



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-397/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Vida Éva

Érintett szervek: Vasszentmihály Község Önkormányzata Képviselő-testülete

2017.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-397/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Vida Éva

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a szerény körülmények között egyedül élő nyugdíjas panaszos vasszentmihályi ingatlanán keletkezett hulladékot komposztálja, hulladékgyűjtő edénnyel nem rendelkezik, ezért – álláspontja szerint – a közszolgáltató hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó követelése jogtalan.

A panasz alapján megvizsgáltuk az érintett önkormányzat szabályozását és 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 jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Vizsgálatunk során megkerestük a közszolgáltató ügyvezetőjét.

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

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III.28.) Korm. rendelet (Korm. r.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV.10.) EüM rendelet (EüMr.)
- Vasszentmihály Község Képviselő-testületének Vasszentmihály Község Szabályozási Tervének jóváhagyásáról, valamint Helyi Építési Szabályzatáról szóló 6/2006. (VIII.10.) számú rendelete (HÉSZ)
- Vasszentmihály Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 2/2014. (II.13.) önkormányzati rendelete (Ör.)

A megállapított tényállás

A panasszal érintett időszakban Vasszentmihály község közigazgatási területén a hulladékgazdálkodás közfeladatát a települési önkormányzat a MÜLLEX Közszolgáltató Nonprofit Kft.-vel (a továbbiakban: Közszolgáltató) kötött közszolgáltatási szerződés útján látta el.

A Közszolgáltatótól kapott tájékoztatás alapján Vasszentmihály Község Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) a 7/2013. (I.29.) számú képviselő-testületi határozatában döntött arról, hogy 2013. január 1. napjától a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díj közszolgáltató felé történő megfizetését a lakosság helyett a továbbiakban nem vállalja.

Az adott vasszentmihályi címre bejelentett, ott állandó lakóhellyel rendelkező és életvitelszerűen tartózkodó panaszos hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségét 80 literes hulladékgyűjtő edény használatának figyelembevételével állapította meg a Közszolgáltató.

Ugyanezen tájékoztatás szerint – az Ör-ben foglalt szabályozásnak megfelelően – a települési hulladék elszállítására kéthetente kerül sor.

A Közszolgáltató által biztosított hulladékgyűjtő zsákban elkülönítetten gyűjtött hulladékot havi rendszerességgel szállítják el.

A panasz alapján megvizsgáltuk a 2014. február 1-jétől hatályos Ör. szabályozását.

Az Ör. 2. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a település teljes közigazgatási területén biztosítja.

A szelektív hulladékgyűjtés tekintetében az Ör. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingatlanhasználónak a kötelező közszolgáltatás igénybevétele során *törekednie kell* a szelektív hulladékgyűjtés és a hulladék mennyiségének csökkentése érdekében a felállított gyűjtőszigetek igénybevételére.

Az Ör. 10. § (1) bekezdése a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének módja és feltételei körében 80, 120 és 240 literes űrtartalmú hulladékgyűjtő edényméreteket rögzít. A (2) bekezdés értelmében belterületen a hulladék gyűjtése fő szabály szerint 120 és 240 literes hulladékgyűjtő edényben történik. 80 literes hulladékgyűjtő edény használatára kizárólag az *„egyedülálló, egyszemélyes háztartást vezető személy”* jogosult. A jogosultság feltételeinek fennállásáról a Közszolgáltató a Rátóti Közös Önkormányzati Hivatallal egyeztet. A (3) bekezdés alapján *„a hulladékszállítás kéthetente történik.”*

Az Ör. 11. §-a tartalmazza az üdülő-és időlegesen használt ingatlanokra vonatkozó szabályozást. Az (1) bekezdés alapján az e körben érintett ingatlanhasználók a 9. § (1) bekezdése – vagyis a közszolgáltatás szüneteltetésének általános szabályai – szerint kérhetik a közszolgáltatótól a közszolgáltatás szüneteltetését.¹ A (4) bekezdés értelmében amennyiben *„a bejelentett használaton kívüli időszak alatt”* az ingatlanon hulladék keletkezik, azt a közszolgáltató – az ingatlanhasználó értesítése és a hulladék mennyiségének megfelelő díj felszámítása mellett – köteles elszállítani.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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

¹ Az Ör. 9. § (1) bekezdése szerint *„az ingatlanhasználó legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kérheti a szolgáltatótól a közszolgáltatás szüneteltetését távolléte idejére, amennyiben legalább megszakítás nélkül 90 napig az ingatlanát életvitelszerűen sem ő, sem más nem használja.”*

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.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az alapjogok tekintetében

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

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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.² A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.³

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.⁴

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szerűségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. 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.⁵ 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.

² Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

³ 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁴ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesesség, 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.”⁶

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította,⁷ 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 megállapította,⁸ 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította⁹ 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 túlnyomórészt 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 szükségeség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.¹⁰

⁶ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁷ 996/G/1990. AB határozat.

⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

⁹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

¹⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

III. A vizsgálat eredményében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „*A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.*”

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

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

A Möt. 13. § (1) bekezdésének 19. pontja alapján a hulladékgazdálkodás a helyi önkormányzatok által helyben biztosítandó, kötelezően ellátandó közfeladat, mely ellátásával kapcsolatos generális szabályozást 2013. január 1-jétől hatályosan a Htv. tartalmazza.

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

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet (...).

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony létrejöttét illetően az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII.20.) 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.

Az ingatlanhasználó kötelezettségeivel összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában¹¹ azt is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása olyan közszolgáltatás, melynek igénybevétele – környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel – az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére *kötelező*.

Előzőek alapján 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.¹² Ehhez kapcsolódóan a Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

Mivel ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Ugyanakkor a kötelmek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait – így a feltűnő

¹¹ 1288/B/1996. AB határozat, 52/1998. (XI.27.) AB határozat, 399/B/2002. AB határozat.

¹² A Ptk. 6:2 (3) bekezdése 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 kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

értékaránytalanság tilalmát és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét¹³ – a jogszabályoknak, köztük az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

A Htv. 35. §-a és a 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazás együttesen határozza meg mindazon, a felek jogait és kötelezettségeit meghatározó szabályozási tárgyköröket, melyeket a települési önkormányzat származékos jogalkotói jogkörében eljárva *köteles* önkormányzati rendeletben szabályozni. A 88. § (4) bekezdésének a) és b) pontja alapján felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, továbbá a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges, valamint az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat.

A Htv. 35. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – egyebek mellett – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület határait; 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; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit; valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében a települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.

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

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁴ is megállapította, a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban történő érvényesülését alapvetően két tényező biztosítja: egyfelől a *hulladékszállítás gyakoriságának*, másfelől az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítése körében a *választható edényméretekre vonatkozó szabályozás jogszabályi szintű meghatározása*.

Az OTÉK 6. § (3) bekezdés a) pontja alapján a lakóterület típusát tekintve lehet nagyvárosias, kisvárosias, kertvárosias és falusias.

Az EüMr. 5. § (2) bekezdése szerint a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az OTÉK szerinti *nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal kell elszállítani*.

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

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei – például a szállítási gyakoriság, a jellemző hulladékmennyiség, gyűjtőedények úrmértéke – közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, ezért megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, köztük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye is.

A HÉSZ 4. §-a a község beépítésre szánt területei körében *falusias lakóterületet*, vegyes, gazdasági és különleges területet különböztet meg.

Az Öt. 2. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a település teljes közigazgatási területén biztosítja.

¹³ Ptk. 6:98 § (2) bekezdés.

¹⁴ 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

Az Ör. 10. § (3) bekezdése alapján a hulladékszállítás *kéthetente* történik, mely rendelkezés gyakorlati alkalmazását a Közszolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatásában megerősítette.

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Megállapítottuk, hogy az Ör. kéthetenkénti hulladékszállításról rendelkező 10. § (3) bekezdése ellentétes az EüMr. 5. § (2) bekezdésében foglalt szabályozással, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

3. Ahogyan az előzőekben utaltunk rá, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos a hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás.

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

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

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

Amint tehát 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.

A Hvhr. 7. §-a szerint (1) A vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.

A Hvhr. 7. § (1a) bekezdése szerint 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 liter*, b) a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 liter nem haladja meg.¹⁵

¹⁵ A Hvhr. 7. § (1b) szerint az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja.

A 7. § (1c) bekezdése kimondja, hogy a közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (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 – a Hvhr. 7. § (1a)-(1c) bekezdéseiben foglaltakkal összhangban – az *önkormányzati rendeletben kell meghatározni* annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és a Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Az Ör. 10. § (1) bekezdése 80, 120 és 240 literes űrtartalmú hulladékgyűjtő edényméreteket rögzít. A (2) bekezdés értelmében belterületen a hulladék gyűjtése fő szabály szerint 120 és 240 literes hulladékgyűjtő edényben történik. 80 literes hulladékgyűjtő edény használatára kizárólag az „*egyedülálló, egyszemélyes háztartást vezető személy*” jogosult. A jogosultság feltételeinek fennállásáról a Közszolgáltató a Rátóti Közös Önkormányzati Hivatallal egyeztet.

