

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-2421/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Ecséd község három utcájából: az Orgona, a József Attila és a Gárdonyi Géza utcából az ott lakó 25 panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert beadványuk szerint a hulladékszállítást végző közszolgáltató – annak ellenére, hogy utcáikban azok rossz, gépjármű közlekedésre nem alkalmas állapota miatt nem végzett 2010-2013 között szemétszállítást – az első fokú adóhatóságnál kezdeményezte a végrehajtást az elmúlt három évben keletkezett hulladékszállítási díjtartozásaikra. A panaszosok azt is sérelmezték, hogy az álláspontjuk szerint jogosulatlan díjkövetelés számításának az alapja a választható edényméretek közül a nagyobb, 120 literes űrtartalmú hulladékgyűjtő edény szerinti díjtétel.

Beadványukat megelőzően a panaszosok a díjtartozásra indított végrehajtás miatt panasszal fordultak az önkormányzat jegyzőjéhez és a közszolgáltatóhoz is.

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított. A vizsgálatot az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján kiterjesztette a település hulladékgazdálkodásában a panasz benyújtását követően történt egyes változásokra is, mert a visszásság gyanúja természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

A biztos a vizsgálat során megkereste Ecséd község polgármesterét, az AVE Hevesi Városfenntartó Kft.-t (továbbiakban: közszolgáltató) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében, továbbá a tényállás feltárása érdekében a panaszosokat hiánypótlásra hívta fel, illetve helyszíni ellenőrzést is szükségesnek tartott.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3)]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)

- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet (OTSZ.)

A megállapított tényállás

A beadvány, a polgármester, a közszolgáltató tájékoztatása, valamint a helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

Ecséden jelenleg az Orgona utca Szabadság utca és Ady Endre utca közötti kb. 0,25 km hosszú szakasza hozzávetőlegesen 10%-os lejtésű, rendkívül szűk, vízelvezetés nélküli, döngölt földút. A panasszal érintett másik két utca az Orgona utca ezen szakaszáról merőlegesen nyíló zsákutca: a József Attila út földút, a Gárdonyi Géza utca növényzettel részben benőtt földút két házzal. A beadvány és az ahhoz csatolt iratok szerint a korábban földút Orgona utcát a 2010-ben elvégzett csatornázást követően lekövezték, azonban a csapadék hatására több helyen is jelentősen megsüllyedt és állapota olyan mértékben romlott, hogy a személy-gépjárművel való közlekedésre sem volt alkalmas.

Ecséd Község Önkormányzat Képviselő-testülete beadványhoz mellékelte 2013. január 22-i ülésének jegyzőkönyve szerint a csatornázás kivitelezője nem állította helyre az út burkolatát, ezért több helyen 50 cm-es talajsüllyedés keletkezett. Az ülésen a polgármester ígéretet tett az út helyreállítására, elismerve, hogy „a Hámán Kató utcában olyanok a terepviszonyok, hogy a követ leviszi a víz, így marad a sár.”

A beadványhoz mellékelte dokumentumok másolata szerint a jegyző 2012. november 20-án a korábbi években keletkezett díjtartozásra, mint adók módjára behajtandó köztartozásra a végrehajtás megindításáról értesítette a panaszosokat.

Az értesítést követően panaszosok az önkormányzat jegyzőjéhez és a közszolgáltatóhoz is benyújtott panaszbeadványukban vitatták a díjtartozás jogalapját, álláspontjuk szerint a végrehajtási eljárás megindítása jogtalan volt, mert az útviszonyok következtében a közszolgáltató nem szállította el a hulladékot. A jegyző – első fokú adóhatóságként – a panaszt a közszolgáltatóhoz tette át. A közszolgáltató arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy ha az időjárási viszonyok megengedték, úgy megtörtént a hulladékszállítás, amennyiben az út járhatatlan volt, akkor a következő héten szállították el az előző heti hulladékot is.¹

A hulladékgazdálkodás rendjét a község közigazgatási területén Ecséd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 7/2010. (IX.16.) önkormányzati rendelete (továbbiakban: Ör.) szabályozza. Az Ör. szerint az ingatlanulajdonos a hulladék gyűjtéséhez 60 literes és 120 literes kuka gyűjtőedényzet közül választhat. A választott edényméretet a szolgáltatónál köteles bejelenteni, illetve a választása szerinti gyűjtőedényt az ingatlanulajdonos köteles beszerezni.² Az Ör. rendelkezik arról is, hogy a szolgáltató a hulladék elszállítását az önkormányzattal kötött megállapodás szerint hetente, a csütörtöki napon végzi. A szállítási útvonalba Ecséd Község valamennyi utcája beletartozik. A járatkimaradást legkésőbb a szombati napon köteles pótolni. A járatkimaradásról, az ünnepnapok miatti járatmódosításról köteles az ingatlanulajdonosokat és az önkormányzatot értesíteni.³

