



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-2063/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

Érintett szerv: Nyírtéti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-2063/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

Az eljárás megindulása

A panaszos még 2013 februárjában fordult az alapvető jogok biztosához, többek között azért, mert habár egyedül él és hetente mindössze 30 l-nek megfelelő mennyiségű hulladék keletkezik, a helyi önkormányzati rendelet alapján csak a 120 l-es hulladékgyűjtő edényzetet veheti igénybe, és a fizetendő hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj is ennek megfelelően kerül kiszámlázásra, amelynek mértékét túlzónak találta.

A panasz alapján áttekintettem a vonatkozó önkormányzati rendeletet és tekintettel arra, hogy felmerült a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elve, és a jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem Székely Község Önkormányzatától.

Érintett alapvető jogok

- *Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye.* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet
- Székely Község Önkormányzat képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás igénybevételéről, a köztisztasággal kapcsolatos kérdésekről szóló 1/2014. (I. 24.) rendelete (a továbbiakban: Ör.)

Megállapított tényállás

Vizsgálatom során áttanulmányoztam a panasz benyújtásakor hatályos, Székely Község Önkormányzat képviselő-testületének a Székely Község hulladékgazdálkodásáról, a köztisztasággal kapcsolatos kérdésekről szóló 8/2005. (VI. 3.) számú, és a Települési szilárd hulladék 2012. évi legmagasabb közszolgáltatási díjának megállapításáról szóló 9/2011. (XII. 20.) számú rendeleteit, illetve – a rendelkezéseimre álló információk szerint – az előbbi rendeleteket

felváltó és jelenleg is hatályos Ör.-t. Az Ör. nem teszi lehetővé¹ a 120 (110) literes gyűjtőedénynél kisebb méretű edény választását az ingatlantulajdonosok számára.

Az ombudsmani gyakorlat szerint, így példaként említve az OBH-1187/2010. számú jelentésben megállapítottakat, „*az Alkotmányban deklarált jogállamiság és az abból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzati rendelet azszal, ha a 120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, ezáltal nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, vagyis nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban, így a Hgt.-ben² és a kormányrendeletben foglalt, szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elve követelményének*”.

Az előbb említett jelentés kiadása óta hatályba lépett Htv. 46. § (1) bekezdés a) pontja már úgy szól, hogy 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 díj a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra, a közszolgáltatás hatékonyságának javítására, a kapacitások hatékony igénybevétele, a közszolgáltatás minőségének folyamatos javítására, valamint a környezetterhelés csökkentésére ösztönözzön.

Előbbiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése, és 21. § (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése alapján kértem³ a Székely Község Önkormányzatának jegyzőjét, hogy ismertesse álláspontját, illetve kértem tájékoztatását a megtett, vagy a megtenni tervezett intézkedésekre vonatkozóan. 2014. április 2-án kelt válaszában⁴ a Nyírteti Közös Önkormányzati Hivatal Székelyi Kirendeltsége arról tájékoztattott, hogy az önkormányzat kezdeményezte a közszolgáltatónál, hogy a 120 literes helyett kisebb méretű gyűjtőedény is választható legyen, és amennyiben annak nem lesz akadálya, az Ör. is módosulni fog.

Ezt követően két alkalommal is tájékoztatást kértem⁵ Nyírteti Közös Önkormányzati Hivatal Székelyi Kirendeltségétől, arra vonatkozóan, hogy mikor nyílik majd lehetőségük a lakosoknak a 120 literesnél kisebb űrtartalmú hulladékgyűjtő edényzet megrendelésére, használatára. A megkeresések sikertelenek voltak, így további két alkalommal⁶ Székely Község Önkormányzatának jegyzőjétől⁷ is tájékoztatást kértem. Leveleimre sajnos egyszer sem érkezett válasz, ezért az írásos megkeresésen kívül telefon útján⁸ is kért munkatársam tájékoztatást egyrészt a megkeresések tárgyára, másrészt a válasz elmaradásának okára vonatkozóan. A jegyzői hivatal munkatársának szóbeli tájékoztatása szerint a község területén elérhetőek a kisebb méretű hulladékgyűjtő edények, ám az írásbeli válaszában elmaradásának okát nem sikerült felderíteni és a beszélgetést követően – munkatársam kifejezett kérésének ellenére – sajnos továbbra sem érkezett hivatalos válasz a jegyző részéről.

