

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-383/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A Levegő Munkacsoport azért fordult beadvánnyal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert a hozzá érkezett panasz szerint Sáránd és Bagamér községekben a 2015. július 1-jétől hatályos új hulladékgazdálkodási önkormányzati rendelet alapján az ingatlanhasználóknak az addig éveken át használt hulladékgyűjtő edények helyett hulladékgyűjtő műanyag zsákokat kell használniuk egyaránt a települési és a szelektíven gyűjtendő hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására.

A beadvány szerint egyebek mellett az is aggályos, hogy a műanyag zsákokat három hónaponként előre kell megvásárolni a közszolgáltatótól, a zsákokat az éles hulladékok, valamint az elszállításra való kihelyezést követően az éhes kóbor állatok könnyen kiszakíthatják, amely miatt funkcionálisan nem alkalmasak a hulladékgazdálkodási közfeladat céljainak ellátására, az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítésére.

A beadvány szerint a háztartási vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló zsákokon felül az ingatlanhasználók tetszőleges számú zsákokat külön díj ellenében vásárolhatnak a szelektív hulladékok gyűjtésére. Sem a külön díj előírása, sem pedig a szelektív gyűjtés általános kötelezettségének a hiánya nem segíti elő a szelektív gyűjtést, illetve e vegyes hulladék mennyiségének a csökkenését, ezért az egészséges környezethez való jog sérül.

A beadványban foglaltak alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal 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 megvizsgáltuk Sáránd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáról, valamint a közterületek tisztántartásáról szóló 10/2015. (VI. 18.) rendeletét¹ (a továbbiakban: SÖr.), valamint Bagamér Község Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáról szóló 8/2015. (VI. 30.) rendeletét² (a továbbiakban: BÖr.).

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]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- 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 közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)

¹ <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed6d9e00dt5ee6em5cj2bx5bx4ca7bw4cc5cc2o>

² <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg1ed4d9e04dt1ee4em5cj8bx7ca4bw7cb0cf1cd2h>

A megállapított tényállás

A beadvány, a SÖr. és a BÖr., valamint az érintett lakosok tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. Mind Sárádon, mint Bagaméren 2015. július 1-től lépett hatályba az új hulladékgazdálkodási rendelet, amely – szakítva az addig megszokott gyakorlattal – az ingatlanhasználók birtokában lévő kukák helyett a Monostorpályi M.F.Ü. Fejlesztési és Üzemeltetési Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Közszolgáltató) által biztosított 110, 80, 60 és 20 literes műanyag hulladékgyűjtő zsákok beszerzését és használatát írja elő. A 13 darab műanyag zsákot háromhavonta kell megvásárolniuk az ingatlanhasználóknak a faluban (Sárádon a Teleházban). A háztartási vegyes hulladék gyűjtésére a 110 literes, fekete zsákért darabonként 318.-Ft-ot, a 80 literes fekete színű zsákért 280.-Ft-ot, a 60 literes fekete zsákért 250.-Ft-ot kell fizetniük az ingatlanhasználóknak előre.

A 110 literes zsák ára alapján számított negyedéves hulladékgazdálkodási díj (4150.-Ft/3 hónap) megegyezik azzal az összeggel, amelyet a korábbi években kellett fizetniük.

Az új rendeletek alapján az ingatlanhasználóknak emellett lehetőségük van Sárádon a biohulladék gyűjtésére hetente egy 20 literes zsákot (200-Ft/darab áron), valamint a papír, műanyag és fém hulladékok gyűjtésére kék illetve sárga színű hulladékgyűjtő zsákot vásárolni 150.-Ft/db áron. A szelektív hulladékgyűjtő zsákok vásárlása és használata azonban nem kötelező, csak a háztartási vegyes hulladékgyűjtő zsákoké. Az ingatlanhasználók sérelmezik, hogy a korábbi hulladékgyűjtő edényeket nem használhatják a háztartási vegyes hulladék gyűjtésére. A zsák vékony műanyagból készült, ezért könnyen kiszakadhat az éles hulladékok, illetve az élelmet kereső utcai állatok miatt. Arra nincsen szabályozás, hogy a zsák sérülése esetén hogyan lesz elszállítva az összegyűlt hulladék, a rendeletek szerint ugyanis a zsákok kiszakadása esetén a közzolgáltató megtagadhatja a hulladék elszállítását.

A beadvány szerint az, hogy a szelektív gyűjtőzsákokért külön fizetni kell, nem segíti a szelektív, környezettudatos hulladékgyűjtést, ami az egészséges környezethez való alapvető jogot közvetlenül sérti. A SÖr. és a BÖr. vizsgálatunkkal érintett, a beadvány szempontjából releváns rendelkezéseit az alábbiakban foglaljuk össze.

