

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-815/2017. számú ügyben
(kapcsolódó ügyek: AJB-816/2017., AJB-752/2017.)**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

1. Az Észak-Kelet Pest és Nógrád Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Önkormányzati Társulás (a továbbiakban: Társulás), a Zöld Híd Régió Nonprofit Kft. (továbbiakban: Közszolgáltató), valamint egy állampolgár amiatt nyújtottak be panaszt, mert a Társulást alkotó 106 településen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének 2013-tól megváltozott jogszabályi feltételei - a 2012. áprilisi árszínvonalon tartott közszolgáltatási díj, illetve a közszolgáltatási díjról szóló jogszabály megalkotásának elmaradása, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódóan kötelező és a korábbiakhoz képest jelentősen megnövekedett járulékkerhek - ellehetetlenítik a közszolgáltatás fenntartható végzésének lehetőségét, és a vállalkozást magát is – a rendes, előre kalkulálható piaci kockázati tényezőkön kívül eső okból – a jogszabályok időközben bekövetkezett változásai, továbbá a jogi szabályozás hiánya miatt a gazdasági ellehetetlenülés veszélye felé sodorták. E panaszok szerint a megnövekedett adó- illetve járulékkerhek mellett a közszolgáltatási díjra vonatkozóan a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az egészséges környezethez való jogot és a szabad vállalkozáshoz való jogot sérti.

2. Egy állampolgár panasa szerint a Közszolgáltató a jogszabályokkal ellentétesen alkalmazta és számlázta ki a közszolgáltatási díjat. Emiatt a panaszos kérelmére a fogyasztóvédelmi hatóság jogerős határozatában megállapította a jogsértést, valamint a Közszolgáltatót kötelezte a díjtételek közötti különbséget panaszos részére való visszafizetésére.

A Közszolgáltató azonban a határozat különbséget visszafizetésére kötelező rendelkezésének annak ellenére nem tett eleget, hogy a határozat végrehajtása során a fogyasztóvédelmi hatóság több ízben is eljárási bírsággal sújtotta. A fogyasztóvédelmi hatóság határozatában foglalt, díjkülönbözet visszafizetési kötelezettsége teljesítésének megtagadását a Közszolgáltató azzal indokolta, hogy a díjkülönbözetet nem csak a konkrét egyedi esetben, hanem valamennyi ingatlanhasználó számára vissza kellene térítenie, és ilyen fizetési kötelezettségnek a gazdasági helyzete miatt nem lenne képes anélkül eleget tenni, hogy ez a működését ne veszélyeztetné, vagy ellehetetlenítené el.

A panaszos álláspontja szerint ugyanakkor a Közszolgáltató azon magatartása, hogy a jogerős határozat ellenére megtagadja a díjkülönbözet visszafizetését, sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

A panaszok alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a szabad vállalkozáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdés alapján a biztos vizsgálatot indított.

Tekintettel arra, hogy a panaszok egyfelől ugyanazt az életviszonyt – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást – érintik, másfelől a vonatkozó kötelelem konkrét alanyi oldalán a Közszolgáltató, illetve ingatlanhasználó tárgyilag ellentétes panaszai egyaránt a jogbiztonság hiányát sérelmezik, és emiatt előzetes, elvi álláspontunk szerint az érintett életviszonyhoz kapcsolódóan egymással összefüggő problémákat tárnak fel, indokoltnak láttuk a panaszokat egy vizsgálat keretében értékelni.

Eljárásunk során megkerestük a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium), valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt (továbbiakban: Hivatal) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- A tisztességes gazdasági verseny feltételeinek, és a fogyasztók jogai védelmének biztosítására vonatkozó alkotmányos kötelezettség: „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” [Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/ek Irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (Irányelv)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. (RHgt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (DíjmaKr.)
- Az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervre vonatkozó részletes szabályokról szóló 68/2016. (III. 31.) Korm. rendelet (OHKTKr.)
- Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet (NHKV Kr.)
- Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet részére történő adatszolgáltatás tartalmáról és rendjéről szóló 12/2016. (V. 24.) NFM rendelet (AdatszolgR.)
- A Koordináló szerv által fizetendő hulladékgazdálkodási szolgáltatási díjról szóló 13/2016. (V. 24.) NFM rendelet (SzolgdíjR.)

A megállapított tényállás

A beadványok, az azokhoz mellékként benyújtott jelentős mennyiségű iratanyag, továbbá a Minisztérium és a Hivatal tájékoztatásában foglaltak alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A Társulás első változata az EU csatlakozás előtt, 2002-ben alakult azzal a céllal, hogy a környezetvédelem fejlesztésére ISPA (Strukturális Felzárkózást Segítő Eszköz) támogatást vegyen igénybe, amit az ekkor hatályos jogszabályok lehetővé tettek.

Az előkészítő fázisban megalakultak azok a koordináló szervezetek is, amelyek segítették a haszonanyag értékesítést, támogatták a szelektív hulladékgyűjtést, így a közszolgáltatóknak stabil szerződéses partnerei lehettek.

Az egyetlen hulladékkezelő központtal kialakítandó rendszer az előkészítő munka során nehézségekbe is ütközött. Annak ellenére, hogy mindenki fontosnak tartotta a korszerű hulladékgazdálkodást, a helyszín kijelölésével kapcsolatban a hét településen megtartott népszavazások sorra elbuktak.¹

¹ A környezeti fenntarthatósági fejlesztésekhez általánosan kapcsolódó ún. „not in my backyard” szindróma példáiként ld. http://www.huffingtonpost.com/steven-cohen/the-not-in-my-backyard-sy_b_8910632.html

A projekt gazdái végül Nógrádmарcalban, valamint Kerepes, Ökörtelek-völgyben, a két meglévő hulladéklerakó kibővítése mellett döntöttek. 2007-re a terv megkapta az egységes környezethasználati engedélyt (IPPC), amely két központ mellett rendelkezett a hulladékudvarokról, a gyűjtőszigetekről, valamint a hulladék gyűjtéséről.

Így 9 év előkészítő munkáját követően, 2010-ben kezdte meg működését Észak Kelet Pest és Nyugat Nógrád térségének 106 települését érintve a közel 100%-ban önkormányzati tulajdonra épülő, elsősorban a Kohéziós Alapból létrehozott regionális hulladékgazdálkodási rendszer, amelynek üzemeltetője a Közszolgáltató.

A „Zöld Híd” Program nevű, 2002/HU/16/P/PE/014 azonosítási számú regionális hulladékgazdálkodási rendszer köztulajdonra épülve, a térség egységes, környezetvédelmi szempontból a legkorszerűbb, kezdettől a szelektív hulladékgyűjtésre épülő hulladékgazdálkodási rendszerének kialakítását tűzte ki célul, a közös európai értékek, és a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások és elvek mentén. A hulladékgazdálkodási rendszer működtetésével együtt a tagönkormányzatok igénye alapján a Közszolgáltató ellátja a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatokat is. Az Európai Unió és a Magyar Állam több mint 90%-ban finanszírozta a hulladékgazdálkodási létesítmények megépítését, a szükséges, korszerű gépek és technológiák beszerzését.

A tulajdonos önkormányzatok nem kevés társadalmi vitát is követően a szennyező fizet elvén alapuló, *egységes díjpolitikát* vezettek be, amely úgy került kialakításra, hogy az egy ingatlanra jutó éves bruttó közszolgáltatási díjak 30.000-Ft alatt maradtak.

A regionális hulladékgazdálkodás rendszer a felelős öngondoskodásra épült, a műszaki pótlási tervek már az indulás pillanatában 2030-ig készültek el.

A közszolgáltató által üzemeltetett „Zöld Híd Program” hulladékgazdálkodási rendszer célja az, hogy minél kisebb arányban kerüljön lerakással, deponálással hulladéklerakón történő ártalmatlanításra a hulladék. Eredetileg gyűjtőszigetes és hulladékudvarokban történő szelektív gyűjtéssel, a haszonanyagok válogatásával, a vegyes hulladék mechanikai-biológiai feldolgozásával és RDF (Refuse-Derived Fuel, vagyis másod-tüzelőanyag) termeléssel, valamint a háztartásonkénti zöldhulladék gyűjtéssel és komposztálással kívánta ezt a célt elérni.

A Közszolgáltató – országos szinten is elől járva, a jogszabály alapján kötelezően előírt bevezetést jóval megelőzve – már 2012-től 7 településen, 2014-re pedig már 45 településen végezte a közszolgáltatást komplex, házhoz menő szelektív begyűjtéssel.

2. A korábbi, a szubszidiárisan felépülő hulladékgazdálkodási rendszerhez illeszkedően létrehozott és működtetett koordináló szervezetek feladatát 2011-ben egységesen átvette az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség, amely a Közszolgáltató szerint az addig hatékonyan működő haszonanyag elszámolási rendszerben jelentősen megnövelte az adatszolgáltatást és ezzel a támogatások kifizetésének átfutási idejét.

Egyéb irányelvek mellett a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK Irányelvnek való megfelelést is szolgálva 2013. január 1-től lépett hatályba a Ht., amely a korábbi alapok megtartása mellett teljesen új, a hulladékképződés megelőzésén és a hulladékhierarchia preferencián alapuló, a melléktermék képződésére és a hulladékstátusz megszűnésére is kiterjedő, a hulladék hasznosságát és értékes voltát alapelveként érvényesítő, fenntartható hulladékgazdálkodási rendszer alapvető szabályait tartalmazza.