Megállapítottuk a korábbi jelentések és jelen vizsgálatunk alapján, hogy az Ör. azzal, hogy nem tartalmazza a Hvhr. 2016. január 1-jétől alkalmazandó 7. § (1a)-(1c) bekezdései szerinti választható edényméreteket űrmértékére vonatkozó szabályozást, nem érvényesíti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának a követelményét és az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében, továbbá a 32. cikke (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállást okoz.

4. A Htv. 35. §-ának (2) bekezdése és 39. § (1) bekezdése 2015. január 1-jétől hatályosan írja elő egyrészt a települési önkormányzat elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről szóló, másrészt az ingatlanhasználó ehhez kapcsolódó, az érintett ingatlan területén képződő települési hulladék elkülönített gyűjtésére és a közszolgáltató részére történő átadására vonatkozó *kötelezettségét*.

A Hvhr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni.

A Hvhr. 7. § (2) bekezdésének a) pontja a különböző méretű hulladékgyűjtő edények közötti választás lehetőségével kapcsolatos szempontok között elsődlegesen határozza meg a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége figyelembevételének követelményét.

Ezt az általános érvényű, kogens szabályozást egészíti ki a Htv. 39. § (5) bekezdése, amikor megállapítja a települési önkormányzat előző hulladékfajtákon túli, további hulladéktípusok elkülönített gyűjtésére vonatkozó normaalkotási lehetőségét.

A Hvhr. 9. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közszolgáltató az elkülönítetten gyűjtött települési hulladékot szükség szerinti gyakorisággal, a vegyes hulladéktól elkülönítve szállítja el. A (4) bekezdés alapján a közszolgáltató az ingatlanhasználótól legalább a műanyag-, fém-, papír- és vegyes hulladékot házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el.

Az elkülönítetten gyűjtött műanyag-, fém-, papír-, és vegyes hulladék házhoz menő elszállításának minimumkövetelményét megállapító, a Hvhr. 9. § (2) és (4) bekezdésében foglalt általános szabály alóli eseti, ideiglenes kivételt a Hvhr. 9. § (6) bekezdése állapítja meg. E bekezdés úgy rendelkezik, hogy 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.

Összefoglalva, a települési önkormányzatok általános szabályozási kötelezettsége 2015. január 1-jétől hatályosan a választható hulladékgyűjtő edények méretének és az igénybevétel feltételeinek

adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény ürítésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az ürítéskor elektronikus úton rögzíti.

A Hvhr. 7. § (1a)-(1c) bekezdései és a (2) bekezdés d) pontja 2015. július 1-től hatályosak, azonban a Hvhr. 13/A §-a szerint 2016. január 1-jétől kell azokat alkalmazni.

megállapításán túl kiterjed – a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönző, helyi adottságokat tükröző szempontok figyelembevételével – a szelektív hulladékgyűjtés szabályainak meghatározására is. Annak érdekében tehát, hogy az önkormányzati rendeletek megfelelően biztosítsák az egészséges környezethez való jog érvényesülését, valamint a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének megvalósulását, a választható edényméretekre vonatkozó szabályozás megalkotásakor – a Hvhr. 7. § (2) bekezdésében foglalt szempontokra figyelemmel – az elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét is figyelembe kell venni és az edényhasználat feltételeit úgy kell megállapítani, hogy a hulladék környezettudatos, elkülönített gyűjtésére, és így a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözzön.

Mindezekhez képest a szelektív hulladékgyűjtés tekintetében az Ör. 5. § (1) bekezdése azt rögzíti, hogy az ingatlanhasználónak a kötelező közszolgáltatás igénybevétele során *törekednie kell a szelektív hulladékgyűjtés és a hulladék mennyiségének csökkentése érdekében felállított gyűjtőszigetek igénybevételére.*

Megállapítható, hogy az Ör. a települési hulladék elkülönített gyűjtését nem a Htv. és Hvhr. rendelkezései szerinti kötelezettségként, hanem az ingatlanhasználók által igénybe vehető elvi lehetőségként szabályozza.

Az Ör. 5. § (1) bekezdése ellentétes ezért a fém- papír-, műanyag és üveg hulladékok elkülönített gyűjtésének kötelezettségére és ezen hulladékok vegyes hulladékkal való keverésére, továbbá az elkülönítetten gyűjtött hulladék átadására és elszállítására vonatkozó, a Htv. 39. § (1) és (5) bekezdéseiben, a Hvhr. 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, továbbá a Hvhr. 9. § (2) és (4) bekezdésével a tekintetben is, hogy az elkülönítetten gyűjtött hulladék átadásának és a közszolgáltató általi elszállításának szabályait a házhoz menő gyűjtésre vonatkozó általános kötelezettségekre tekintet nélkül állapítja meg.