A SÖr. és a BÖr. 2. §-a szerint (3) A közzolgáltató köteles az ingatlanhasználó kérelmére: a) az ingatlanon képződő hulladék mennyiségének, b) az érintett ingatlan használó természetes személyek számának, c) a kapcsolódó közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságnak, d) a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használó természetes személyre vonatkozó kedvezménynek, e) az elkülönítetten gyűjtött biohulladék és egyéb szelektív hulladék mennyiségének figyelembe vételével meghatározott, megfelelő számú, a közzolgáltató szállítóeszközhöz rendszeresített azonosító jellel ellátott hulladékgyűjtő zsákot az ingatlanhasználó rendelkezésére bocsátani a kérelem kézhezvételétől számított 15 napon belül. (4) A jelen rendeletben meghatározott gyűjtőzsákok ellenértékét az ingatlanhasználó fizeti meg a közzolgáltató részére.

A SÖr. 2. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A közzolgáltató hetente egy alkalommal köteles az elkülönítetten gyűjtött biohulladékot és a vegyes települési hulladékot, valamint szükség szerinti gyakorisággal az egyéb elkülönítetten gyűjtött hulladékot az ingatlanhasználótól elszállítani. Az ingatlanhasználó az elszállítás napján az ingatlana előtti útszakasz melletti közterületen helyezi el a hulladékgyűjtő zsákot oly módon, hogy az a begyűjtést végző járművel megközelíthető legyen és ne akadályozza a jármű- és gyalogosforgalmat, valamint ne szennyezze a közterületet. A gyűjtőzsák a szállítás napját kivéve közterületen nem helyezhető el, azt az ingatlanhasználó az ingatlanán köteles tárolni. (8) A közzolgáltató a közzolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha a) nem a közzolgáltató által rendszeresített gyűjtőzsákban kerül átadásra a hulladék, b) a gyűjtőzsákban nem a megfelelő hulladékfajta van, c) a hulladékgyűjtő zsák túlsúlyos vagy kiszakadt.”

A BÖr. 2. § (6) bekezdése szerint „A közszolgáltató hetente egy alkalommal köteles a települési hulladékot az ingatlanhasználótól elszállítani. Az ingatlanhasználó a hulladékot az elszállítás napján, reggel 6:00 órára az ingatlana előtti útszakasz melletti közterületen helyezheti el oly módon, hogy az a begyűjtést végző járművel megközelíthető és üríthető (elszállítható) legyen, és ne akadályozza a jármű- és gyalogos forgalmat, valamint ne szennyezze a közterületet. A hulladékgyűjtő zsák a szállítás napját kivéve közterületen nem helyezhető el, azt az ingatlanhasználó az ingatlanán tárolja. Települési hulladékot tartalmazó hulladékgyűjtő zsákba bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot elhelyezni nem lehet.” Ugyanezen szakasz (8) bekezdése szerint „A közszolgáltató a közszolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha: a) nem a közszolgáltató által rendszeresített hulladékgyűjtő zsákban kerül átadásra a hulladék, vagy b) a szállításra átadott hulladékgyűjtő zsákban a hulladékot a 4. § (2) bekezdésében³ foglaltak megszegésével helyezték el, és azt a közszolgáltató felhívására sem tették üríthetővé, c) a hulladékgyűjtő zsákban a 4. § (1) bekezdése⁴ szerinti hulladékot helyeztek el, d) a hulladékgyűjtő zsákban a Mellékletben foglaltaknál több hulladékot helyeztek el, emiatt az túltöltött, túlsúlyos vagy kiszakad.”

A SÖr. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy (2) Az ingatlanhasználó a közszolgáltatónak történő átadásáig a települési hulladék, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék gyűjtésére, tárolására a közszolgáltató által biztosított saját céges jelzéssel ellátott hulladékgyűjtő zsákot köteles igénybe venni. (3) Az ingatlanhasználó a gyűjtőzsákokat az ingatlana területén köteles elhelyezni, illetve tárolni. A gyűjtőzsákokat lezárt állapotban a közterületen csak az elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék elszállítása céljából és csak a közszolgáltató által megjelölt szállítási napon helyezheti ki a közterületre. A kihelyezett gyűjtőzsák nem akadályozhatja a jármű-, és gyalogos forgalmat és elhelyezése nem járhat baleset vagy károkozás veszélyének előidézésével. (4) Tilos az ingatlanhasználónak a gyűjtőzsákba veszélyes hulladékot, folyékony, mérgező, tűz- és robbanásveszélyes anyagot, állati tetemet, ürületet vagy egyéb olyan anyagot elhelyezni, amely veszélyeztetheti a hulladék gyűjtését, szállítását, ürítését végző, vagy más személyek életét és testi épségét, egészségét.