A panasz szempontjából lényeges, hogy a Möt. és a Ht. változatlanul a helyi önkormányzatok helyben biztosítandó közzeladataként szabályozza a hulladékgazdálkodást, noha annak mozgásteret csökkent. A korábbi szabályozás szerint az önkormányzati képviselő-testületek jogalkotási feladatkörébe tartozó díjmegállapításra a Ht. 2013. január 1-től a nemzeti fejlesztési miniszter részére ad felhatalmazást. Ugyancsak lényeges, hogy a közszolgáltatási díj miniszteri rendeletben való szabályozásáig a Ht. átmeneti rendelkezéseket állapít meg, a 91. § (1) bekezdésének közlönyállapotú rendelkezése szerint 2013. évre.

A Ht. 91. § (2) bekezdése a 2012. december 31-én alkalmazott díj 4,2%-ával megemelt összegében maximálja a közszolgáltató által alkalmazható díjat.

A (4) és (5) bekezdés ugyanakkor kivételesen lehetővé tette azt, hogy a közszolgáltató megfelelően indokolt² kérelmére a Hivatal jóváhagyása alapján a szerződéses kötelezettségvállaláson alapuló költségeket a díjba beépíthesse. A (2) bekezdés szerint alkalmazható díjnál magasabb mértékű díjat is alkalmazhatott, ha a 2012. december 31-ig létrejött hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó szerződés alapján a települési önkormányzat vagy a törvény hatálybalépésekor működő települési önkormányzati társulás hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos beruházás finanszírozásához ISPA vagy Kohéziós Alap társfinanszírozású projekt, illetve a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) keretében támogatást vett igénybe, és ilyen támogatásból megvalósult hulladékgazdálkodási rendszert fejleszt vagy üzemeltet.

A Ht. 91. § (4) és (5) bekezdésén alapuló, a Ht. 91. § (2) bekezdésében foglalt díjalkalmazási feltételtől való egyedi eltérés jóváhagyása iránti kérelmét a Közszolgáltató a Ht. kihirdetését követően, 2012. december 4-én nyújtotta be a Hivatalhoz.

Kérelmét azzal indokolta, hogy a KSH által a hulladékszállításra megállapított és közzétett szakterületi infláció 6,9%, amely eleve nagyobb a Ht. 91. § (1) bekezdésben foglalt 4,2%-nál, továbbá a Ht. hatálybalépését követően 2013. január 1-től hulladéklerakási járulék fizetésére kötelezetté is válnak és a Közszolgáltató által foglalkoztatottak után a Hivatal részére felügyeleti díjat is kell fizetniük, amellyel a Közszolgáltató és a Társulás korábban nem kalkulálhatott, így ezek a Zöld Híd Program egységes díjpolitikájának kialakítása idején előre nem látható költségtényezők voltak.

A Közszolgáltató 106 településen közel 300.000 ember hulladékának kezelésére felépített hulladékgazdálkodási rendszerének üzemeltetését, a Közszolgáltató gazdasági fenntarthatóságát veszélyeztetik a Ht. szerinti új költségtényezők, illetve az átmeneti rendelkezésben foglalt díjalkalmazási feltétel, likviditási gondokat, illetve a Kohéziós Alap támogatási rendszerében vállalt kötelezettségei teljesítésének az ellehetetlenítését okozva. A Hivatal a kérelem alapján az eljárást megindította, és a Közszolgáltatót hiánypótlásra hívta fel, amelyben a kérelemben foglalt indokokat alátámasztó gazdálkodási adatokat tartalmazó iratok és kalkulációk 15 napon belül való megküldését kérte két példányban. A hiánypótlási felhívás alapján a Közszolgáltató a kért iratokat egy elektronikus és egy nyomtatott példányban nyújtotta be a Hivatal által megállapított határidőben.

A Hivatal ezt követően ismételt hiánypótlási felhívásában további egy példány benyújtását kérte, majd ezt követően február 20-án kelt végzésével az eljárási határidőt 30 nappal meghosszabbította. A Közszolgáltató – tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény az elektronikus kapcsolattartás lehetőségének választását az ügyfél jogai között szabályozza, valamint a Hivatal hiánypótlási felhívása alapján sem volt megállapítható, hogy a két példány szempontjából az elektronikus példányt nem veszi figyelembe, csak a nyomtatottat – válaszában vitatta a Hivatal eljárásának elhúzódása szükségességét, és felhívta a Hivatal figyelmét arra, hogy az eljárási határidő indokolatlan meghosszabbítása, és az érdemi döntés meghozatalának halogatása közvetlen gazdasági nehézséget okoz. A Hivatal 2013. április 25-én kelt végzésével³ az eljárást megszüntette. A végzést azzal indokolta, hogy a megküldött Társulási megállapodás, valamint a Társulás és a Közszolgáltató közötti „Közszolgáltatási és üzemeltetési szerződés” alapján a Közszolgáltató nem volt jogosult a kérelem benyújtására, mert nem rendelkezett a Ht. rendelkezéseinek megfelelő, a települési önkormányzatokkal megkötött közszolgáltatási szerződéssel, így „a Ht. 2. § (1) bekezdés 37. pontja értelmében nem tekinthető közszolgáltatónak.”

A Hivatal megkeresésünkre arról tájékoztatta vizsgálatunkat, hogy a Ht. 2013. május 9-ig hatályos 91. § (4) bekezdése alapján tizenöt közszolgáltató nyújtott be kérelmet, amely alapján hét

² Ht. 91. § (5) Ha a közszolgáltató a (4) bekezdés szerinti esetben a (2) vagy (3) bekezdés szerint alkalmazható díjnál magasabb mértékű díjat kíván alkalmazni, a közszolgáltató a Hivatalhoz benyújtott kérelmében részletesen és teljes körűen alátámasztja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megváltoztatását mely körülmények és milyen mértékben indokolják.

³ VKFSFO_02_2013/91-2 (2013)

esetben arra való tekintettel, hogy azt nem az arra jogosult terjesztette elő, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, illetve az eljárást megszüntető végzést hozott, nyolc esetben pedig a magasabb díjtétel alkalmazásának jóváhagyása iránti kérelmet elutasító döntést hozott.⁴

3. Végül 2013. május 10-től tartó hatállyal a rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény (Rezsitv.) a Ht. 91. §-át akként módosította, hogy a korábbi díjalkalmazási feltételektől eltérő díj alkalmazására irányuló kérelem Ht. 91. § (4) bekezdésében foglalt lehetőségét kivezette, továbbá a korábbi díjalkalmazási feltételeket a Ht. 91. § (2) bekezdésében módosította, amely szerint „(2) A természetes személy ingatlanulajdonos részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapidjat) nem haladhatja meg a 2012. április 14. napján alkalmazott díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegének 90 százalékát.”⁵

A Ht. 91. § (1) bekezdésében foglalt 2013. december 31-ig tartó, az átmeneti díjalkalmazási feltételek tekintetében eredetileg előírt határidőt a Ht. Rezsitv.-el való módosítása egy évvel, 2014. december 31-ig meghosszabbította. Ehhez kapcsolódóan meg kell említenünk azt is, hogy a 2012. április 14. napjához képest 6,22 százalékponttal alacsonyabb árszinten rögzített közszolgáltatási díj alkalmazásának eredetileg 2013-ra, majd 2014-re szóló határidejét a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény a Ht. 91. § (1) bekezdésének módosításával a közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter Ht. 88. § (3) bekezdés b) pont bb) alpontja szerinti felhatalmazás szerint megalkotott rendeletének hatálybalépéséig tartó időszakra terjesztette ki, vagyis a miniszter jogalkotási kötelezettségére irányadó objektív határidőt feloldotta.

4. A Ht. hatálybalépésével a hulladékgazdálkodás fenntartható céljait hosszútávon ösztönző, azonban a hulladékkezelés gazdasági feltételei szempontjából jelentős költségtételek épültek a rendszerbe, amelyek a beadvány szerint a Társulás és a Közszolgáltató gazdasági helyzetét az idő múlásával megnehezítették, megrendítették és emiatt 2016. június 14-én a komplex közszolgáltatási szerződést 44 település esetében a Közszolgáltatónak fel kellett mondania. A legjelentősebb új teher az új hulladékgazdálkodási rendszerben a közszolgáltatáshoz kapcsolódóan 2013. január 1-jétől hatályos, a Ht. 68. §-69/C. §-a szerinti, a 2. melléklet D1, D2, D3, D4, D5 és D12 ártalmatlanítási műveletek végzőjére, illetve a hulladékraakók üzemeltetőjére vonatkozóan megállapított **hulladéklerakási járulék**, amelynek összege a Ht. 5. számú melléklete szerinti hulladékfajtákra megállapított 3000-6000-Ft/tonna/negyedév összeg alapulvételével számítható ki. A hulladéklerakási járulék a Ht. 2015. január 1-től hatályos módosítása szerint adók módjára behajtható köztartozás.