Megállapítottuk, hogy az Ör. elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó rendelkezései az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében, továbbá a 32. cikke (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

5. A Htv. 47. § (4) bekezdése szerint az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.

A Korm. r. 9. § (1) bekezdése azt rögzíti, hogy az üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt ingatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezont kell megállapítani.

A Htv. 35. § f) pontja szerint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat a települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletben kell szabályoznia.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatási díj megállapítására a Htv. a miniszternek ad felhatalmazást, a települési önkormányzat rendelete közvetett módon egyebek mellett úgy szerezhet érvényt a Htv. üdülőkre vonatkozó rendelkezéseinek, hogy az üdülők ingatlanhasználói számára *használati szezont* állapít meg, amely időszakban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos kötelezettségek az üdülők ingatlanhasználóira is vonatkoznak.

Az Ör. 11. §-a tartalmazza az üdülő-és időlegesen használt ingatlanokra vonatkozó szabályozást. Az (1) bekezdés alapján az e körben érintett ingatlanhasználók az Ör. 9. § (1) bekezdése – vagyis a közszolgáltatás szüneteltetésének általános szabályai – szerint kérhetik a közszolgáltatótól a közszolgáltatás szüneteltetését.¹⁶ A (4) bekezdés értelmében amennyiben „*a bejelentett használaton kívüli időszak alatt*” az ingatlanon hulladék keletkezik, azt a közszolgáltató – az ingatlanhasználó értesítése és a hulladék mennyiségének megfelelő díj felszámítása mellett – köteles elszállítani.

Az Ör. tehát az üdülőingatlanok tekintetében a közszolgáltatás szüneteltetésének egyéni bejelentéséhez fűzi a díjfizetési kötelezettség mérséklését, ami azt jelenti, hogy az üdülőingatlanok ingatlanhasználói alapvetően – a használaton kívüli időszak bejelentése hiányában – a közszolgáltatási díjat – az állandó lakosokhoz hasonlóan – egész évre szólóan kötelesek megfizetni,

¹⁶ Az Ör. 9. § (1) bekezdése szerint „*az ingatlanhasználó legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kérheti a szolgáltatótól a közszolgáltatás szüneteltetését távolléte idejére, amennyiben legalább megszakítás nélkül 90 napig az ingatlanát életvitelszerűen sem ő, sem más nem használja.*”

jóllehet a Htv. 47. § (4) bekezdése alapján díjfizetési kötelezettség csupán az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50 %-áig terhelhetné őket.

Megállapítottuk, hogy az Ör. azzal, hogy nem tartalmazza az üdülőingatlanok vonatkozásában a Htv. 47. § (4) bekezdésén, valamint a Korm. r. 9. § (1) bekezdésén alapuló használati szezon meghatározását, nem érvényesíti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának a követelményét és az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében, T) cikke (3) bekezdésében, továbbá a 32. cikke (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Összefoglalás

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy Vasszentmihály községben fekvő ingatlana után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjtartozás megfizetésére köteles annak ellenére, hogy azon hulladék nem keletkezik.

Előzőekkel összefüggésben megvizsgáltuk Vasszentmihály község képviselő testületének a helyi hulladékgazdálkodás szabályozásáról szóló, panasszal érintett időszakban hatályos rendeleteit és az alábbi megállapításokat tettük.

Megállapítottuk, hogy az Ör. kéthetenkénti hulladékszállításról szóló, magasabb szintű jogszabállyal ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk továbbá, hogy az Ör. választható hulladékgyűjtő edényméreték tekintetében hiányos, illetve magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezései sértik a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és így a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Az Ör. vizsgálata során megállapítottuk azt is, hogy annak az elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk végül, hogy az Ör. üdülőingatlanokra vonatkozó, magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes, hiányos szabályozása nem érvényesíti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának a követelményét, ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedés

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Vasszentmihály Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze Vasszentmihály Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 2/2014. (II.13.) önkormányzati rendeletének olyan tartalmú módosítását, amely a települési szilárd hulladék szállítási gyakoriságára, elkülönített gyűjtésére, a választható méretű hulladékgyűjtő edényekre, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően tartalmazza.

Budapest, 2017.

Bándi Gyula sk.

Székely László sk.