A BÖr. 3. §-a szerint (2) Az ingatlanhasználó a közszolgáltatónak történő átadásáig a települési hulladék, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék gyűjtésére, tárolására a közszolgáltató által rendelkezésre bocsátott hulladékgyűjtő zsákot köteles igénybe venni. (3) Az ingatlanhasználó a hulladékgyűjtő zsákot az ingatlana területén belül köteles elhelyezni, illetve tárolni. A hulladékgyűjtő zsák közterületen csak a települési, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék elszállítása céljából és csak a közszolgáltató által megjelölt szállítási napot megelőző napon 18 órától helyezheti ki a közterületre.

A SÖr. 8. §-a szerint (1) *Az ingatlanhasználó a hulladékgyűjtési közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget.* A közszolgáltató az ingatlanhasználó nyilatkozata alapján: a) hetente egy darab 110 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 60 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, b) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas zsákot és legalább havonta egy darab 110 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 80 l-es

³ BÖr. 4. § (2) Az az ingatlanhasználó, akinek ingatlanán települési hulladék keletkezik, de az ingatlana egyidejűleg gazdálkodó szervezet cégnyilvántartásban bejegyzett székhelyeül, telephelyeül vagy fióktelepéül is szolgál, köteles a települési hulladékát a gazdálkodó szervezetnek az ingatlanon folytatott gazdasági tevékenysége során keletkezett egyéb hulladéktól elkülönítetten gyűjteni.

⁴ BÖr. 4. § (1) Tilos az ingatlanhasználónak a hulladékgyűjtő zsákba veszélyes hulladékot, folyékony, mérgező, tűz- és robbanásveszélyes anyagot, állati tetemet, ürületet vagy egyéb olyan anyagot elhelyezni, amely veszélyeztetheti a hulladék gyűjtését, szállítását végző, vagy más személyek életét és testi épségét, egészségét.

biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak havonta egy darab 80 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 60 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, c) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot és legalább havonta egy-egy darab műanyag, papír és fém elkülönített gyűjtésére alkalmas zsákot biztosít. Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot igényelhet külön díjfizetés ellenében.

A BÖr. 10. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget.

(2) A közszolgáltató az ingatlanhasználó részére havonta tetszőleges számú 110 l-es települési hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít.

(3) Valamennyi ingatlan ingatlanhasználója köteles – a jelen rendelet 11. paragrafusában foglalt kivételtől eltekintve – havonta legalább két darab 110 l-es települési hulladék gyűjtésére szolgáló hulladékgyűjtő zsákot megvásárolni.

Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot *igényelhet külön díjfizetés ellenében.*

(4) Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, még abban az esetben sem, amennyiben hulladékgyűjtő zsákot nem vesz igénybe.

A BÖr. 8. §-a az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó szabályok körében úgy rendelkezik, hogy (1) A közszolgáltató az elkülönítetten gyűjtött hulladékot és a biohulladékot egymástól elkülönítve heti egy-egy alkalommal szállítja el. (2) A közszolgáltató a közszolgáltatás keretén belül az elkülönítetten gyűjtött hulladék és biohulladék elkülönített gyűjtésére elsődlegesen az ingatlanhasználó részére hulladékgyűjtő zsákot biztosít az ingatlanhasználó jelzése alapján. (4) A települési hulladékon felül (a közszolgáltató által erre a célra rendszeresített hulladékgyűjtő zsák alkalmazásával) az elkülönítetten gyűjtendő hulladék elkülönített gyűjtése vehető igénybe, amelynek során az egyedi jelöléssel ellátott hulladékgyűjtő zsákokban az azon feltüntetett fajtájú papír, műanyag hulladék, fémhulladék elkülönítetten helyezhető el. A zsákok kihelyezésére a települési hulladék elszállításának napjával azonos napon is sor kerülhet.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az 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.

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, *eljárásumk 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.⁵ 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.⁶

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.⁷ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

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

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁸ 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 szerint⁹ 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, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő

⁵ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁶ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁸ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁹ Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁰, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította¹¹, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőző generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹² továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni¹³.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában¹⁴ az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével.