⁴ A Közszolgáltató az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Ht. 91. § és a Rezsitv. 12. §-a megsemmisítése érdekében, tekintettel arra, hogy a módosított 91. § (2) bekezdésében megállapított díjalkalmazási feltétel sérti a tulajdonhoz való jogot, az igazságtalan megkülönböztetés tilalmát, az egészséghez való jogot, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításának alkotmányos célját, valamint a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és megőrzéséért való alkotmányos felelősséget. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság 3137/2014. (IV. 24.) AB végzésével visszautasította, az indokolás szerint azért, mert [14] Az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő részében megfogalmazottak, így az indítvány által felhívott P) cikkben, Q) cikk (2) bekezdésében, az R) cikk (2) bekezdésében, valamint a T) cikk (3) bekezdésében foglaltak nem jogokat állapítanak meg, így a bennük foglaltak esetleges sérelme alkotmányjogi panasz benyújtására alapot nem teremt. [15] Az Alaptörvénynek a tulajdonhoz való jogot kimondó XIII. cikke a meglévő tulajdont védi, így nem vonható a tulajdoni védelem körébe az esetlegesen deficitesebb gazdálkodás miatti veszteség, illetve az elmaradt haszon. Nem állapítható meg tehát a beadványban írottak alapján az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme az indítványozó tekintetében sem, és még kevésbé alapozhatja meg az alkotmányjogi panaszt a beadvány azon érvelése, amely az indítványozó kft. tulajdonosának, az önkormányzati szövetségnek a vagyoni veszteségére hivatkozik. Az alkotmányjogi panasz alapja csak az indítványozó saját, Alaptörvényben biztosított jogának sérelme lehet. [16] Hasonló a helyzet az indítvány további alaptörvényi hivatkozásait illetően is. Az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció-tilalom, a XX. cikkben írt testi és lelki egészség, illetve a XXII. cikk által említett közszolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében nem az indítványozó jogairól, hanem az általa biztosított szolgáltatást igénybe vevők helyzetéről van szó. Mindez megint csak nem szolgálhat alapjául az indítványozó alkotmányjogi panaszának. [17] Az Alaptörvénynek az indítvány által hivatkozott további rendelkezései [32. cikk (1) bekezdés e) pontja és (6) bekezdése, valamint 38. cikk (1) bekezdése] a helyi önkormányzatokra, illetve a közpénzekre vonatkoznak. Következésképp az indítványozó, mint korlátozott felelősségű társaság formájában működő szervezet jogi helyzete ezekkel a rendelkezésekkel semmiképp sem hozható összefüggésbe.

⁵ Vagyis a 2012. április 14-én megállapított díj 6,22 százalékponttal csökkentett összegének alkalmazását írta elő.

A Ht. 49. §-a előírja, hogy (1) A közszolgáltató a Hivatal részére a tárgyév díjfelügyeleti tevékenységéért a tárgyév június 30. napjáig **felügyeleti díjat fizet**. (2) A felügyeleti díj éves mértéke egyenlő a közszolgáltató által nyújtott hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett település lakosainak száma és 100 forint szorzatával. A település lakosainak számát a Központi Statisztikai Hivatal által, a tárgyévet megelőzően utoljára közzétett tájékoztatási adatbázis Magyarország lakónépességének továbbszámított, éves és települési bontásban megadott adatai alapján kell meghatározni. 2013. június 1-jétől hatályosan a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók a jellemzően három tengelyes tömörítő-felépítményes szállítóeszközök után az útdíj mértékéről és az útdíjköteles utakról szóló 25/2013. (V. 31.) NFM rendeletben meghatározott mértékű ún. **e-útdíj** is kötelesek fizetni. A pénzügyi tranzakciós illetékről szóló 2012. évi CXVI. törvény alapján a hulladékkezelő szervezetek, közszolgáltatók is **tranzakciós illeték** fizetésére kötelezettek.

A Beadvány szerint a fenti terhekre és költségekre figyelemmel a Ht. által az átmeneti időre meghatározott, 2012-es árszínvonalon rögzített, a szakterületi infláció mértékével sem számoló közszolgáltatási díj alkalmazásával a környezeti fenntarthatóság szempontjából korszerűbb élenjáró közszolgáltatók gazdasági helyzete ellehetetlenül.

5. Az ügyszökhöz kapcsolódóan vizsgáltuk a Pest Megyei Kormányhivatal fogyasztóvédelmi eljárását is az ezzel kapcsolatosan Fót városból érkezett állampolgári panasz alapján. A beadvány szerint a panaszos a Közszolgáltató díjalkalmazása és számlázási gyakorlata miatt a Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez (a továbbiakban: Fogyasztóvédelmi hatóság) fordult. A Fogyasztóvédelmi hatóság a beadványhoz is mellékelte határozatában⁶ megállapította a jogsértést, fogyasztóvédelmi bírságot szabott ki a Közszolgáltatóval szemben, valamint a Közszolgáltatót kötelezte a díjtételek közötti különbséget visszafizetésére és a jövőbeni hasonló jogsértő magatartástól való tartózkodásra.

A Közszolgáltató az első fokú határozattal szemben fellebbezett, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság másodfokú határozatában⁷ az első fokú határozat részbeni megváltoztatása⁸ mellett az első fokú határozatot helybenhagyta és felhívta a Közszolgáltató figyelmét arra, hogy az első fokú határozatban megfogalmazott kötelezéseknek – a másodfokú határozat rendelkező részében törölt kötelezés kivételével – tegyen eleget.

Az első fokú fogyasztóvédelmi hatóság végzésében⁹ a jogerős döntésben foglaltak teljesítéséről szóló nyilatkozattételre hívta fel a Közszolgáltatót, eljárási bírság kiszabásának kilátásba helyezése mellett. A beadvány szerint az eljárási bírság kiszabására sor került, azonban a Közszolgáltató sem az eljárási bírságot, sem a díjkülönbözet visszafizetésére irányuló kötelezést nem teljesítette.

A díjkülönbözet visszafizetésével kapcsolatos álláspontja szerint a Ht. átmeneti rendelkezései alapján alkalmazandó közszolgáltatási díjak közötti településenkénti jelentős különbségek ugyanazon közszolgáltatás esetén az igazságtalan megkülönböztetés tilalmába ütköznének, ezért a Közszolgáltató díjpolitikája a településenként eltérő, heterogén díjak alkalmazását nem teszi lehetővé.

A Közszolgáltató beadványához mellékelte iratanyag szerint a Fót város területén alkalmazott közszolgáltatási díjak tekintetében a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság egy korábbi másodfokú határozatának¹⁰ bírósági felülvizsgálata iránt a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon per¹¹ volt folyamatban.

⁶ PEO/001/5603-2/2014.

⁷ HAJ-00679-2/2015.

⁸ A másodfokú hatóság az első fokú határozat rendelkező részéből a következő egy kötelezést törölte: „A Kft.-t kötelezem továbbá, hogy minden esetben tegyen eleget a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseknek, mely szerint írásban, érdemben és határidőn belül válaszolja meg a fogyasztó panaszát.”

⁹ PEO/001/62-7/2015.

¹⁰ HAJ-02758-6/2013.

¹¹ 8. K. 27153/2014.

Ennek során a felperes Közszolgáltató kérelmére a Közszolgáltatási területen ellátandó közel 300.000 lakos érintettsége alapján a közszolgáltatás ellátásának biztonságához fűződő közérdekre tekintettel a bíróság a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság határozatának végrehajtását az első fokú határozatra is kiterjedően végzésében¹² felfüggesztette. A Közszolgáltató beadványához ugyancsak mellékelte a Hivatal Nógrád, Pócsmegyer és Kerepes településeken alkalmazott díjak tekintetében lefolytatott díjfelügyeleti eljárásban 2015. február 20-án¹³, március 24-én¹⁴, illetve április 3-án¹⁵ hozott határozatainak másolatait, amelyekben a Hivatal a korábban jogszabálysértő díjak alkalmazását megtiltotta, és kötelezte a Közszolgáltatót a határozatban foglalt díjtételek alkalmazására.

6. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáról szóló miniszteri rendelet előkészítésével kapcsolatos kérdésünkre a Miniszter és a Hivatal arról tájékoztatta vizsgálatunkat, hogy a Ht. 47/A. § (1) és (2) bekezdése szerint, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjak megállapítására vonatkozó javaslatát a Hivatal első alkalommal (a Ht. Rezsitv.-vel való módosítása eredményeképpen) 2013. helyett 2014. szeptember 30-án, majd a másodikat 2015. szeptember 30-án küldte meg a Minisztérium részére.

A Minisztérium arról is tájékoztatta¹⁶ vizsgálatunkat, hogy a Rezsitv. alapvető célja az volt, hogy a Kormány által meghatározott rezsicsökkentés a lakosság hulladékgazdálkodási díjat megállapító számláiban is ténylegesen realizálódjon, ami alapvető lakossági érdekeket szolgál.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjak miniszteri rendeletben történő elhalasztása a Kormány által meghatározott rezsicsökkentés végrehajtását szolgálja. A rezsicsökkentés eredményeképpen ma hazánkban a lakosság számára elérhető közműszolgáltatások díja Európában a legalacsonyabbak között van.

Különösen igaz ez a hulladékgazdálkodási szektorra. A hazai szolgáltatási díjak a Németországban átlagos díjszabás 10-20%-a körül mozognak. Ezen eredmény megtartása társadalmi érdek, amely mellett a Kormány arra törekszik, hogy az állami szervezetek és intézményeket, valamint a gazdálkodó szervezeteket terhelő költségeket is leszorítsa. Ezért olyan megoldást szükséges találni, amely ezt a célt úgy teljesíti, hogy közben az iparág fenntartható pályára áll.

Fenti, a rezsicsökkentéshez fűződő társadalmi érdek és a hulladékgazdálkodási szektor gazdasági és környezeti szempontú fenntartható működésének biztosítása, és javítása érdekében a Kormányülésén meghatározott döntés alapján a Miniszter feladata volt vizsgálatunk idején a hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás holding alapú megszervezésének kialakítása.

A Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium közös előterjesztését állami holding létrehozásáról a Kormány 2015. november 4-i ülésén fogadta el.