Az online elérhető Nemzeti Jogszabálytár alapján az Ör. a mai napig nem módosult.

Az időközben hatályba lépett⁹, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése úgy szól, hogy a vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.

¹ Ör. 7. § (8) bekezdése szerint a közszolgáltatás alá tartozó ingatlanon 120 literes hulladékgyűjtő edényzetben, 120 liternek megfelelő mennyiségű hulladékot helyezhetnek ki az ingatlanok elé.

² A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény. Hatálytalan: 2013. január 1-től.

³ 2014. március 26-án kelt AJB-4101-3/2013. számú levélben

⁴ 516-4/2014/Sz. számú levél

⁵ 2014. július 7-én kelt AJB-4101-6/2013.; 2015. június 22-én kelt AJB-4101-8/2013. számú levelek

⁶ 2015. december 10-én kelt AJB 4101-9/2013. számú és 2016. szeptember 26-án kelt AJB-2905-4/2016. számú levelekben

⁷ Székely község 2013. január 1-jétől közös önkormányzati hivatal keretén belül működteti a jegyzői hivatalt, ám az újbóli megkeresés a község honlapjának akkori információi alapján került kiküldésre. A két hivatal címe egyébként megegyezik.

⁸ 2017. március 6-án

⁹ A Korm. rendelet 2014. december 31-én jelent meg, de idézett passzusai csak 2016. január 1-jétől léptek hatályba.

Az (1a) bekezdés alapján a közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül - az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel -

a) a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert,

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

Az (1b) bekezdés szerint az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja. Az (1c) bekezdés pedig úgy szól, hogy a közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény ürítésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az ürítéskor elektronikus úton rögzíti.

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

A tényállás megnyugtató és mihamarabbi tisztázása érdekében tájékoztatást kértem¹⁰ a többek között Székely község területén is hulladékszállítási közszolgáltatást végző gazdasági társaságtól (a továbbiakban: közszolgáltató). Hivatalos válasz sajnos a közszolgáltatótól sem érkezett be a mai napig.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, 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 számár-biztosítva.

II. Az érintett alkotmányos jogok 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”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt is kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság¹¹. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok betartásával születhet érvényes jogszabály és működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

¹¹ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

Az Ajbt. 25. § (1) és (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik. *Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.*

Az alapvető jogok biztosának alkotmányos feladatai ellátásához szükséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy az ombudsman feladat- és hatáskörét el tudja látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályozza az Alaptörvényben meghatározott feladatok ellátását, továbbá lehetetlenné teszi, illetve jelentősen megnehezíti az adott ügygel összefüggő körülmények felderítését és az annak eredményétől függő intézkedések megtételét. Ebből következően az együttműködési kötelezettség megsértése önmagában is alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

A tényállásban ismertetett körülményekre tekintettel megállapítom, hogy a Nyírtéti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője a megkeresések teljesítésének elmulasztásával megsértette a biztos vizsgálati jogosultságait, továbbá korlátozta alkotmányos jogköre gyakorlását, ezáltal pedig a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Szabolcs-Szatmár Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy intézkedjen a Nyírtéti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének küldött megkeresések teljesítése érdekében.
2. A jelentésben feltárt alapvető jogok érvényesülése, és a visszásságok jövőbeni bekövetkeztének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Nyírtéti Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, hogy a jövőben helyezzen nagyobb hangsúlyt az alapvető jogok biztosával való együttműködésre.

Budapest, 2017. október 6.

Székel László