¹⁰ 996/G/1990. AB határozat

¹¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹² 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

III. A vizsgálat érdemében

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

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

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

A Kvt. 10. § (1) bekezdése a környezetért való felelősség alaprendelkezését úgy állapítja meg, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

1.1. A Htv.¹⁵ és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.¹⁶ Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.¹⁷ A kötelelem közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályoknak, közöttük a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

A szerződések általános szabályai között a szerződési jog egyik alapelveként az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség követelményét a Ptk. 6:62. § (1) bekezdése¹⁸ rögzíti.

A jogszabályból keletkező kötelelem esetén ennek az alapelvnek sajátos jelentősége van abból a szempontból, hogy a kötelemet létrehozó jogszabályok rendelkezései mennyiben teszik lehetővé, illetve eszközlik megfelelően a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a felek együttműködését a környezet és a közegészség védelme érdekében, illetve az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatosan, annak érdekében, hogy az e kötelezettséggel kapcsolatos felelősségi viszonyokat a Ptk. rendelkezéseivel összhangban rendezzék.

¹⁵ A Kvt. 3. § (1) m) pontja alapján a Htv. 3. § (1) biztosítja az összhangot a környezetvédelem általános szabályaival.

¹⁶ Möt. 13. § (1) 19. pont, 23. § (4) 11. pont; Htv. 33. § (1)

¹⁷ A Ptk. 6:2 § (3) szerint „Kötelelem 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 kötelemekre a kötelelem közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

¹⁸ Ptk. 6:62. § (1) A felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, fennállása alatt és megszüntetése során együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről.

A hulladékgazdálkodás rendszerében a környezetért való felelősség elsődleges alanya a „szennyező”, a hulladéktermelő, vagyis az, akinek a tevékenységeiből hulladék képződik, az elsődleges hulladékbirtokos¹⁹. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás közfeladatként való ellátásának és megszervezésének szükségessége éppen a hulladéktermelő, mint elsődleges hulladékbirtokos e primér felelősségén alapul.

A szolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében az összegyűjtött hulladéknak az ingatlanhasználóktól való átvételével és elszállításával – ilyen értelemben másodlagos – hulladékbirtokosként átvállalja a hulladéktermelő elsődleges felelősségén alapuló, a hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeket.

A hulladékgazdálkodási tevékenység és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás engedélyezése ehhez kapcsolódóan azt a célt szolgálja, hogy az ingatlanhasználóktól, mint hulladéktermelőktől átvett települési hulladék a Htv. 7. § (1) bekezdésében foglalt hulladékhierarchia szerint a legjobb környezeti eredményt biztosító megoldással, a környezet és az emberi egészség védelmének maximáját érvényesítve kerüljön kezelésre.

A hulladékgazdálkodás, ennek részeként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere így az egészséges környezethez való jog érvényesülésének is egyik legalapvetőbb intézményvédelmi garanciája. Egyfelől funkcionálisan valósítja meg és érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét a hulladéktermelő környezetért való elsődleges felelősségén alapulóan, másfelől pedig a hulladékgazdálkodásnak a hulladékhierarchia szerinti prioritásokra felépülő rendszere a legjobb környezeti eredményt biztosító megoldásokat, a Htv. szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzéseket megvalósító, komplex és dinamikus struktúra működése révén közvetlenül is a gazdasági és környezetvédelmi értelemben vett fenntartható fejlődést szolgálja.

Ahogy már említettük, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony jogszabályból keletkezik, és - az Alkotmánybíróság 59/B/2008. (XII. 20.) AB határozatában foglaltak szerint - az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává (..) azáltal válik, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony jellegénél fogva – a környezetért való felelősséggel, illetve a környezetveszélyeztető tevékenységgel való összefüggésében – a környezetért való polgári jogi felelősség sajátos, s e sajátosságánál fogva kivételes esetének tekinthető.

Általánosan a Ptk. 6:535. §-a a veszélyes üzemi felelősség egyik eseteként szabályozza a környezetet veszélyeztető tevékenységgel másnak okozott kárért való felelősséget a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségről szóló negyedik részében. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban azonban ez az objektív, veszélyes üzemi felelősségi alakzat csak másodlagosan, a károsulti kármegelőzési, kárelhárítási, és kárenyhítési kötelezettségekkel összefüggésben érvényesül²⁰, elsődlegesen a felek (a Közszolgáltató és az ingatlanhasználó) a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség²¹ általános szabályai szerint, szubjektív-vétkelességi alapon, közrehatásuk mértékében felelősek a kárért.

Az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben a Ptk. kétféle jogkövetkezményt állapít meg, aszerint, hogy az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megsértése a szerződés létrejöttét érinti-e, és a szerződés létre sem jön, vagy pedig a szerződés már érvényesen létrejött és az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség valamelyik fél által való megsértése a szerződés teljesítésével összefüggésben valósul meg.