¹ 188-27/2013. iktatószámú, 2013. február 26-án kelt tájékoztatás

² Ör. 3. § (3) bekezdés és 8. § (1) bekezdés

³ Ör. 5. § (1)-(2) bekezdései

A polgármester vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint az önkormányzati iratok között a 2010-2012. évekből nem találtak olyan értesítést, amelyben a közszolgáltató a fenti utcákat érintő, vagy bármely más járatkimaradásról értesítette volna az Önkormányzatot, vagy a lakosságot, a panasszal érintett utcákban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ezekben az években is zavartalan volt. A közszolgáltató tájékoztatása szerint 2010-2013. között az Orgona, valamint a József Attila utcában végeztek hulladékszállítási közszolgáltatást, a Gárdonyi Géza utcában azonban az Önkormányzattal egyeztetett címjegyzék alapján nem volt olyan ingatlan, amelyet be kellett volna vonniuk a közszolgáltatásba.

Az Orgona és a József Attila utcákban lévő ingatlanhasználók hulladékának gyűjtése és elszállítása jelenleg az Orgona utca két végén 2013. április 30-án kihelyezett 1.100 literes hulladékgyűjtő edényből történik heti egyszeri rendszerességgel, mivel az utcák fizikai állapota és adottsága nem teszi lehetővé azt, hogy az utcákban a gyűjtést végző tehergépjármű közlekedjen. Az érintett utcák – a tájékoztatásban foglalt közszolgáltatói nyilatkozat szerint – nem rendelkeznek szilárd burkolattal, illetve nem tekinthetők kielégítően sík felületűnek sem. Az azokon történő közlekedés a tömörítő felépítménnyel rendelkező tehergépjármű futóművének károsodását okozhatja, illetve a célgépjárművel való közlekedés az érintett útszakaszt jelentősen megrongálná.

A közszolgáltató a járatkimaradások tekintetében azt a tájékoztatást adta, hogy ilyen nem történt a településen, a hulladék gyűjtését és szállítását a közszolgáltatási szerződésnek megfelelően elvégezték, a járatok üritési időpontjának módosítását a települési önkormányzattal egyeztették, ezzel kapcsolatosan mellékelte a 2012. évi ünnepnapok miatti járatnap-módosításról szóló, az Önkormányzat részére megküldött tájékoztatás másolatát.

A közszolgáltató tájékoztatása alapján nem megállapítható, hogy a konténer 2013. április 30-án történt kihelyezését megelőzően az Orgona utca és József Attila utca lakói a keletkező hulladékot hogyan gyűjtötték, és milyen módon adták át a közszolgáltató részére.

A közszolgáltató arról tájékoztatott, hogy ezen utcák ingatlanhasználói közül nyolcan 60 literes hulladékgyűjtő edény használatát jelentették be az Ör. rendelkezései alapján. Arra ugyanakkor nem tért ki, hogy az 1.100 literes konténer kihelyezését követően ezen ingatlanhasználók a hulladékgazdálkodási kötelezettségeiket a 60 literes gyűjtőedény, vagy a kihelyezett konténer(ek) használatával teljesítik.

A 2014. november 27-én tartott helyszíni vizsgálat során megállapítottuk, hogy a Gárdonyi Géza utcában két használatban lévő ingatlan található, amelyek használói a panaszbeadványt is aláírták. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján nem zárható ki az illegális hulladékégetés részleges és időleges gyakorlata sem, amelynek megelőzését, illetve megszüntetését a panasszal érintett utcák állapota, illetve ezzel összefüggésben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás korlátozott hozzáférhetősége sem segítette. Az Orgona utca burkolatát helyreállították, és az Ady Endre utca felőli végén egy darab 1.100 literes konténert helyeztek ki, amely a gyűjtési körzet kiterjedésére figyelemmel a távolabbi ingatlanoktól kb. 300 méterre volt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő

személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

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

II. Az alapjogok tekintetében

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

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította,⁴ 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.

⁴ 996/G/1990. AB határozat

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította,⁵ 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 megállapította⁶ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

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

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.⁷

III. A vizsgálat érdemében

III.1. A vizsgálat panasszal összefüggő megállapításai

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

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

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében.

⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁶ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A Möt. 13. § (1) bekezdésének 2., 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: a településüzemeltetés (...a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása...); a környezet-egészségügy (...); és a hulladékgazdálkodás.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmi jogviszony, amely jogszabályból keletkezik, a vizsgált időszakban hatályos⁸ régi Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint. Ebben a jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdonot szerez.

Az Alkotmánybíróság tehát az ingatlantulajdon megszerzéséhez kapcsolja az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek és jogosultságainak keletkezését, illetve a 174/2011. (XII. 29.) AB határozat azt is megállapította, hogy „*A szervezett módon történő gondoskodás az egyetlen hatásos módja a hulladéktermelők, illetőleg a hulladék elszállításában, elhelyezésében érdekelt személyek és szervezetek önkényétől függő, rendezetlen hulladéklerakás megakadályozásának és az ebből fakadó súlyos környezeti és közegészségügyi veszélyhelyzetek megelőzésének, kiküszöbölésének. Az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítenek meg. A környezetvédelmi és a közegészségügyi célok védelmére az Ör. főszabályként előírja az ingatlanténylegesen használók szolgáltatási díjfizetési kötelezettségét.*”

A panasszal érintett 2012-2013-as időszak átmenetinek tekinthető a hulladékgazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályozás szempontjából: a Hgt.-t 2013. január 1-jétől hatályosan a Htv. váltotta föl. A vizsgált kérdések közül a panasszal érintett végrehajtási eljárást a Hgt. szabályai szerint értékeljük, a hulladékgazdálkodás helyi rendeleti szabályozásával kapcsolatos egyéb, a panasszal közvetetten összefüggő kérdéseit azonban a jelenleg hatályos, új Htv. szerint ismertetjük. A hulladékgazdálkodást az önkormányzatok 2012. december 31-ig hatályosan a Hgt. 23. §-a alapján az önkormányzati rendeletben a közszolgáltatás megállapított tartalma, valamint a közszolgáltatóra, a közszolgáltatás ellátásának módjára, területére, a közszolgáltatás megkötésére és igénybevételének módjára vonatkozóan megállapított rendelkezések szerint, a közszolgáltatóval megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosították.⁹

⁸ A régi Ptk. 2014. március 14-ig volt hatályos, 2014. március 15-től az új Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.” A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

⁹ Hgt. 27. § (3) bekezdés d) pont, 2013. január 1-től hatályosan a Htv. 33. § (1) bekezdés

Ugyancsak az önkormányzati rendelet állapította meg az ingatlan tulajdonosok díjfizetési kötelezettségét, a díj mértékét és megfizetésének rendjét.¹⁰ A vizsgálattal érintett Ör. 1. § (1)–(4) bekezdései szerint a kötelező közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége az Ör.-ben foglalt rendelkezések szerint Ecséd község közigazgatási területén valamennyi ingatlan tulajdonosra kiterjed, az Ör. 9. § (1) bekezdése szerint a *közszolgáltatást igénybevevőknek* kell a díjat megfizetnie.¹¹ A panasszal érintett ügyben a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlan tulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősültek.¹² A tényállás szerint a vizsgált esetben az önkormányzat jegyzője a közszolgáltatónak a végrehajtás megindítása kezdeményezésére irányuló kérelmére indította meg a végrehajtási eljárást.¹³

Nem vitatható, hogy a hulladékgazdálkodással kapcsolatos a fentebb ismertetett jogszabályi rendelkezések – közöttük a közszolgáltatási díjfizetésre, illetve az adók módjára behajtható köztartozásként a közszolgáltatási díjhátraléokra vonatkozó szabályok – a hulladékgazdálkodás fenntartható működését és rendjét biztosítják annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodás rendje a környezet védelme, használata szempontjából a legkíméletesebb módon valósulhasson meg.

Az Alkotmánybíróság határozataira is figyelemmel megállapítható, hogy önmagában az, hogy az első fokú adóhatóság a köztartozásra a jogszabályok alapján a végrehajtási eljárást megindította, a panaszosok alapvető jogaival összefüggő visszásságot nem okozott.