A Miniszter tájékoztatása szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szektor átalakítására irányuló intézkedések szándékolt céljai a következők:

- a rezsicsökkentés vívmányainak megőrzése,
- a lehető legkevesebb hulladékot ártalmatlanítsák lerakással,
- az EU által előírt hasznosítási célok teljesítése,
- a termikus hasznosítás, mint végpont kiépítése, valamint a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtési rendszer teljes körű működtetése, amely biztosítja a területileg optimalizált közszolgáltatás ellátását,
- a lakosság részére közel egységes (helyi sajátosságokat figyelembe vevő) színvonalú szolgáltatás biztosítása, az ellátás biztonságának javítása,
- a rendszerben jelenleg fennálló veszteség kivezetése, valamint
- az önkormányzati önrendelkezési jog biztosítása.

¹² 8. K. 27153/2014/2-1.

¹³ VKEEFO_2015/352-4 (2015)

¹⁴ SFO_2014/191-2 (2014)

¹⁵ VKEEFO_2015/356-5 (2015)

¹⁶ KKF/26931-2/2015-NFM

Ezen célkitűzések érdekében a Miniszter javaslatára fogadta el az Országgyűlés a Ht. módosításáról szóló 2015. évi CCXXI. törvényt (továbbiakban: Módosítás).

A Módosítás kiegészítette a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás Ht. 2. § (1) bekezdés 27. pontja szerinti fogalmát a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezésének biztosításával is, amelyet – az önkormányzat hulladékgazdálkodási közfeladata mellett – állami hulladékgazdálkodási közfeladatként határozott meg.

Az állam e közfeladata alapján előkészíti az Országos Hulladékgazdálkodási Terv mellett újként megjelenő Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervet (továbbiakban: OHKT), valamint létrehozza a feladatellátást biztosító koordináló szervezetet, a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.-t. (a továbbiakban: NHKV Zrt.).

A Módosítás érintette a Ht. 88. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltan a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszternek szóló felhatalmazó rendelkezéseket is. A Ht. 88. § (3) bekezdés b) pontja kiegészült a be)-bh) alpontokkal, amelyek szerint a közszolgáltatási díj megállapítására szóló eredeti felhatalmazás mellett a Miniszter jogalkotási feladata a szolgáltatási díj, a díjalkalmazási feltételek, a díjmegfizetés rendje és a közszolgáltatási díj felosztásának elve rendeletben való szabályozása is.

Megalkotta a Kormány a Módosításnak megfelelő végrehajtási rendelkezéseket: az OHKTKr.-t és a NHKVKr.-t, majd a Miniszter az új felhatalmazásai szerinti AdatszolgR.-t és a SzoldgR.-t. 2016. április 1-jétől így az NHKV Zrt. gondoskodik központilag a közszolgáltatási díj számlázásáról, beszedéséről, és behajtásáról, az NHKVKr. 4. § (2) bekezdése szerint az NHKV Zrt-t illeti meg a hulladék haszonanyag-értékesítéséből származó bevétel és kezeli az önkormányzatok és önkormányzati társulások vagyonkezelésre felajánlott vagyonelemeket is.

Az NHKV Zrt. a közszolgáltatók részére a SzoldgR. szerinti szolgáltatási díjat fizet, amennyiben adatszolgáltatási kötelezettségeiket teljesítették, illetve rendelkeznek az NHKV Zrt. által kiadott, az OHKT rendszerelemeként való megfelelésüket igazoló ún. megfeleléségi véleménnyel. Lényeges, hogy a SzoldgR. a standard díj mellett a 3. és 4. mellékletében negatív és pozitív korrekciós tényezőkkel ösztönzi a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egységes és fenntartható színvonalának megteremtését és megőrzését. A Miniszter tájékoztatása szerint a közszolgáltatási díjakat megállapító miniszteri rendelet megalkotásának koncepcionális és kodifikációs előkészítésére a Hivatal 2015. október 30-án megküldött javaslata alapján már a holding alapú közszolgáltatási rendszer működésének megkezdését követően kerülhet sor.

7. Vizsgálatunk ideje alatt, a 2016. április 1-jétől hatályos jogszabályok alapján létrejött az NHKV Zrt. által koordinált hulladékgazdálkodási rendszer. A Közszolgáltató 2016. június 14-én kényszerűen felmondta a komplex közszolgáltatással érintett 44 település szerződését. Felmondó levelünkben jelezték, hogy amennyiben a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. június hónapban át tudja utalni a működésükhöz szükséges pénzügyi forrást, abban az esetben változatlan minőségben el fogják látni a lakosságot.¹⁷

Az ezt követően folytatott egyeztetések eredményeképp a Közszolgáltató honlapján közzétett közlemény szerint 2016. június 24-én a Közszolgáltató megkapta az NHKV Zrt. határozatát a kérvényezett szolgáltatási díj előleg tárgyában. Határozatuk szerint az igényelt bruttó 297 millió forintot három részletben, július 15-ig a rendelkezésükre bocsátják. Az előleg rövidtávon biztosítja az üzemeltetés pénzügyi fedezetét, ezért értesítették az érintett önkormányzatokat, hogy a közszolgáltatási szerződés felmondását hatálytalanítják.¹⁸

Öröndetes a vizsgálat tárgya szempontjából az is, hogy a Társulás keretében a Közszolgáltató által működtetett Zöld Híd Program regionális hulladékgazdálkodási rendszer bővült és a közszolgáltatással ellátott 46 település helyett már 89 településen végzi a Közszolgáltató a komplex közszolgáltatást is.¹⁹

¹⁷ <http://www.zoldhid.hu/nkft>

¹⁸ <http://www.zoldhid.hu/nkft/Nem-all-le-a-szolgalatas-a-Zold-Hid-Regio-Nkft-is-megkapta-a-szolgalatasi-dij-eloleget/>

¹⁹ <http://www.zoldhid.hu/nkft/BOVUL-ES-FEJLODIK-A-ZOLD-HID-PROGRAM/>

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A (2) bekezdés értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható. Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosára nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. A tényállásban foglalt egyes közigazgatási határozatokra így, amelyek felülvizsgálatára bírósági eljárás indult, vizsgálatunk hivatalból sem kiterjeszhető. A Köszolgáltató által benyújtott panaszbeadvány tekintetében a hatáskör szempontjából irányadó rendelkezést az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése tartalmazza, amely szerint „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosára 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 biztosára 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.²⁰ 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.²¹

²⁰ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²¹ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségesség-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.²² 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.”²³

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése értelmében *Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit*. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. A verseny tisztasága, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása, az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépés intézményi garanciái mellett az államnak a fogyasztók jogait is biztosítani kell. Ezzel a cikkel az Alaptörvény a gazdasági versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását, mint a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosításával immanensen összefüggő, egyensúlyi szempontot rögzíti.

Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén – holott a fogyasztói jogok az Alkotmányban korábban nem voltak nevesítve – rámutatott, hogy a piacgazdaság nem azonos a gazdaságban az állami jelenlét teljes hiányával, mert nemzetközi tapasztalatok alapján egyes területeken – így többek között a versenyjog, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén – a *piacgazdaság elve nem csak megengedi, de meg is követeli a bizonyos mértékű állami beavatkozást*.

Akkor, amikor az előző Alkotmány elismerte és támogatta a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, egyben rögzítette azt is, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság. Az Alkotmánybíróság következetes volt abban, hogy a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcéllok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás, fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcéljal.²⁴ Kimondta azt is az Alkotmánybíróság, hogy „önmagában abból a tényből, *hogy a versenyszabadság nem alapvető jog, következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom.*”²⁵ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott, hogy [a] *vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.*²⁶

²² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

²³ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

²⁴ 818/B/1997. AB határozat, ABH 1998., 759, 761. [Lásd még: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994., 117, 120., 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994., 197, 200.]

²⁵ 782/B/1998. AB határozat, ABH 2002., 854, 856.

²⁶ 282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra²⁷, hogy bár az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – nem nevesíti külön a piacgazdaság követelményét, az alkotmánybírói gyakorlat alapján annak két létfontosságú elemét, a vállalkozás és a verseny szabadságát azonban tartalmazza. Kifejtette továbbá: „A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett *vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság*, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét. Ezt támasztják alá a szerződési szabadságnak a Ptk.-ban foglalt garanciális szabályai is.” A *vállalkozás szabadsága, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása, továbbá a tulajdon alapvető jogként való szabályozása – a piacgazdaság deklarálása nélkül is – azt jelenti, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság*.²⁸ Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány szabályain alapuló gyakorlata szerint a *szerződési szabadság önálló alkotmányos jog, amely nem minősül alapjognak*, de az Alkotmány 9. § (1) bek.-ben szabályozott *piacgazdaság lényeges elemeként alkotmányos védelem alatt áll*.²⁹ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is elismerte, hogy a *szerződési szabadság nem korlátozhatatlan*, a piacgazdaságban is szükséges, hogy az állam beavatkozzon a felek magánjogi kapcsolataiba, és meghatározza egyes szerződési típusok formáját vagy kötelező tartalmi elemeit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy kivételes esetben az állam már megkötött szerződések tartalmát is meghatározhatja.³⁰ Erre különösen a hosszú távra kötött szerződések esetén kerülhet sor, e hosszú távú magánjogi jogviszonyok esetén ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy a szerződéskötéskor nem látott olyan gazdasági és társadalmi változások zajlanak le, amelyek a felek valamelyikének érdekét lényegesen sértik, és amelyeknek tudatában a felek nem vagy más tartalommal kötöttek volna szerződést. Ha ezek a változások társadalmi méretet öltenek, és így a szerződések nagy számát érintik, a körülmények megváltozása az állam beavatkozását teheti szükségessé. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a fennálló szerződések tartalmának megállapítása a Ptk. 241. §-ában rögzített feltételekkel történhet, tehát az állam jogszabály útján olyan esetben változtathatja meg a megkötött szerződések tartalmát, amilyen esetben a Ptk. a megállapodás bíróság általi módosítását lehetővé teszi.

