevételével.**”

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 ingatlan használók számát, c) az ürítési, elszállítási gyakoriságot, valamint d) az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségét (ha az ingatlanon a települési hulladékot elkülönítetten gyűjtik).

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

<sup>19</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

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.”

Az Ör. 8. § (2) bekezdése szerint a „szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg”. E rendelkezés a Hvhr. 6. § (1) bekezdését egyoldalúan értelmezve – egyebek mellett – a gyűjtőedények minimális térfogatának a megállapítását félreérthető rendelkezéssel a Közszolgáltató feladatává teszi, s e rendelkezés úgy is értelmezhető, hogy az Önkormányzat csak utólagos egyetértési jogot gyakorol.

A fentiek alapján az Ör. 8. § (2) bekezdésének ellentmondó rendelkezésével szemben a különböző méretű hulladékgyűjtő edények biztosításához a feltételeket az önkormányzati rendeletben kell pontosan megállapítani, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdéseket a közszolgáltatási szerződésben kell rögzítenie az önkormányzatnak és a közszolgáltatónak annak érdekében, hogy a közszolgáltatás ellátása biztos alapokon, a jogbiztonság követelményének megfelelően legyen folytatható.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 8. § (2) bekezdésének azon felesleges és ellentmondó rendelkezése, amely szerint a „szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg” a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

6. Az Ör. 8. § (3) bekezdése szerint „A hulladék ürítésének minimális gyakorisága heti egy alkalom.” Az Ör. 8. § (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „**A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a személyenként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.**”

Az Ör. 8. § (3) és (4) bekezdéseire figyelemmel megállapítható, hogy heti egy alkalom szállítási gyakoriság mellett a személyenként 4 liter/fő/nap hulladékmennyiség alapulvételével a 60 literes hulladékgyűjtő edény használatának bennfoglalt feltétele, hogy legfeljebb két személy ingatlanhasználatára esetén lehet az Ör. hatályos szabályozása alapján a 60 literes edény használatát a Közszolgáltatónak megállapítania.

A panaszhoz benyújtott iratok tanúsága szerint a Közszolgáltató a panaszosok e feltételnek egyébként az ingatlanban lakó személyek száma szempontjából megfelelő, 60 literes kukahasználatra vonatkozó igényét arra való tekintettel utasította vissza, „mert az Önkormányzati igazolás alapján megállapítható, hogy a háztartásban élő személyek életkora nem felel meg a kedvezményben részesíthető életkornak.”

Az Ör. 6. § (3) bekezdése szerint „A közszolgáltatás teljesítésének feltételeiről a Szolgáltató az ingatlantulajdonost írásban köteles értesíteni vagy felhívás közzététele útján tájékoztatni. (...)”

Ehhez kapcsolódóan a Szolgáltató kötelezettségére vonatkozó rendelkezést tartalmaz a 6. § (7) bekezdése: „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás feltételeiben bekövetkezett változásokról a Szolgáltató az ingatlantulajdonost – a változás bekövetkezte előtt – írásban értesíteni köteles.”

Megállapítható, hogy az Ör. a 60 literes edényhasználathoz *nem ír elő életkorral összefüggő feltételt*, valamint a 60 literes edényhasználat lehetővé tétele *nem minősül* a Htv.

35. § e) pontja szerinti esetleges *kedvezmények esetének* sem, így a közszolgáltató ezzel kapcsolatos tájékoztatása ellentétes volt az Ör. rendelkezéseivel.

*Megállapítottuk, hogy a közszolgáltató a jogszabályok tartalmával ellentétes tájékoztatása megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.*

7. 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 ingatlan tulajdonosok (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 hulladék szállítási 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.<sup>20</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 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. 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 hulladék szállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. közelmúltbéli módosítása.<sup>21</sup>

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.

<sup>20</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-től hatálytalan.

<sup>21</sup> Lásd. HmTv.

Az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás teljesítése csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható.”

*Megállapítottuk, 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.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy a 2013. január 1-től hatályos hulladékról szóló törvényben kapott felhatalmazása alapján Csapod község önkormányzatának Képviselő-testülete jogalkotási kötelezettségét nem teljesítette, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A hatályos törvényi szabályozásnak megfelelően megalkotott rendelet hiányában ezért a korábbi törvény alapján megalkotott, jelenleg hatályos önkormányzati rendelet számos rendelkezése ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal. (pl. a települési szilárd hulladék fogalmának meghatározása, a közszolgáltatási díj megállapítására, valamint a díjhátralék behajtására vonatkozó rendelkezések).

A jelentésben megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodási feladatok ellátására létrehozott önkormányzati társulás esetében a megkötött társulási megállapodás a képviselő-testület rendeletalkotási hatáskörét nem korlátozhatja, illetve a társulási megállapodásban megállapított kikötés nem lehet ellentétes a jogszabályok rendelkezéseivel.

Megállapítottuk, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet abból a szempontból megfelel az Alkotmánybíróság határozataiban, valamint a korábbi ombudsmani jelentésekben foglalt megállapításoknak, hogy tartalmazza a 110-120 literesnél kisebb, 60 literes hulladékgyűjtő edény használatának lehetőségére vonatkozó szabályozást. Az Ör. azon rendelkezése azonban, amely szerint a szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti. A jelentésben megállapítottuk azt is, hogy a közszolgáltató azzal okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogával összefüggő visszásságot, hogy az önkormányzati rendelettel ellentétesen tájékoztatta, a helyi rendelet ugyanis nem tartalmaz olyan feltételt, amelyre hivatkozva a panaszos kérelmét elutasította.

Megállapítottuk, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzati rendelet, ha nem tartalmaz rendelkezést olyan szabályozási tárgykörre vonatkozólag, amit a törvényben az önkormányzati rendelt kötelező tartalmaként előír, és nem szabályozza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteit.

## **Intézkedések**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Csapod Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely a megállapított visszásságokat kiküszöböli és az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően tartalmazza.

Budapest, 2015. március

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.