2. Beadványukat megelőzően a panaszosok a díjtartozásra indított végrehajtás miatt panasszal fordultak az önkormányzat jegyzőjéhez és a közszolgáltatóhoz is. A jegyző – első fokú adóhatóságként – a panaszt a közszolgáltatóhoz tette át, amely arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy ha az időjárási viszonyok megengedték, úgy megtörtént a hulladékszállítás, amennyiben az út járhatatlan volt, akkor a következő héten szállították el az előző heti hulladékot is. A panasszal érintett ügyben azonban a közszolgáltatás biztosítása és ellátása tekintetében – a tényállásban ismertetettek alapján – nem egyértelmű, hogy a települési önkormányzat megfelelően teljesítette-e a Möt. 13. § (1) bekezdés 2. pontjában foglalt, a településüzemeltetéssel, a helyi közutak és tartozékainak kialakításával és fenntartásával kapcsolatos közfeladatait, illetve a helyi közút kezelőjeként az ezzel kapcsolatos feladatait, és ezért az sem megállapítható, hogy a panasszal érintett három utcában az ingatlanhasználók az út állapota miatt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást folyamatosan és zavartalanul igénybe vehették-e.

A *polgármester* tájékoztatása szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a panasszal érintett időszakban mindhárom utcában zavartalan és folyamatos volt.

A *közszolgáltató* ezzel szemben tájékoztatásában kifejtette, hogy az érintett utcák nem rendelkeznek szilárd burkolattal, illetve nem tekinthetőek kielégítően sík felületűnek sem, ezért az azokon történő közlekedés a tömörítő felépítménnyel rendelkező tehergépjármű futóművének károsodását okozhatja, illetve a célgépjárművel való közlekedés az érintett útszakaszt jelentősen megrongálná. A közszolgáltató arról is tájékoztatást adott, hogy a panasszal érintett három utca közül a Gárdonyi Géza utcában nem végez közszolgáltatást, mert ott nincsen a közszolgáltatás igénybevételére köteles ingatlanhasználó.

¹⁰ Hgt. 23. § f) pont, 2013. január 1-től hatályosan a Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter rendeletében meghatározott feltételek szerint.

¹¹ Ör. 9. § (1) A hulladékkezelési közszolgáltatás ellátásáért az azt igénybevevők az önkormányzat által meghatározott mértékű díjat kötelesek fizetni, melyet a jelen rendelet 1. melléklete tartalmaz.

¹² A Hgt. 26. § (1) bekezdése szerint Ugyanezen rendelkezést jelenleg hatályosan a Htv. 52. § (1) bekezdése tartalmazza az ingatlanhasználó vonatkozásában.

¹³ A Hgt. 26. § (4) bekezdése, valamint az Art. 145. § (1) bekezdés c) pontja és a 146. § (2) bekezdés a) pontja alapján

A panaszbeadvány és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai ennek ellentmondanak: a panaszbeadványt a Gárdonyi Géza utcában lévő lakóház ingatlanhasználója is aláírta. A helyszíni szemle tapasztalatai alapján a közszolgáltatás igénybevételének lehetősége szempontjából az is kérdéses, hogy kötelezettségük alapján a választott méretű hulladékgyűjtő edényt a panaszosok valamennyien beszerezték-e, valamint hogyan teljesítették hulladékgazdálkodással kapcsolatos, Ör. 8. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeiket. Így a vizsgálatot érintett ügyben nem dönthető el az, hogy a közszolgáltató valamennyi, a közszolgáltatási területen lévő ingatlan tekintetében végzett-e közszolgáltatást, a panasszal érintett utcákban lakó ingatlanhasználókat az önkormányzat megfelelően tájékoztatta-e arról, hogy az Ör. szerint a hulladékgyűjtő edényeket nekik kell beszerezniük, az ingatlanhasználók a hulladékgyűjtő edényeket beszerezték-e, valamint az sem megállapítható, hogy az utcák fizikai állapota miatt a közszolgáltatás hogyan volt biztosított a panasszal érintett három utcában.

Annak megállapítása ugyanakkor, hogy a közszolgáltatás ellátásával és igénybevételével összefüggő jogai és kötelezettségei tekintetében a közszolgáltatási jogviszony alanyait, illetve harmadik személyt terhel-e, s ha igen, milyen mértékben felelősség, mind a régi Ptk. 7.§ (1) bekezdése, mind az új Ptk. 1:6 §-a alapján *bírói útra tartozik. Megállapítottuk, hogy a tényállásban feltártakon túl a közszolgáltatással összefüggő jogok és kötelezettségek teljesítése, illetve az ezzel kapcsolatos polgári jogi felelősség megállapítása nem tartozik az alapvető jogok biztosának az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerinti hatáskörébe.*

3. A Htv. 35. §-a pontosan meghatározza azokat a szabályozási tárgyköröket, amelyeket a települési önkormányzat képviselő-testületének rendelettel szükséges szabályoznia annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megfelelően rendezett keretek között, a közszolgáltató és az ingatlanhasználók jogviszonyát tekintve a Ptk. szerződésekre vonatkozó rendelkezései, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének is megfelelően érvényt szerezve valósuljon meg.

A közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti kötelelem tartalma tekintetében a Htv. 35. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját. A közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit.

Az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket. A Htv. 35. § (2) bekezdése 2015. január 1-jétől hatályosan úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. A szelektív hulladékgyűjtés kötelezettségével kapcsolatosan a közszolgáltató és az ingatlanulajdonosok feladatait, jogait és kötelezettségeit az ugyancsak 2015. január 1-jétől hatályos Hvhr. állapítja meg¹⁴, a települési önkormányzatok rendeleteinek a Hvhr.-t kiegészítő rendelkezéseket kell tartalmazniuk a szelektív hulladékgyűjtés helyi feltételeivel összefüggésben.

¹⁴ Hvhr. 4. § (2) bekezdés, 9. § (4)-(7) bekezdései

Jóllehet, a Htv. a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja¹⁵, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlan tulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei tehát változatlanul (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtődény úrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre irányadó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az OTÉK 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Az Ör. 5. § (1) és (2) bekezdése szerint a közszolgáltató a hulladék elszállítását az önkormányzattal kötött megállapodás alapján hetente, csütörtöki napon végzi. A járatkimaradást legkésőbb szombati napon köteles pótolni, illetve a járatkimaradásról, az ünnepnapok miatti járatmódosításról köteles az ingatlan tulajdonosokat és az önkormányzatot értesíteni. A tényállásban foglaltak szerint a közszolgáltató¹⁶ a panaszosok részére azt a tájékoztatást adta, hogy ha az időjárási viszonyok megengedték, úgy megtörtént a hulladékszállítás, amennyiben az út járhatatlan volt, akkor a következő héten szállították el az előző heti hulladékot is. *E tájékoztatás alapján megállapítható, hogy a közszolgáltató nem teljesítette minden esetben a panasszal érintett utcák vonatkozásában a jogszabályok szerinti heti legalább egyszeri hulladékszállítási kötelezettségét. Megállapítottuk, hogy ezen mulasztásával a közszolgáltató az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy a visszásságot adott időjárási körülmények mellett az út állapota idézte elő, ez az önkormányzat felelősségét is felveti.*

III.2. A vizsgálat önkormányzati szabályozással, valamint a panason túlmutató kérdésekkel összefüggő megállapításai

1. Ecséd Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör.-t a Hgt. 23. §-ában kapott felhatalmazás alapján alkotta meg.

A 2013. január 1-től hatályba lépő Htv. a Hgt.-t egyidejűleg hatályon kívül helyezte.

A Htv. 35. §-a – a korábbi Hgt. 23. §-ához képest – részben eltérő rendelkezésekkel állapítja meg azokat a szabályozási tárgyköröket, amelyeket a települési önkormányzatnak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló rendeletében kell szabályoznia.

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

¹⁵ Htv. 47/A. § (1) bekezdése

¹⁶ 188-27/2013. iktatószámú, 2013. február 26-án kelt tájékoztatás

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Megállapítható, hogy Ecséd Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazása szerint a Jat. 5. § (4) bekezdésében foglalt jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. *Megállapítottuk, hogy jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával az önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

2. A közszolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint a panasz benyújtását követően, 2013. április 30-tól két 1100 literes hulladékgyűjtő konténert helyezett el a panasszal érintett Orgona utca két végében. A helyszíni vizsgálat időpontjában – 2014. november 27-én – ugyanakkor csak egy darab 1100 literes konténer volt az Orgona utcában, annak Ady Endre utca felőli végén.

Az ingatlanhasználók által választható hulladékgyűjtő edények, valamint az alkalmi többlethulladék gyűjtésére használható zsákok méretére vonatkozó szabályozást az Ör. 3. § (3)-(4) bekezdései tartalmazzák, amelyek 60 és 120 literes edény választására és használatára, valamint az alkalmi többlethulladék gyűjtésére 70 és 120 literes zsákok használatára biztosítanak jogot az ingatlanhasználók részére.

Megállapítható, hogy 1100 literes hulladékgyűjtő konténerre vonatkozó szabályozást a közszolgáltató tájékoztatásában foglalt kihelyezési idő szerint hatályosan a jogszabályok, illetve az Ör. egyáltalán nem tartalmaztak, valamint nem tartalmazták a konténerhasználattal összefüggően az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeit sem.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltató nyilatkozata szerint a hulladékszállítást végző tömörítő felépítménnyel ellátott jármű behajtása az Orgona utcába, valamint az arról nyíló két zsákutcába nem lehetséges, és a közszolgáltató csak a konténerben összegyűjtött szemetet szállítja el, a házaknál lévő hulladékgyűjtő edénybe elhelyezett nem, megállapítható, hogy mindenképpen szükséges a konténeres hulladékgyűjtés módjának, a konténeres hulladékszállítás esetén az ingatlanhasználók jogainak és kötelezettségeinek önkormányzati rendeletben való meghatározása a Htv. 35. § c) pontja alapján.