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*.” Az Alkotmánybíróság megállapította³¹, 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 megállapította³², 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 megállapította³³ 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*.

²⁷ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat

²⁸ 8/2014. (III. 20.) AB határozat

²⁹ 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, 109/2009. (XI. 18.) AB határozat

³⁰ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

³¹ 996/G/1990. AB határozat

³² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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 eltérni³⁴.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény: a területrendezés körében egyfelől *a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre*; ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek az ágazati koncepciókkal összhangban történő szövegrésze *nem értelmezhető akként*, hogy *az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben*.³⁵

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában³⁶ az Alkotmánybíróság ismételt kimondta, 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. 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 védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási – legyen szó igazgatási vagy gazdasági kérdésről – 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.

³⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³⁵ 14/1998. (V. 8.) AB határozat

³⁶ 16/2015. (VI. 5.) 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 eltorzítsák.”

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

A Kvt. 10. § (1) bekezdése 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.

A hulladékgazdálkodás, ennek részeként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere 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 Ht. szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzéseket megvalósító, komplex és dinamikus struktúra működése révén közvetlenül is a gazdasági és környezetvédelmi értelemben vett fenntartható fejlődést szolgálja.

A Ht.³⁷ és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.³⁸

A közszolgáltatási szerződés tartalmát érintő lényeges szempont, hogy a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes.

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

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.”

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

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

³⁷ A Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja alapján a Ht. 3. § (1) bekezdése biztosítja az összhangot a környezetvédelem általános szabályaival.

³⁸ Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pont, 23. § (4) bekezdés 11. pont; Ht. 33. § (1) bekezdés

Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (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.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

2. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos korábbi jelentésekben az ingatlanhasználók panaszai alapján számos alkalommal fejtettük ki a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének fontosságát a hulladékgazdálkodási díjjal összefüggésben az ingatlanhasználók, mint a sajátos, jogszabályból keletkező kötelem alanyainak oldaláról (pl. a választható hulladékgyűjtő edények méretére, vagy a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetése lehetőségének biztosítására vonatkozó szabályozással összefüggésben).

Jelen vizsgálat alapja első megközelítésben a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesülése a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggésben, ezúttal a jogviszony másik alanyi köre, a Közszolgáltató oldaláról nézve.

Fontos rámutatni, hogy – amint erre fentebb utaltunk – a Közszolgáltató helyzete a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony vertikumában kettős: egyfelől a közfeladat ellátása tekintetében a közszolgáltatási szerződést alapján az önkormányzattal, másfelől pedig a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett és jogosult ingatlanhasználókkal egyszerre áll jogviszonyban. Amennyire a korábbi, ingatlanhasználók panaszai alapján indult vizsgálatainkban inkább a felek polgári jogi jellegű, az ingatlanhasználó-közszolgáltató jogviszonyi oldalhoz kapcsolódóan vizsgáltuk a felmerülő alapjogi kérdéseket, addig most a Közszolgáltató sajátos „kettős” helyzetére figyelemmel, elsődlegesen a hulladékgazdálkodás közfeladat-jellegből kell kiindulnunk. Így lehetséges csak megfelelőképp megvizsgálunk azon alapvető jogok érvényesülését, amelyek jellegüknél fogva nem csak az embert illetik meg, hanem – közvetve, vagy közvetlenül – például a jogi személyek között a Közszolgáltatót is.

A Közszolgáltató panasza szerint a 2013. január 1-től hatályba lépő jogszabályi környezet gyakori, egyoldalú, és hektikus változásai miatt nem biztosított az egészséges környezethez való jog szempontjainak megfelelő, korszerű hulladékgazdálkodási rendszert üzemeltető Közszolgáltatók gazdasági fenntarthatósága.

A Közszolgáltató álláspontja szerint a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét a közfeladat ellátásával összefüggésben a megváltozott jogszabályok azért sértik, mert a 2012. évben az önkormányzati képviselő-testületek által megállapított, a korábbi hulladékgazdálkodási rendszer sajátosságaihoz igazított, településenként különböző árszínvonalon, jelentős különbségekkel megállapított közszolgáltatási díjat „konzerválták” az azóta eltelt 4 esztendőben, miközben a közfeladat ellátásához – ahogyan azt a tényállásban már bemutattuk – 2012-től olyan új, és jelentős mértékű járulékos költség-terhek adódtak hozzá, amelyek aránytalanul megnehezítik és veszélyeztetik a közfeladat ellátásának környezeti és gazdasági fenntarthatóságát. Arra az ombudsmani eszközök és sajátos vizsgálati módszereink révén aligha vállalkozhatunk, hogy a Közszolgáltató panaszában felvetett rendszerszintű kérdéseket közgazdasági és környezeti fenntarthatósági szempontból értékeljük, mert ez egy nagyobb, átfogó vizsgálatot igényelő feladat.

A panasz szerinti, a jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasság gyanúját a jogszabályi környezet változásainak, elsődlegesen a közszolgáltatók gazdasági fenntarthatóságára vonatkozó szabályozás, illetve annak változásai tükrében látjuk lehetségesnek és szükségesnek is megvizsgálni.

3. Jóllehet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználók általi igénybevételének kötelezettsége a korábbiakhoz képest a Ht.-ben sem változott, az Irányelvben meghatározottak szerint a Ht. a RHgt.-hez képest gyökeresen új szemléletben, új fogalmak és intézmények mentén szabályozza a hulladékgazdálkodás egész területét.

A teljesség igénye nélkül kívánunk az alábbiakban rámutatni azokra a lényeges különbségekre, illetve újdonságokra, amelyek a Ht.-ben a korábbi ágazati törvényi szabályozáshoz képest megjelentek.

A Ht. hulladékgazdálkodási rendszere egyértelműen a 7. §-ban szabályozott ún. *hulladékhierarchiára* épül fel, ezzel is összefüggésben – követve az EU irányelvben foglaltakat – megjelenik a *melléktermék* fogalma³⁹, valamint a *hulladékstátusz megszüntésének szabályai*⁴⁰, ezekkel kiegészülve a hulladék fogalma is árnyaltabb lesz.

Ahogy az A JB-2035/2013. és az A JB-5063/2014. ügyekben kiadott jelentés is hangsúlyozza, az új Ht., az RHgt.-hez képest szélesebb körben határozza meg a *hulladékkezelés* fogalmát is⁴¹.

Lényeges különbség, hogy a *települési hulladék* fogalma⁴² is megváltozik a korábbiakhoz képest, a háztartási, vagy ahhoz hasonló *csak szilárd hulladékot* jelöli az új hulladékgazdálkodási rendszerben, a *folyékony hulladékot* már nem, arra eltérő szabályok vonatkoznak.

A közszolgáltatási díj megállapításával összefüggésben a korábbi szabályozáshoz képest lényeges változás, hogy a Möt. szerint a közfeladat ellátására köteles települési önkormányzati Képviselő-testületek díjmegállapítása helyett a Ht. 88. § (3) bekezdés b) pontja a közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszternek ad (a továbbiakban: Miniszter) felhatalmazást a közszolgáltatási díj rendeletben való szabályozására.

Ahogy a tényállásban már bemutattuk, a közszolgáltatási díjról szóló miniszteri rendelet megalkotásáig tartó *átmeneti időszakra* a Ht. 91. §-a eredetileg először 2013 végéig szólóan átmeneti díjalkalmazási feltételeket állapított meg.

A Ht. első módosítása⁴³ az eredeti átmeneti időszakot a díjalkalmazási feltételek változatlanul hagyása mellett egy évvel, 2014. december 31-ig meghosszabbította.

Az átmeneti díjalkalmazási feltételek változatlanul hagyása mellett ezen újabb határidő lejártát megelőzően kihirdetett módosítás⁴⁴ az átmeneti időszak határidejét a miniszter által megalkotandó díjrendelet hatálybalépéséig, bizonytalan időre hosszabbította meg.

A panasz szerint a 2013. január 1-től kezdődő átmeneti időszakra szóló díjalkalmazási feltételek a közszolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos költségek és ráfordítások megtérülésének, valamint a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek és ráfordítások fedezetének biztosítására eleve nem voltak alkalmasak, különösen abban az esetben, ha a hulladékkezelés a hulladékhierarchia szerinti prioritások érvényesítése mellett valósul meg.

Mielőtt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szabályairól szóló miniszteri rendelet hiányával kapcsolatos kérdéseket értékelnénk, azt kell előzetesen megvizsgálnunk, hogy az Irányelv és a Ht. szerinti hulladékgazdálkodási rendszerhez adaptált hulladékgazdálkodási díj megállapításának jogszabályi feltételei megfelelően biztosítottak-e.

³⁹ Ld. Ht. 8. §

⁴⁰ Ld. Ht. 9-10. §

⁴¹ vö. RHgt. 3. § 1) és Ht. 2. § (1) bekezdés 36. pont

⁴² Ld. RHgt. 3. § c) *települési hulladék*: a háztartásokból származó szilárd vagy folyékony hulladék, illetőleg a háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék;

Ht. 2. § (1) bekezdés 43. *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló *szilárd* hulladék;

⁴³ A rezsi-csökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény, hatályos 2013. május 10-től

⁴⁴ Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény

4. A Ht. 46-52. §-ai tartalmazzák a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjjal, megállapításának előkészítésével kapcsolatos törvényi rendelkezéseket, amelyek végrehajtására, és a *hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályainak, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szerkezetére vonatkozó szabályozás* megalkotására a Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában a Kormánynak ad felhatalmazást.⁴⁵

Jelenleg ugyan a RHgt. felhatalmazása alapján a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló DíjmáKr. hatályban van, azonban ennek rendelkezései – jöllehet a Ht. hatálybalépését megelőzően a települési hulladék-fogalomnak megfelelően a folyékony hulladéokra vonatkozó rendelkezést módosítással⁴⁶ hatályon kívül helyezték – nem a Ht. hulladékgazdálkodási rendszeréhez igazodnak, hanem a korábbi törvény végrehajtását szolgálják.

A DíjmáKr. *tartalmi szempontból* azonban már *nem értékelhető a Ht. végrehajtási rendeleteként.*

Egyfelől fogalomhasználata, mögöttes törvényi intézményrendszere nem felel meg a Ht.-nak, mert az a korábbi RHgt. fogalom- és intézményrendszerén alapul (pl. a DíjmáKr. 2. § (2) bekezdése, továbbá 7. és 8. §-ai szerinti „települési szilárd hulladék” fogalma ekként már nem jelenik meg a Ht. szabályozásában, illetve abban a DíjmáKr. 9. §-ában szereplő „időlegesen használt ingatlan” fogalma sem szerepel már, továbbá a szelektív hulladékgyűjtés 6. § (5) bekezdés szerinti „opcionális” jellege is megszűnt 2015. január 1-jétől).

Másfelől a DíjmáKr. számos rendelkezést tartalmaz, amely az RHgt.-ben még nem szerepelt, azonban 2013. január 1-től hatályosan a Ht. szabályozásában megjelenik: pl. a Ht. 46. § (1) bekezdését⁴⁷ megismétli a DíjmáKr. 3. § (1) és (2) bekezdése⁴⁸; a Ht. 46. § (2) bekezdését⁴⁹ a DíjmáKr. 3. § (3) bekezdése⁵⁰; a Ht. 47. § (1) bekezdését⁵¹ a DíjmáKr. 2. § (1) bekezdése⁵²; a Ht.

⁴⁵ A Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában foglalt felhatalmazás közlönnyállapot szerint a *hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályai* megalkotására szolt, azonban a Ht. második, 2013. évi CXIV. törvénnyel való módosítása 2013. július 1-től a felhatalmazást kiegészítette a *hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szerkezetére vonatkozó szabályozással*

⁴⁶ A hulladékról szóló törvénnyel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 441/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 29. §-a

⁴⁷ Ht. 46. § (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat - a vegyes hulladék mennyiségével arányosan - a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával úgy kell megállapítani és szabályozni, hogy a) a díj a költség-hatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra, a közszolgáltatás hatékonyságának javítására, a kapacitások hatékony igénybevitelére, a közszolgáltatás minőségének folyamatos javítására, valamint a környezetterhelés csökkentésére ösztönözzön, valamint b) az e törvény szerinti céltartalék összege, a folyamatos hulladékgazdálkodási közszolgáltatás indokolt költségei, a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségei, a közszolgáltatás tartós ellátásához, fejlesztéséhez szükséges indokolt költségek, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény bezárásának, reaktivációjának, utógondozásának és monitoringjának indokolt költségei figyelembevitelre kerüljenek.

⁴⁸ DíjmáKr. 3. § (1) A közszolgáltatási díjat úgy kell meghatározni, hogy a) a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos költségek és ráfordítások megtérülésének, valamint a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek és ráfordítások fedezetének biztosítására alkalmas legyen, és b) ösztönözzön a közszolgáltatás biztonságos és legkisebb költségű ellátására, a közszolgáltató kapacitásának hatékony kihasználására, valamint a hulladékkezelés csökkentésére és a hatékony hulladékgazdálkodásra. (2) Az (1) bekezdés a) pontja szerinti költségnek és ráfordításnak minősül különösen a) a hulladékgyűjtés, -szállítás, -ártalmatlanítás, -hasznosítás gyakorlásához szükséges, a hulladékkezelő létesítménynek, eszköznek a közszolgáltatással kapcsolatos üzemeltetési költsége és ráfordítása, ideértve a fenntartással és karbantartással felmerülő költségeket és ráfordításokat is; b) a közszolgáltatás körében működtetett létesítmények bezárásának, reaktivációjának, utógondozásának és a harminc évig történő monitorozásának a díjfizetési időszakra vetített költsége; c) a számlázás és díjbeszedés költsége; d) a környezetvédelmi kiadás és ráfordítás, különösen a környezetvédelmi hatósági eljárásért fizetett illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, a jogszabályon alapuló környezetvédelmi kötelezettségek teljesítése érdekében végzett beruházások, illetve mérések és vizsgálatok költsége; e) az a) pont szerinti létesítmények, eszközök elhasználódásából eredő, azok felújítását, pótlását, korszerűsítését, bővítését, rekonstrukcióját szolgáló kiadások és ráfordítások.

⁴⁹ Ht. 46. § (2) Az (1) bekezdés alapján meghatározott díjalapot csökkenteni kell a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához biztosított költségvetési, önkormányzati támogatással, továbbá a hulladék hasznosításából vagy hasznosítás céljára történő értékesítéséből származó bevétellel.

⁵⁰ DíjmáKr. 3. § (3) Közszolgáltatási díjsökkentő tényezőként kell figyelembe venni a közszolgáltatás teljesítéséhez biztosított, a költségek ellentételezésére kapott költségvetési, illetve önkormányzati támogatást, a közszolgáltatás teljesítése folyamatában keletkező melléktermékek, így különösen a hulladéklerakó gáz, komposzt, valamint a szelektíven begyűjtött hulladékok hasznosításából vagy hasznosítás céljára történő átadásból származó bevételt.

⁵¹ Ht. 47. § (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni.

47. § (2) bekezdését⁵³ a DíjmáKr. 2. § (2) bekezdése⁵⁴, és a Ht. 47. § (3) bekezdését⁵⁵ a DíjmáKr. 8. § (2) bekezdése⁵⁶.

A Jat. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy (...) A szabályozás *nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.*

Az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése szerint *a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.*

Megállapítottuk, hogy a DíjmáKr. Ht.-val ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

5.1. A Jat. 13. § (1) bekezdése alapján⁵⁷ a már hatályon kívül helyezett törvény felhatalmazó rendelkezése szerint alkotott végrehajtási jogszabály hatályban marad, ha a régi és az új törvény felhatalmazó rendelkezése megegyezik.

A Ht. kihirdetésekor a 88. § (1) bekezdés 17. pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés alapvető, funkcionális tartalmában és szóhasználatában megegyezett a RHgt. 59. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt korábbi törvényi felhatalmazással, a Ht. hatálybalépésével egyidejűleg – az előző pontban foglalt tartalmi ellentmondásoktól függetlenül, formai szempontból – a Jat. 13. § (1) bekezdés alapján nem volt szükséges a DíjmáKr. hatályon kívül helyezése.

A Ht. második, 2013. évi CXIV. törvénnyel való módosítása azonban 2013. július 1-től hatályosan a korábbi Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában foglalt felhatalmazást kiegészítette *a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szerkezetére* vonatkozó szabályozással, így ettől kezdődően a hulladékgazdálkodási díj tárgybeli azonossága mellett az RHgt. és Ht. felhatalmazó rendelkezései tartalmilag eltérnek. Tehát a Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában és a korábbi, RHgt. 59. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezések ugyan azonos szabályozási tárgykörre (díjmegállapításra) vonatkoznak, azonban a módosítás következtében a Ht. szerinti felhatalmazás „*a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szerkezetére*”, mint új és sajátos szabályozási tárggyal való későbbi kiegészítése révén a két felhatalmazó rendelkezés valójában eltérő tartalmú, nem egyezik meg.

A Jat. 13. § (1) bekezdése alapján a Ht. és az RHgt. felhatalmazó rendelkezései között azonos tárgykör vonatkozásában a Ht. 2013. július 1-től hatályos módosítása eredményeként bekövetkező tartalmi eltérés, a régi és az új felhatalmazó rendelkezések megegyezésének hiánya felveti a DíjmáKr. hatályon kívül helyezésének szükségességét. 5.2. A Jat. 5. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.” A Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontján alapuló, elsődlegesen a 46-52. § végrehajtásához szükséges, illetve a hulladékgazdálkodási díj szerkezetét szabályozó rendelet megalkotására ugyanakkor vizsgálatunk lezárásáig nem került sor, ennek szükségességéről, illetőleg az ezzel kapcsolatosan korábban már megtett intézkedésekről a hulladékgazdálkodási díj-rendelet előkészítésével összefüggésben a Miniszter nem adott tájékoztatást. Tekintettel a fentebb a 4. és az 5.1. pontban kifejtettekre, a Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában foglalt felhatalmazással összefüggésben a Ht.-ből, mint felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten nem következik a Jat. 5. § (4) bekezdésében foglalt kivételre okot adó körülmény. A Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában foglalt felhatalmazás alapján ezért a Kormány, mint jogosult jogalkotási kötelezettsége megállapítható.

⁵² DíjmáKr. 2. § (1) A közszolgáltatási díjat legalább egyéves díjfizetési időszakra kell meghatározni.

⁵³ Ht. 47. § (2) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj egytényezős vagy kéttényezős díjként állapítható meg.

⁵⁴ DíjmáKr. 2. § (2) A települési szilárd hulladék (a továbbiakban együtt: települési hulladék) kezelésére irányuló közszolgáltatás díját külön-külön kell meghatározni. A települési szilárd hulladék kezelésére irányuló közszolgáltatási díj egytényezős vagy kéttényezős díjként határozható meg.