Az első esetben a Ptk. 6:62. § (5) bekezdése a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait rendeli alkalmazni, a második esetben pedig a Ptk. 6:62. § (3) bekezdése szerint a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai irányadóak.

¹⁹ Htv. 2. § 24. hulladékbirtokos: a hulladéktermelő, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van.

²⁰ Ld. Ptk. 6:144. §

²¹ Ptk. 6:142. §

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony jogszabályból keletkező kötelelem, annak létrejötte nem a felek akarátán, hanem jogszabályon alapul, ezért a Ptk. 6:62. § (1) bekezdésében foglalt együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megszegése esetére is jogkövetkezményként a Ptk. 6:62. § (3) bekezdésének²² a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai irányadóak.

Fentiekhez kapcsolódóan fontos még kiemelnünk azt is, hogy a Ptk. 6:62. § (1) bekezdésében foglalt együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel összhangban – közjogi oldalról – az együttműködési kötelezettséget a környezetvédelmi feladatok ellátásában – ha úgy tetszik, a Ptk. szerinti együttműködési és tájékoztatási kötelezettség sajátos, közjogi külső feltételeként – a Kvt. 10. § (1) bekezdése állapítja meg.²³ A Kvt. 10. § (2) bekezdése ehhez kapcsolódóan rendelkezik úgy, hogy az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A fentiek alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködési és tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó Ptk.-beli rendelkezések, valamint az együttműködés kötelezettségének a Kvt.-ben megállapított szabályai alapján egyaránt kiemelkedően fontos, hogy hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyt létrehozó jogszabályok a jogbiztonság követelményét maradéktalanul érvényesítsék.

1.2. A panasszal érintett két önkormányzati rendelet egyaránt úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó a közszolgáltatónak történő átadásáig a települési hulladék, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék gyűjtésére, tárolására a közszolgáltató által biztosított saját céges jelzéssel ellátott hulladékgyűjtő zsákot köteles igénybe venni, és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget. Vagyis a beadvány szerint negyedéves időszaknak megfelelő számú zsákokat az időszak kezdetét megelőzően meg kell vásárolniuk az ingatlanhasználóknak és a háztartási vegyes hulladékot ebben kell gyűjteniük, illetve szállítási napokon a Közszolgáltatónak átadniuk.

A SÖr. 2. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a közszolgáltató a közszolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha a) nem a közszolgáltató által rendszeresített gyűjtőzsákban kerül átadásra a hulladék, b) a gyűjtőzsákban nem a megfelelő hulladékfajta van, c) a hulladékgyűjtő zsák túlsúlyos vagy kiszakadt.”

A BÖr. 2. § (8) bekezdése szerint „A közszolgáltató a közszolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha: a) nem a közszolgáltató által rendszeresített hulladékgyűjtő zsákban kerül átadásra a hulladék, vagy b) a szállításra átadott hulladékgyűjtő zsákban a hulladékot a 4. § (2) bekezdésében²⁴ foglaltak megszegésével helyezték el, és azt a közszolgáltató felhívására sem tették üríthetővé, c) a hulladékgyűjtő zsákban a 4. § (1) bekezdése²⁵ szerinti hulladékot helyeztek el, d) a hulladékgyűjtő zsákban a Mellékletben foglaltaknál több hulladékot helyeztek el, emiatt az túltöltött, túlsúlyos vagy kiszakad.”

A SÖr. és a BÖr. 2. § (8) bekezdése – egyes eltérések mellett – megegyezik abban, hogy a közszolgáltató megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha a zsák kiszakad.

²² Ptk. 6:62. § (3) Ha a szerződés létrejön, az a fél, aki az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségét megszegi, köteles a másik fél ebből származó kárát a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai szerint megtéríteni.

²³ Kvt. 10. § (1) 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.

²⁴ BÖr. 4. § (2) Az az ingatlanhasználó, akinek ingatlanán települési hulladék keletkezik, de az ingatlan egyidejűleg gazdálkodó szervezet cégnyilvántartásban bejegyzett székhelyeül, telephelyeül vagy fióktelepéül is szolgál, köteles a települési hulladékát a gazdálkodó szervezetnek az ingatlanon folytatott gazdasági tevékenysége során keletkezett egyéb hulladéktól elkülönítetten gyűjteni.