A Hvhr. 7. §-a szerint (1) A vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) A választási lehetőséget az ingatlanhasználó számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az érintett ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, az érintett ingatlan használó természetes személyek számát, valamint a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságot.

Több korábbi ombudsmani jelentés¹⁷ is megállapította, hogy „Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére” a Hvhr. 7. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, a vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége, az ingatlan használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben

¹⁷ AJB-7898/2013, AJB-1537/2013. AJB-7483/2013.

kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.”

A vizsgálat lezárását megelőzően, 2015. január 1-től hatályos Hvhr. 9. § (6) bekezdése szerint ha a közszolgáltatási területre jellemző speciális *területi vagy domborzati viszonyok miatt az adott ingatlan a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthető meg*, a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék gyűjtéséhez az ingatlanhasználók részére *ideiglenes jelleggel konténeres gyűjtést biztosít*. Az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténer az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett kell elhelyezni. Ha a fémkonténer megtelt, azt el kell szállítani. Ugyane szakasz (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a (6) bekezdés szerinti konténeren tájékoztató táblát kell elhelyezni annak érdekében, hogy az ingatlanhasználó számára egyértelmű legyen, hogy a fémkonténerben milyen fajtájú hulladék helyezhető el.

Megállapítható, hogy bár a közszolgáltató az 1100 literes konténereket jogsértő módon, az Ör. erre vonatkozó rendelkezései hiányában helyezte ki, azonban a vizsgálat során feltárt tényállás alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot – a jelentés III.2.1. pontjában megállapított visszássággal összefüggésben – az önkormányzati rendelet szabályozásának hiányossága okozza.

3. Ahogyan a jelentésben erre már többször is utaltunk, a feltárt tényállás szerint nem megállapítható pontosan, hogy a panasszal érintett időszakban a közszolgáltatás teljesítése mennyiben volt lehetséges a közút állapota, a közszolgáltató szállítójárművének behajtási lehetőségei, illetve a gyűjtődények megléte, vagy azok hiánya szempontjából, illetve ezzel kapcsolatosan a jogalanyok közül kit mennyiben terhel polgári jogi felelősség. Ugyanakkor a helyszíni ellenőrzés eredményei alapján nem zárható ki a lakosság körében az illegális hulladékégetés eseti gyakorlata sem.

Az alapvető jogok biztosa korábban, AJB-6236/2012. számú jelentésében az illegális hulladékégetéssel kapcsolatosan megállapította, hogy „a háztartási és egyéb könnyen hozzáférhető hulladékfajták szabálytalan elégetésének súlyos közegészségügyi hatásai vannak. A jog csak a már bekövetkezett szennyezést, környezeti ártalmat tudja büntetni, szankcionálni. Az eredeti állapot helyreállítására, a kibocsátott mérgező, egészségkárosító anyagok légkörből való eltávolítására, az esetleg bekövetkezett egészségkárosodás megszüntetésére nincs lehetőség, így egészségünk és a jövő nemzedékek érdekében a környezetkárosítás megelőzése az elsődleges feladat.”

A Lr. 27. §-a általános jelleggel kimondja a hulladék nyílt téri, illetve a nem erre a célra rendelt hulladékkezelő/hulladékártalmatlanító berendezésben történő hulladékégetés tilalmát, valamint a lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetésének tilalmát.¹⁸ A Lr. 27. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor jogszabály engedhet eltérést az általános tilalom alól, tehát például önkormányzati rendelet megengedheti meghatározott feltételekkel az avarégetést.

A vizsgálat lezárását megelőző friss fejlemény, hogy 2015. március 5-től hatályosan az OTSZ 225. § (1) bekezdése is kimondja a hulladék szabadtéri égetésének általános tilalmát.

¹⁸ Lr. 27. § (1) E § rendelkezéseitől jogszabály eltérően rendelkezhet. 2) Hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék - az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad. (3) Lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetése tilos.

A rendelkezés szerint ha jogszabály másként nem rendelkezik, a lábon álló növényzet, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a belterületi ingatlanok használata során keletkezett hulladék szabadtéri égetése tilos.