⁵⁵ Ht. 47. § (3) A kéttényezős díj rendelkezésre állási díjból és ürítési díjból áll.

⁵⁶ DíjmáKr. 8. § (2) A fizetendő közszolgáltatási díj az egységnyi díjtételek alapján számított ürítési díj és alapidj (rendeletkezésre állási díj) összege.

⁵⁷ Jat. 13. § (1) A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

Meg kívánjuk jegyezni azt is, hogy a Közszolgáltató beadványával is érintett, a Ht. 88. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt miniszteri felhatalmazás alapján megalkotandó hulladékgazdálkodási díjról szóló rendeletet *megelőzően* szükséges és fontos a Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontja szerinti a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályaira, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szerkezetére vonatkozó jogszabály előkészítése és megalkotása. *Megállapítottuk, hogy a Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában foglalt felhatalmazás szerinti jogszabály megalkotásának elmulasztása aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye szempontjából.*

6. A Ht. 2013. január 1-i hatálybalépése óta vizsgálatunk lezárásáig összesen 25 alkalommal módosult, amely a módosulások tartalmi vizsgálatától függetlenül átlagosan a jogszabályi környezet *két havonkénti változási gyakoriságát* jelzi.

Az alábbiakban ezek közül kizárólag a közszolgáltatási díjról szóló miniszteri rendelet megalkotásával, illetve az átmeneti időszakra szóló díjalkalmazási feltételekkel kapcsolatos módosításokat értékeljük a panaszban felvetett problémákkal összefüggésben.

A közszolgáltatási díjról szóló miniszteri rendelet megalkotásáig tartó átmeneti idősokra a Ht. 91. §-a átmeneti díjalkalmazási feltételeket állapított meg.

A tényállásban már utaltunk rá, hogy a Ht. 91. § (1) bekezdésében foglalt 2013. december 31-ig tartó, az átmeneti díjalkalmazási feltételek tekintetében eredetileg előírt határidőt a Ht. Rezsitv.-el való módosítása egy évvel, 2014. december 31-ig meghosszabbította. Végül a 2014. december 29-én kihirdetett módosítás⁵⁸ nyomán az átmeneti díjalkalmazási feltételek alkalmazási határidejét a közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter Ht. 88. § (3) bekezdés b) pont bb) alpontja szerinti felhatalmazás szerint megalkotott rendeletének hatálybalépéséig tartó idősokra terjesztette ki. A Közszolgáltató panaszával összefüggésben fontos rámutatnunk arra, hogy a Ht. hatálybalépésekor az átmeneti díjalkalmazási feltételekre megállapított egy év átmeneti idő először két évre, majd a miniszteri rendeletalkotás jövőbeni, bizonytalan feltételéhez kötődő határidőre módosult. Másfelől a Ht. első módosítása kivezette a Ht. közlönyállapot szerinti 91. § (4) bekezdésében foglalt, a díjalkalmazási feltételek szerinti díjnál magasabb díj megállapítása iránti kérelem és eljárás lehetőségét biztosító rendelkezést (az ún. „díjrugalmassági klauzulát”) a szabályozásból. Az átmeneti időre szóló díjalkalmazási feltételek statikus alkalmazási kötelezettsége *mellett* a közszolgáltatás gazdasági és környezeti fenntarthatósága szempontjából hasznos, a rendszer gazdasági feltételeinek dinamikáját biztosító rendelkezést az átmeneti idő hosszabbodását tekintve a jogalkotó talán túlságosan is korán kivezette a szabályozásból – miközben az átmeneti időre 2013-ban megállapított díjalkalmazási feltételek tartalmi felülvizsgálatára, esetleges módosítására nem került sor.⁵⁹

A Ht. 2015. december 22-én kihirdetett módosítása⁶⁰ a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szinten gazdasági és környezeti szempontú fenntartható működésének biztosítása, és javítása érdekében az önkormányzati közfeladat-ellátással összefüggésben sajátos, állami hulladékgazdálkodási feladatokat állapított meg, amelynek ellátására, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás koordinálására létrehozta az NHKV Zrt.-t. A végrehajtási rendeletek: az OHKTKr., a NHKV Kr. megalkotására 2016. március 31-én sor is került, ezek másnaptól, azaz 2016. április 1-jétől léptek hatályba, az új rendszer működése a 2016. július 1-el hatályba lépő rendelkezésekkel vette kezdetét. A közszolgáltatási díj, valamint a Közszolgáltató panaszja szempontjából lényeges változás, hogy a Koordináló szerv által működtetett, holding alapú közszolgáltatási rendszerben a számlázást és a lakosságtól a közszolgáltatási díj beszedését a Koordináló szerv végzi, valamint ugyancsak a Koordináló szerv a közszolgáltatók részére szolgáltatási díjat fizet jogszabályokban meghatározott feltételek szerint.

⁵⁸ Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény

⁵⁹ Az átmeneti díjalkalmazási feltételek módosításának, a tartalmi felülvizsgálat szükségessége a díjrendelet jövőbe helyezett perspektívájának nézőpontjából nem tűnhet, nem tűnhetett jelentős súlyú kérdésnek. A Közszolgáltató panaszja alapján feltárt tényállás alapján azonban, különösen az átmeneti idő fokozatos meghosszabbodásával összefüggésben nem tűnik egészen indokolatlannak e kérdést feltennünk.

⁶⁰ A Ht. módosításáról szóló 2015. évi CCXXI. törvény

A Módosítás eredményképp a Ht. 88. § (3) bekezdésben foglalt felhatalmazó rendelkezései is kiegészülnek és felhatalmazást kap a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter, hogy bf) a Koordináló szerv részére történő adatszolgáltatás tartalmát és rendjét, bg) a díjhátralék kezelésére vonatkozó részletszabályokat, bh) a szolgáltatási díjat, a díjalkalmazási feltételeket, a díjmegfizetés rendjét, a közszolgáltatási díj felosztásának elvét rendeletben állapítsa meg.

A miniszter ezen új törvényi felhatalmazásainak megfelelően megalkotta az AdatszolgR.-t, valamint SzolgdíjR.-t, így a törvénymódosítás, valamint a végrehajtási rendeletek alapján 2016. július 1-jén megkezdődött a holding alapú, az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv szerinti új hulladékgazdálkodási rendszer működése.

Fontos kiemelni, hogy a SzolgdíjR. 3. és 4. mellékletében a szolgáltatási díj általános képletéhez megállapított negatív és pozitív korrekciós tényezők, mint gazdasági ösztönzők az Irányelv és Ht. által szabályozott hulladékgazdálkodási rendszer prioritásainak megfelelően ösztönzik a közszolgáltatás fejlesztését az új holding alapú rendszerben.

A jogszabály-módosítások vizsgálatunk során feltárt folyamata, a holding alapú rendszer működésének lehetővé tétele és megkezdése a Közszolgáltató panaszában foglaltak szerinti visszasság gyanúját felvető okokat és körülményeket megszüntette.

Megállapítottuk ugyanakkor, hogy a törvényi szintű szabályozás túlságosan gyakori változása miatt a szabályozási környezet kiszámíthatatlansága aggasztó lehet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

7. Fentiekhez kapcsolódóan azt a kérdést látjuk szükségesnek még megvizsgálni, hogy a Ht.-ből, mint felhatalmazást adó jogszabályból következik-e kifejezetten a jogalkotási kötelezettség szempontjából kivételként értékelhető körülmény a Ht. 88. § (3) bekezdés b) pont bb) alpontja szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díj, a díjalkalmazási feltételek, a díjmegfizetés rendjének rendeletben való megállapítására adott felhatalmazással összefüggésben.

Formális szempontból a Ht. 91. § (1) bekezdésében megállapított átmeneti időszak, illetve az ehhez kapcsolódóan ugyanezen szakasz további bekezdéseiben szabályozott díjalkalmazási feltételek a jogalkotási kötelezettség szempontjából kivételes okokként értékelhetőek. Ugyanígy a korábban már értékelt, a Kormány részére a Ht. 88. § (1) bekezdés 17. pontjában adott felhatalmazás alapján megalkotandó, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályai is a közszolgáltatási díjról szóló miniszteri rendelet előfeltétele, ennek hiányában álláspontunk szerint nem is alkotható meg a Ht. szerinti közszolgáltatási díj szabályozása.

Ahogy az előző pontban említettük, a holding alapú rendszer, illetve az ehhez illeszkedően megalkotott SzolgdíjR. áthidalta, illetve részben betöltötte a díjrendelet, továbbá a közszolgáltatás gazdasági fenntarthatósága szempontjából fennálló hiányt.

A Ht. 3. § (1) bekezdésében foglalt alapelvek a díjmegállapítással kapcsolatosan olyan alapvetően lényeges szempontokat támasztanak, amelyek alapvető-tartalmi jelentőségüknél fogva teszik megkérdőjelezhetővé, illetve cáfolhatóvá a formális kivétel esetét.

Ezek az alapelvek a következők:

1. **A szennyező fizet elve:** a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos vagy a hulladékká vált termék gyártója felelős a hulladék kezeléséért, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért;

2. **A költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve:** a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a költséghatékony környezetvédelmi célok megvalósításával és a közszolgáltatást igénybe vevő lakosság fizetőképessége szerint fenntartható üzemeltetési költségekre figyelemmel úgy kell biztosítani, tervezni és fejleszteni, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó feladatok ellátása a legkisebb mértékben tegye szükségessé a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj és a hulladék ártalmatlanítása után fizetendő díj emelését, és az ártalmatlanítás díja ne eredményezhesse a hulladéklerakási járulék közszolgáltatóra vagy a lakosságra történő áthárítását.

3. A keresztfinanszírozás tilalmának elve: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díját úgy kell megállapítani, hogy az fedezetet nyújtson a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás indokolt költségeire és ráfordításaira, valamint a közszolgáltató e tevékenységével kapcsolatos ésszerű nyereségére; az ésszerű nyereség nem tartalmazhatja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáson kívül eső egyéb, gazdasági tevékenységei költségeinek, ráfordításainak fedezetét.⁶¹ Álláspontunk szerint a holding alapú, új rendszer működtetéséhez, fenntarthatóságához és egyensúlyához szükséges fedezet csak olyan módon biztosítható ezen alapelveknek, illetve a Ht. szabályozásának megfelelően, ha a Ht. 88. § (3) b) pont bb) alpontjában foglalt felhatalmazása szerinti jogalkotási kötelezettsége alapján a miniszter a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjról, a díjalkalmazási feltételekről, a díjmegfizetés rendjének szabályiról szóló rendeletet megalkotja. *Megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjról, a díjalkalmazási feltételekről, a díjmegfizetés rendjének szabályiról szóló miniszteri rendelet hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes piaci verseny feltételeinek biztosításával összefüggő alkotmányos kötelezettség, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás sajátossága alapján az egészséges környezethez való alapvető jog szempontjából.*

8. Végül a tényállás 5. pontjában, a Közszolgáltató számlázásával, illetve díjalkalmazásával kapcsolatosan a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásához kapcsolódó állampolgári panaszban foglaltakat kívánjuk megvizsgálni. Fontos előrebozsítani, hogy vizsgálati lehetőségeink nem terjednek ki azon, a Hivatal⁶² által hozott határozatokra, amelyeknek felülvizsgálatára bírósági eljárás indult. A panasz a fogyasztóvédelmi hatóság határozatának végrehajtási eljárása során a Közszolgáltató magatartását sérelmezte, mert a határozatban foglalt kötelezés alapján a díjkülönbözet visszafizetését (az eljárási bírság kiszabása ellenére) nem teljesítette. A fogyasztóvédelmi hatóság a végrehajtási eljárás alapjául szolgáló határozatában azt állapította meg, hogy a Közszolgáltató a Ht. 91. § (2) bekezdésében foglalt díjalkalmazási feltétel szerint számlázható díjnál magasabb összegről állított ki számlát, amely jogsértő, és jogkövetkezményként – egyebek mellett – a Közszolgáltatót a jogosan kiszámlázható és a ténylegesen kiszámlázott díjkülönbözet panaszos részére való visszafizetésére kötelezte. A Közszolgáltató a díjkülönbözet visszatérítését előíró kötelezésnek nem tett eleget a határozat végrehajtása során kiszabott eljárási bírság ellenére sem, amely a panasz szerint visszas.

Ahhoz, hogy a Közszolgáltató magatartását a panaszban foglaltakra figyelemmel értékelhessük, előbb a fogyasztóvédelmi hatóság határozatában foglalt, díjkülönbözet visszafizetésére kötelező rendelkezés jogosságát kell megvizsgálni. A panasszal részben érintett fogyasztóvédelmi hatósági eljárás szempontjából a Ht. 83. § (1) bekezdése irányadó, amely szerint „A közszolgáltató által az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban, illetve a díjhátralék esedékességét követően megtett intézkedésekre, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő értesítési, tájékoztatósi, szolgáltatásnyújtási kötelezettségre vonatkozó rendelkezések fogyasztókkal szembeni megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárására az Fgytv.-t kell alkalmazni azzal, hogy a társasházakról szóló törvény szerinti társasházi közösség az Fgytv. alkalmazásában fogyasztónak minősül.” A Fgytv. 47. § (1) úgy rendelkezik, hogy „Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a 45/A. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket

⁶¹ Ld. Ht. 3. § (1) bekezdés e) g) és h) pontjait

⁶² A Ht. 48. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó rendelkezések betartását a Hivatal ellenőrzi. E rendelkezések megsértése esetében a Hivatal határozattal a) megtiltja a jogszabálysértő díj további alkalmazását, és kötelezi a közszolgáltatót a jogszerű ellenérték alkalmazására, b) kötelezi a közszolgáltatót a rendelkezések megsértésével elért többletbevétel jegybanki alapkamat tárgyevi éves átlagával növelt összegének ba) a sérelmet szenvedett fél részére történő visszatérítésére, vagy bb) az általa nyújtott hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett valamennyi ingatlanhasználó részére történő visszatérítésére, ha a sérelmet szenvedett fél személye nem állapítható meg, valamint c) bírságot szabhat ki.”

állapíthatja meg: a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, b) megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását, c) határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezheti a vállalkozást, d) a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti, vagy megtilthatja az áru forgalmazását, illetve értékesítését, (..) g) a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárását, ha az a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges, h) a 16/A. § (1)-(3) bekezdésében foglalt rendelkezések megsértése esetén a jogsértés megállapításától számított legfeljebb egy évig megtilthatja az alkoholtartalmú ital, a dohánytermék, illetve a szexuális termék forgalmazását, e rendelkezések ismételt megsértése esetén pedig elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet legfeljebb harminc nap időtartamra történő ideiglenes bezárását, i) fogyasztóvédelmi bírságot (a továbbiakban: bírság) szabhat ki.”

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint „Az (1) bekezdésben foglalt jogkövetkezmények alkalmazása esetén a fogyasztóvédelmi hatóság - amennyiben azt az eset körülményeire tekintettel szükségesnek tartja - határidő tűzésével kötelezheti a jogsértő vállalkozást, hogy a hibák, hiányosságok, illetve a jogsértés megszüntetése érdekében tett intézkedésekről a hatóságot értesítse.”

A panasszal érintett határozat indokolása szerint a határozatban foglalt jogkövetkezmények meghatározása a Fgytv. 47. § (1) bekezdés i) és b) pontjai és (2) bekezdése alapján történt. Megállapítható egyfelől, hogy a Fgytv. nem jogosítja fel a fogyasztóvédelmi hatóságot arra, hogy a közszolgáltatót a rendelkezések megsértésével elért többletbevétel jegybanki alapkamat tárgyevi éves átlagával növelt összegének a sérelmet szenvedett fél részére történő visszatérítésére kötelezze. Vagyis a Fgytv. rendelkezései alapján a fogyasztóvédelmi hatóság a jogsértés tényének megállapítására, illetve ennek alapján a Fgytv. 47. § (1) és (2) bekezdésében foglalt jogkövetkezmények megállapítására jogosult. Ezen törvényi rendelkezések a fogyasztóvédelmi hatóság által megállapítható jogkövetkezmények között sem a jogosulatlan többletbevétel visszafizetésére kötelezés, sem pedig a kár megállapítására és megtérítésére szóló kötelezés jogát nem biztosítják a hatóság számára.

A fogyasztóvédelmi hatóság e határozata alapján az sem megállapítható, hogy a különbözet megfizetése milyen összegre, vagy milyen időszakban számlázott tételekre szól. A határozat indokolása ugyan egy 2013. november 1-től 2014. január 31.-ig tartó elszámolási időszakra szóló számlára utal, a határozat rendelkező része azonban ezt az időszakot sem rögzíti.

Vagyis a jogsértő állapot megszüntetése érdekében kiadott, különbözet visszafizetésére kötelezés egyfelől nem tette megállapíthatóvá, hogy milyen összegű különbözet megfizetése esetén szűnne meg a jogsértő állapot, másfelől eleve lényeges, hogy a jogsértések jogkövetkezményeinek megállapítása során a szerződésszegéssel, vagy szerződésen kívül okozott kár megtérítésére szóló kötelezésre a fogyasztóvédelmi hatóságot a Fgytv. nem jogosítja fel.

A fogyasztóvédelmi hatóság által közigazgatási határozatban megállapított jogsértések alapján a közszolgáltatási szerződésszegéssel, illetve a szerződésen kívül a fogyasztónak okozott esetleges kár megtérítésére a Ptk. rendelkezései irányadóak, vagyis az ezzel kapcsolatos jogok érvényesítése polgári bírósági útra tartozik. *Megállapítottuk, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság azzal, hogy határozatában jogkövetkezményként olyan kötelezést állapított meg, amelyre nem jogosult, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállást okozott.*

Intézkedések

Az alapvető jogok biztosa az alábbi intézkedéseket teszi.

1. Az Ajbt. 37. -§-a alapján felkéri a hulladékgazdálkodási díj megállapításáért felelős Nemzeti Fejlesztési Minisztert, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályairól, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szerkezetéről szóló kormányrendelet tervezetének előkészítéséről és megfelelő társadalmi egyeztetést követően a tervezet Kormánynak való előterjesztéséről.

2. Az Ajbt. 37. -§-a alapján felkéri a hulladékgazdálkodási díj megállapításáért felelős Nemzeti Fejlesztési Minisztert, hogy gondoskodjon a Ht. 88. § (3) bekezdés b) pont bb) pontjának megfelelően a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjról, a díjalkalmazási feltételekről, a díjmegfizetés rendjének szabályiról szóló miniszteri rendelet megalkotásáról.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkéri a Pest Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottját, hogy gondoskodjon arról, hogy a jelentésben megállapított visszásság megelőzése érdekében a fogyasztóvédelmi hatósági eljárások a jövőben a jogszabályi rendelkezések maradéktalan érvényesítésével kerüljenek lefolytatásra.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.

Bándi Gyula sk.