²⁵ BÖr. 4. § (1) Tilos az ingatlanhasználónak a hulladékgyűjtő zsákba veszélyes hulladékot, folyékony, mérgező, tűz- és robbanásveszélyes anyagot, állati tetemet, ürületet vagy egyéb olyan anyagot elhelyezni, amely veszélyeztetheti a hulladék gyűjtését, szállítását végző, vagy más személyek életét és testi épségét, egészségét.

E rendelkezések egyfelől elismerik, hogy a SÖr. és a BÖr. által kizárólagos használatra rendelt céges jelzéssel ellátott hulladékgyűjtő zsákok kiszakadhatnak, másfelől a zsákok kiszakadását egyoldalúan az ingatlanhasználók felelősségi körébe utalják, amikor a közszolgáltatót feljogosítják erre az esetre a közszolgáltatás keretében a hulladék elszállítása megtagadására. Sem a SÖr., sem a BÖr. nem állapít meg ugyanakkor ehhez kapcsolódóan olyan jogokat és kötelezettségeket, amelyek a zsák kiszakadása esetén megfelelően biztosítják a Közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködését és a hulladéknak az EüMr.-ben megállapított gyakoriságú, legalább heti egyszeri elszállítását, vagyis az ingatlanhasználót „magára hagyják” a kiszakadt zsákból kiszóródott hulladékkal együtt.

Lényeges előzmény, hogy az AJB-1360/2011. számú jelentés szerint a Közszolgáltatónak csak törvényben és kormányrendeletben megállapított esetben van módja a közszolgáltatás korlátozására, a közszolgáltatás folyamatos ellátását biztosítani kell és a hulladék elszállítását nem tagadhatja meg abban az esetben sem, ha pl. a közszolgáltatási díj megfizetését igazoló matricával valamely ingatlanhasználó nem rendelkezik.

A Htv. 34. § (8) bekezdése rögzíti, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljesítése törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető vagy korlátozható, valamint az ingatlanhasználó kérésére önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, valamint a Htv. 41. § (1) bekezdése előírja, hogy a közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátásáról. Az alábbiakban a közszolgáltatás folyamatosságának e törvényi maximája szerint értékeljük a SÖr. és a BÖr. panaszban foglaltakkal összefüggő rendelkezéseit.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 18. pontja szerint *gyűjtőedény*: szabványos mérettel rendelkező hulladékgyűjtő edényzet, hulladékgyűjtő zsák, valamint az elkülönített hulladékgyűjtés céljából üzemeltetett eszköz, berendezés. Az ingatlanhasználók Htv. 39. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeivel összefüggésben a Hvh. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési hulladékot az ingatlanhasználó szabványos gyűjtőedényben vagy hulladékgyűjtő zsákban gyűjti.

Az ingatlanhasználókra vonatkozó fenti rendelkezések alapján a hulladék gyűjtésére és a közszolgáltató részére való átadására vonatkozó kötelezettség a gyűjtőedény és/vagy hulladékgyűjtő zsák használatának lehetősége tekintetében vagylagos.

A közszolgáltató jogaira és kötelezettségeire vonatkozó jogszabályi rendelkezések ugyanakkor az edényhasználat elsőbbségére, illetve alapvető voltára utaló rendelkezéseket tartalmaznak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatosan. A vagylagosság szempontjából lényeges az ingatlanhasználó elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó kötelezettsége a Htv. 39. § (1) bekezdésében. A Htv. 41. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátásáról. A Htv. 42. § (1) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közszolgáltató az ingatlanhasználók által a közszolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben gyűjtött települési hulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti és elszállítja - ideértve a háztartásban képződő zöldhulladék, vegyes hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék összegyűjtését és elszállítását is.

Ugyancsak a gyűjtőedényben gyűjtött hulladék tekintetében rendelkezik a Htv. 43. § (1) bekezdése úgy, hogy ha a gyűjtőedényt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának biztosítása céljából közterületen helyezték el, a hulladék a gyűjtőedényben történő elhelyezéssel a közszolgáltató tulajdonába kerül. Ezen rendelkezésekkel összefüggően a Hvh. 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.²⁶

²⁶ Hvh. 7. § (1a) A közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül - az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel - a) a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert, b) a lakóingatlant egyedül és

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a választási lehetőséget az ingatlanhasználó számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az érintett ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a) a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, b) az érintett ingatlant használó természetes személyek számát, valamint c) a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságot, d) az érintett ingatlant használó természetes személy (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságát (ha van ilyen személy).

A Hvhr. 8. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató a települési hulladék elkülönített gyűjtésére szolgáló gyűjtőedényt – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a gyűjtőedényben elhelyezhető hulladékfajta és -jellegre vagy -típusra utaló, egyértelműen felismerhető és megkülönböztethető színnel, valamint jelzessel vagy felirattal látja el. A feliratnak tartósnak, jól láthatónak és olvashatónak kell lennie. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése kivételként, kiegészítőleg állapítja meg a zsákos gyűjtéssel összefüggésben azt, hogy ha a települési hulladékot hulladékgyűjtő zsákban gyűjtik, a zsákot olyan színnel, jelzessel vagy felirattal kell ellátni, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a zsák milyen hulladékot tartalmaz.

A fenti jogszabályok alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása során a zsákos gyűjtés a háztartási vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló, megfelelő méretű hulladékgyűjtő edény *mellett* lehetséges, a többlethulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladékok gyűjtésére. A zsákok használatával összefüggő jogszabályoknak – közöttük a települési önkormányzatok rendeleteinek – a közszolgáltatás folyamatos ellátását biztosítaniuk kell olyan módon, hogy egyidejűleg a kötelek közös és a szerződés általános Ptk.-beli szabályai, közöttük az együttműködés és a tájékoztatás kötelezettségére vonatkozó rendelkezések is érvényesüljenek. A SÖr. és a BÖr. a közszolgáltatás igénybevételét az ingatlanhasználók számára az egyébként meglévő hulladékgyűjtő edények helyett kizárólag a negyedévenként előre megvásárolható, cégjelzessel ellátott műanyag zsákok használatával teszi lehetővé, amely a Htv. 41. § (1) bekezdésével, valamint 42. § (1) bekezdésével, továbbá a Hvhr. 7. §-ával ellentétes.

Megállapítottuk, hogy a panasszal érintett önkormányzati rendeletek jogszabályba ütköző ezen rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottuk ehhez kapcsolódóan azt is, hogy a SÖr. és a BÖr. 2. § (8) bekezdésének azon rendelkezése, amely a zsákok kiszakadása esetén egyoldalúan az ingatlanhasználókat teszi felelőssé, amikor az előre megvásárolt zsákok kiszakadásának esetét a hulladék elszállítása megtagadását lehetővé tévő okként szabályozza és nem állapít meg ehhez kapcsolódóan olyan rendelkezést, amellyel biztosítaná a közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködését a közszolgáltatás ellátásának folyamatosságában – figyelemmel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége követelményére is –, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

2. A Htv. 39. § (1) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot elkülönítetten gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja.” A Htv. 39. § (5) bekezdése szerint önkormányzati rendelet a Hvhr.-ben meghatározottakon túl az ingatlanhasználót kötelezheti a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére. Fentiek alapján 2015. január 1-jétől hatályosan az elkülönített hulladékgyűjtésre a Htvhr. szabályai vonatkoznak, az önkormányzati rendeletben a települési önkormányzat képviselő-testülete kiegészítő szabályozást állapíthat meg abban az esetben, ha a Htvhr.-ben meghatározottakon túl további anyagfajta, vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésre kötelezi az ingatlanhasználókat. A Htvhr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten *kell* gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés szerinti esetet. A közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtéssel összefüggő feladatait a Htvhr. 9. §-a rögzíti.

életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.

E szakasz (4) bekezdése szerint a közszolgáltató – a (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ingatlanhasználótól legalább a következő hulladékfajtákat házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el:

- a) műanyag hulladék,
- b) fém hulladék,
- c) papír hulladék,
- d) vegyes hulladék.

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

Amint azt korábban már ismertettük, a SÖr. 8. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget. A közszolgáltató az ingatlanhasználó nyilatkozata alapján: a) hetente egy darab 110 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 60 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, b) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas zsákot és legalább havonta egy darab 110 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 80 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak havonta egy darab 80 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 60 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, c) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot és legalább havonta egy-egy darab műanyag, papír és fém elkülönített gyűjtésére alkalmas zsákot biztosít. Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot igényelhet külön díjfizetés ellenében.

A BÖr. 10. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget. (2) A közszolgáltató az ingatlanhasználó részére havonta tetszőleges számú 110 l-es települési hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít. (3) Valamennyi ingatlan ingatlanhasználója köteles – a jelen rendelet 11. paragrafusában foglalt kivételtől eltekintve – havonta legalább két darab 110 l-es települési hulladék gyűjtésére szolgáló hulladékgyűjtő zsákot megvásárolni.

Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot igényelhet külön díjfizetés ellenében. A SÖr. 8. § (1) bekezdése az ingatlanhasználó számára lehetővé teszi, hogy az e bekezdés szerinti a)-c) pontokban foglalt módokat közül válasszon, így tetszőlegesen eldöntheti a 8. § (2) bekezdése szerint évente december 20-ig megteendő nyilatkozatával, hogy kívánja-e a hulladékot elkülönítetten gyűjteni, vagy sem. A 8. § (1) bekezdésének utolsó mondata szerint a háztartási vegyes hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésére szolgáló zsákoknak külön-külön megállapított árak, önálló díjszabásuk van, ami nem ösztönzi azt, hogy az ingatlanhasználók a Htv. 39. § (1) bekezdésben foglalt elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó kötelezettségüknek eleget téve az elkülönített hulladék gyűjtésére szolgáló műanyag zsákot is megvásárolják.

A BÖr. 10. §-a egyöntetűen legalább havonta kettő, a 110 literes háztartási vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló zsák megvásárlását írja elő kötelezően, az elkülönített hulladék gyűjtésére szolgáló zsák beszerzését és használatát – külön díjfizetés ellenében – az ingatlanhasználó döntésére bízva, amelyet a BÖr. 8. § (2) bekezdése szerint az ingatlanhasználó jelzése alapján biztosít a Közszolgáltató.

Megállapítható, hogy mind a SÖr., mind a BÖr. a Htv. és a Hvhr. rendelkezéseivel ellentétesen az elkülönített hulladék gyűjtését és elszállítását csak fakultatív módon szabályozza, nem pedig a hulladék elkülönített gyűjtésére és házhoz menő rendszerben való elszállításával összefüggő, az ingatlanhasználó és a közszolgáltató részére megállapított kötelezettségként.

Megállapítottuk, hogy a SÖr., valamint a BÖr. elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó, a Htv. és a Hvhr. szabályozásával ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

Összefoglalás

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint visszás és veszélyezteti a környezetet, hogy a meglévő hulladékgyűjtő edényeket nem használhatják, hanem ezek helyett előre megvásárolandó hulladékgyűjtő zsákokat kell használniuk a hatályos önkormányzati rendelet alapján, amelyek könnyen kiszakadnak, és ebben az esetben a hulladék elszállítására nem kerül megfelelő rendszerességgel sor.

Megállapítottuk, hogy a panasszal érintett önkormányzati rendeleteknek – a SÖr.-nek és a BÖr.-nek – azok a rendelkezései, amelyekkel a hulladék gyűjtésére kizárólag az előre megvásárolt hulladékgyűjtő zsákok használatára kötelezik az ingatlanhasználókat, a Htv. és a Hvhr. rendelkezéseivel ellentétesek, és a vizsgált önkormányzati rendeletek ezen rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk ehhez kapcsolódóan azt is, hogy a SÖr. és a BÖr. 2. § (8) bekezdésének azon rendelkezése, amellyel a zsákok kiszakadása esetén egyoldalúan az ingatlanhasználókat teszi felelőssé, amikor az előre megvásárolt zsákok kiszakadásának esetét a hulladék elszállítása megtagadását lehetővé tévő okként szabályozza és nem állapít meg ehhez kapcsolódóan olyan rendelkezést, amellyel biztosítaná a közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködését a közszolgáltatás ellátásának folyamatosságában – figyelemmel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége követelményére is –, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az elkülönített hulladékok gyűjtésére vonatkozó szabályozásokhoz kapcsolódóan azt állapítottuk meg, hogy a SÖr., valamint a BÖr. nem az elkülönített hulladékgyűjtés Htv. és Hvhr. szerinti *kötelezettségként meghatározott* szabályozását tartalmazza, hanem az elkülönített hulladékgyűjtést pusztán igénybe vehető, kiegészítő *lehetőségként* szabályozza. Ezzel kapcsolatosan a szelektív gyűjtés választását sem könnyíti meg azzal, hogy a szelektív zsákokért külön kell fizetni annak, aki az elkülönített hulladékgyűjtés mellett dönt. Megállapítottuk, hogy a SÖr. és a BÖr. elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó, a Htv. és a Hvhr. szabályozásával ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

Intézkedések

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosja felkéri Sáránd Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszásságokat megfelelően kiküszöböli, és a jogszabályokkal összhangban biztosítja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének és ellátásának szabályait, közöttük az anyagáramonként elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésének, átadásának és elszállításának feltételeit is.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Bagamér Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszásságokat megfelelően kiküszöböli, és a jogszabályokkal összhangban biztosítja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének és ellátásának szabályait, közöttük az anyagáramonként elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésének, átadásának és elszállításának feltételeit is.

Budapest, 2016. április

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.