A Jat. 3. § szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Megállapítható, hogy az OTSZ 225. § (1) bekezdése a jogszabályi hierarchia szerint magasabb szintű Lr. 27. §-ában foglalt jogszabályi rendelkezést változatlan tartalommal ismétli meg, amely ellentétes Jat. 3.§-ában foglalt párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmával.

E korábbi jelentés megállapította azt is, hogy a jogi eszközök mellett a hulladékégetés környezetszennyező gyakorlatának megfékezése, illetve a hulladékégetés megelőzése érdekében szükség van a közvetett, továbbá a nem jogi jellegű, jogon túli eszközök alkalmazására is.

A jogon túli eszközök között szükség van például a hulladékégetés súlyosan környezetszennyező és egészségkárosító hatásairól szóló tájékoztatásra, illetve a hulladék mennyiségének csökkentését célzó hulladékgazdálkodási eszközökkel kapcsolatos tájékoztatásra, közöttük a termékdíjas csomagolószerek elkülönített gyűjtésének fontosságára, az ezzel kapcsolatos gazdasági ösztönzőkről szóló tájékoztatásra is, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szakigazgatási szervekkel együttműködve.

Ehhez segítséget jelenthet az Országos Környezet-egészségügyi Intézet által elkészített „Tájékoztató az illegális hulladékégetés humán- és környezet-egészségügyi kockázatairól” című részletes szakmai anyag, amelynek megfelelő közzétételével (pl. az önkormányzati lapban, plakátokon, hirdetményeken közzétételével, stb.) az illegális hulladékégetés kockázatainak megismertetésével, különösen a gyerekek veszélyeztetettségének hangsúlyozásával megelőzhető vagy legalább csökkenthető a hulladékégetés gyakorlata.

A korábbi jelentés megállapításai alapján továbbá szükséges a szociális támogatások között mérlegelni a tűzifa biztosításának lehetőségeit és módját annak érdekében, hogy az illegális hulladékégetésnek a nélkülözés, illetve a szolidaritás megfelelő biztosításának hiánya ne lehessen a tévesen értelmezett, „legitim” oka sem.

A már idézett jelentés megállapítása szerint „Az Szt. szerint, a szociálisan rászorult háztartásoknak az általuk lakott lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásaik viseléséhez nyújtott támogatást, azaz a lakásfenntartási támogatást – a támogatás célzottságának biztosítása érdekében – 2011. szeptember 1-jétől elsődlegesen természetben kell biztosítani a települési önkormányzatoknak.

A támogatás bármely fűtési módhoz (gáz-, és villamos energia, szén, olaj, fa) igénybe vehető. Az egészségügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a természetbeni támogatásban részesülőknek csupán 4,9%-át teszi ki a tüzelőanyag költségeihez kapcsolódó természetbeni ellátás. Álláspontom szerint ezt az arányt az elkövetkező években növelni szükséges, hogy minél több rászoruló család számára részben vagy egészben biztosított legyen a téli tüzelő.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a meghatározott célra adott szociális támogatást nem a juttatás céljának megfelelően használják fel”

A korábbi jelentésben foglalt megállapítást kiegészítő szempont, hogy a normatív lakásfenntartási támogatás mellett az Szt. 45. § (1) bekezdése nem zárja ki azt sem, hogy az önkormányzati segélyre vonatkozó szabályozás keretében az önkormányzat a segélyt természetben (pl. szociális tűzifa juttatással) biztosítsa.

Az Szt. 133. § (4) bekezdés e) és g) pontja a normatív lakásfenntartási támogatásra jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályok, illetve az önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályai megalkotásához biztosítja a felhatalmazást.

A tájékoztatás, a szociális támogatások és segélyekre vonatkozó önkormányzati szabályozás közvetett eszközei mellett a települési önkormányzat képviselő-testületének a hulladékgazdálkodás rendjét olyan módon kell szabályoznia, hogy ezekkel a feladatköréhez tartozó szabályozási eszközökkel is segítse a hulladékégetés gyakorlatának elkerülését, és megelőzését.

Az Ör. 8. § (1) bekezdés szerint az ingatlan tulajdonosa köteles a választása szerinti gyűjtőedényt beszerezni. Álláspontunk szerint – fenti szempontokra figyelemmel – az önkormányzat képviselő-testületének a hulladékégetés megelőzése, és a jogkövető hulladékgyűjtés elősegítése érdekében a hulladékgazdálkodási rendelet megalkotásakor mérlegelnie szükséges annak lehetőségét, hogy a hulladékgyűjtő edényeket a közszolgáltató biztosítsa az ingatlanhasználók számára, és ezek beszerzése ne az ingatlanhasználók kötelezettsége legyen.

Megállapítottuk, hogy az OTSZ 225. § (1) bekezdésében foglalt felesleges rendelkezés a Jat. 3. §-ában foglalt párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába ütközik, és ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk, hogy az illegális hulladékégetés valószínűsített gyakorlata miatt az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság hatékony megelőzése és kiküszöbölése érdekében az önkormányzatnak a jogalkotás során, valamint a közvetett, jogi és nem jogi jellegű eszközök megalkotásakor azok összhangja megteremtésére szükséges törekednie.

Összefoglalás

Megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás azzal, hogy a közszolgáltatási díjtarozást adók módjára behajtandó köztartozásként szabályozza, illetve azzal, hogy az első fokú adóhatóság a közszolgáltató kezdeményezésére a végrehajtást a jogszabályok rendelkezései alapján megindította a díjtarozásra, önmagában nem okoz alapvető jogokkal összefüggő visszásságot.

A vizsgálat eredményei alapján nem dönthető el az, hogy a közszolgáltató valamennyi, a közszolgáltatási területen lévő ingatlan tekintetében végzett-e közszolgáltatást, a panasszal érintett utcákban lakó ingatlanhasználókat az önkormányzat megfelelően tájékoztatta-e arról, hogy az Ör. szerint a hulladékgyűjtő edényeket nekik kell beszerezniük, az ingatlanhasználók a hulladékgyűjtő edényeket beszerezték-e, valamint az sem állapítható meg, hogy az utcák fizikai állapota miatt a közszolgáltatást hogyan lehetett biztosítani a panasszal érintett három utcában. Annak megállapítása, hogy a közszolgáltatás ellátásával és igénybevételevel összefüggő jogai és kötelezettségei tekintetében a közszolgáltatási jogviszony alanyait, illetve harmadik személyt terhel-e, s ha igen, milyen mértékben felelősség, bírói útra tartozik.

A közszolgáltató tájékoztatása alapján megállapítható, hogy a közszolgáltató nem teljesítette minden esetben a panasszal érintett utcák vonatkozásában a jogszabályok szerinti heti legalább egyszeri hulladékszállítási kötelezettségét, e mulasztásával az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy a visszásságot adott időjárási körülmények mellett az út állapota idézte elő, ez az önkormányzat felelősségét is felveti. A jelentésben megállapítottuk azt is, hogy a 2013. január 1-jétől hatályos új Htv. felhatalmazó rendelkezése alapján a rendeletalkotásra vonatkozó jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával az önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Ennek alapján egyfelől az, hogy a közszolgáltató a vizsgálatához adott tájékoztatása szerint két darab 1100 literes konténert úgy helyezett ki, hogy a jogszabályok és az Ör. 1100 literes konténerre vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmazott, önmagában ellentétes a jogszabályok rendelkezéseivel. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot ugyanakkor nem a közszolgáltató, hanem a törvényi felhatalmazásnak megfelelően, a helyi viszonyokra tekintettel megalkotott önkormányzati rendelet hiánya okozza.

A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján nem zárható ki a lakosság körében az illegális hulladékégetés eseti gyakorlata sem, amelynek megelőzése és kezelése a jogi és nem jogi eszközök (köztük a lakosság tájékoztatása, valamint hulladékégetés megelőzése érdekében a rászoruló családok részére a téli időszakban szociális tűzifa juttatása) összehangolt megalkotása és alkalmazása révén mind az egészséges környezethez való alapvető jog, mind pedig a testi-lelki egészséghez való alapvető jog szempontjából sürgető feladat.

Ehhez kapcsolódóan állapítottuk meg, hogy a lábon álló növényzet, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a belterületi ingatlanok használata során keletkezett hulladék szabadtéri égetésének tilalmát Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló BM rendelet¹⁹ a levegő védelméről szóló kormányrendelettel²⁰ párhuzamosan mondja ki, amely a párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába²¹ ütközik és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedések

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy gondoskodjon a jelentésben megállapított visszásság kiküszöböléséről, és helyezze hatályon kívül az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdését.
2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Ecséd Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésben tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Ecséd Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon az illegális hulladékégetés gyakorlatának megfékezése és megelőzése érdekében a megfelelő jogi és nem jogi eszközök összhangjának megteremtéséről.
4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri az AVE Hevesi Városfenntartó Kft. ügyvezető igazgatóját, hogy a jelentésben megállapított visszásság elkerülése érdekében a jövőben a közszolgáltatást minden esetben a jogszabályok szerint végezze.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

¹⁹ Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdése

²⁰ A levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 27. §

²¹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §