

## MENNYIT ÉR A KÖZSZOLGÁLTATÁS? A HULLADÉKKEZELÉSI DÍJSZABÁS ALKOTMÁNYOS PROBLÉMÁI

*Szilágyi Emese*<sup>62</sup>

*Az alapvető alkotmányos követelményeknek a közszolgáltatások megszervezése során is érvényesülniük kell. A jogállamiság elvének és az emberi jogoknak az érvényre juttatása mind a fogyasztók, mind a szolgáltatók érdekeinek védelme érdekében elengedhetetlen. A jogállamiság figyelembe vétele ugyanis alkalmas a közszolgáltatások természetében rejlő információs aszimmetria redukálására, illetve a korrupció kiküszöbölésének elősegítésére.*

A továbbiakban elsősorban a fogyasztónak, mint alkotmányos jogok alanyának szempontjából közelítem meg a területet, egy konkrét közszolgáltatás, nevezetesen a hulladékkezelés példáján keresztül. A hulladékkezelési közszolgáltatás ugyanis kötelező jellegénél fogva minden háztartást érint; megszervezése és díjszabása azonban számos alkotmányos problémát vet fel a gyakorlatban. A problémakör „állatorvosi lóként” alkalmas lehet a közszolgáltatási díjszabással szemben támasztható alkotmányos elvárások vizsgálatára.

A közszolgáltatások – így a hulladékgazdálkodás – megszervezése során az állam változó szerepfelfogásának jelei érhetők tetten:

- a 2011-es Alaptörvény és a hozzá kapcsolódó jogszabályok a korábitól lényegesen eltérő megközelítésben gondolkodnak a helyi önkormányzatok szerepéről;
- a gazdasági válság egyik hozadékaként a közszolgáltatások szabályozásának elsődleges céljává a díjak növekedésének mérséklése, és a magánbefektetői jövedelem-kivonás korlátozása vált;
- a reformok tekintélyes részéről elmondható, hogy azok a vagyoni átrendeződés és a centralizáció irányába mutatnak, az állam pedig lépésről lépésre kiterjed;
- politikai prioritásként jelent meg a fogyasztói díjak központi meghatározása, azaz a lakossági rezsicsökkentés.

Mindennek jelei jól kitapinthatóak a jogi szabályanyagban is.

Így az új önkormányzati törvény<sup>63</sup> a hulladékgazdálkodást helyi önkormányzati feladatként definiálja, míg a hulladékokról szóló törvény<sup>64</sup> a település feladatává teszi a közszolgáltatóval történő szerződéskötést. Fontos változás, hogy az illetékes miniszter kapott felhatalmazást a közszolgáltatási díj megállapítására – ez tehát immár nem az önkormányzat által rendeletben megállapítandó kérdés.

Az Alkotmánybíróság számos esetben úgynevezett jogállami követelményeket állapított meg a hulladékkezelési közszolgáltatás díjszabásával összefüggésben. Egy korai ügyben<sup>65</sup> a *jogbiztonság* elvéből vezette le azt a követelményt, amely szerint a szemétszállítás díjának megállapítása során figyelemmel kell lenni az egyedi életkörülményekre.

<sup>62</sup>Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

<sup>63</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, (Mötv.)

<sup>64</sup> 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról, (Htv.)

<sup>65</sup> 26/1997. (IV. 25.) AB határozat

A konkrét esetben a probléma az volt, hogy Gárdony képviselőtestülete a személyszállítási szolgáltatásért fizetendő díj megállapítása során azonos díjszabást alkalmazott az eltérő jellegű –nyaraló és állandó használatú – ingatlanok tulajdonosainak vonatkozásában. A testület kimondta, alkotmányos követelmény az, hogy „valamely közszolgáltatás díja megállapításának a jogalkotó az érintett csoportokhoz tartozók körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal értékelje.” Valójában a testület ezen érvek mentén akár a hátrányos megkülönböztetés megvalósulását is megállapíthatavolna.

Nem sokkal később erre sor is került egy velenceieset<sup>66</sup> kapcsán, amelyben a képviselőtestület rendeletalkotása során nem volt arra figyelemmel, hogy az üdülőingatlanok tulajdonosai nem egész évben veszik igénybe a közszolgáltatást. Az éves díjtétel emiatt nem tükrözte a valós használatot és a szemétkibocsátást. A testület ebben az esetben a *diszkriminációtilalom sérelmé*t állapította meg az eltérő élethelyzetekből fakadó különbségek figyelmen kívül hagyása miatt.

Az Alkotmánybíróság *egy klasszikus magánjogi alapelvet, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét* sértő önkormányzati rendeletet azért semmisített meg, mert azt a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményébe ütközőnek találta. A bírák leszögezték,<sup>67</sup> hogy „a tényleges arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósítja meg, amely a díjat az elszállított szemét mennyisége alapján állapítja meg.”

Végül a jogszabályokban sorozatosan ismétlődő problémák arra készítették a testületet, hogy vizsgálja meg, esetlegesen jogalkotói mulasztás eredménye-e az, hogy ilyen széles körben kerül sor alkotmányellenes önkormányzati rendeletalkotásra.

Ennek keretében a testület az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló törvény<sup>68</sup> azon rendelkezéseit vizsgálta meg, amelyek felhatalmazást adtak az önkormányzatoknak a rendeletek megalkotására. A vizsgálat során az AB megállapította, hogy a felhatalmazó rendelkezés sértette a jogállamiság alapelvét, ugyanis az nem határozta meg a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait. Ezekben az esetekben – tekintettel arra, hogy az önkormányzatok többsége a közfeladatot olyan gazdasági szervezet útján látja el, amelyben maga is gazdaságilag érdekelt – az önkormányzatokat a rendeletalkotás során saját gazdasági érdekeik is befolyásolják. A jogállamiság elveinek megfelelő megoldás érdekében *a törvényalkotónak kell szabályoznia a közszolgáltatási díjak megállapításának garanciális szabályait.*

Nem találta azonban alkotmányellenesnek azt a megoldást a testület, amikor az ingatlanok tulajdonosainak a használt tárolóedények méretéhez igazodóan kellett a díjat megfizetniük.<sup>69</sup> Feltétel azonban, hogy az ingatlantulajdonosok több, különböző méretű gyűjtőedény közül választhassanak. Ugyanis a gyűjtőedények közötti választás lehetősége garantálja a díjfizetésre kötelezettek számára, hogy amennyiben ingatlanjukon rendszeresen kevesebb szemét keletkezik, akkor áttérjenek egy kisebb méretű edényre, s csupán az ennek kapcsán felmerülő alacsonyabb költséget fizessék meg.

Az ombudsmani gyakorlat újabb megfontolásokkal egészíti ki az Alkotmánybíróság által felállított követelményrendszert: amennyiben a díjhátralék behajtására nem az arra előírtak szerint kerül sor, úgy az elvezethet a *tisztességes eljáráshoz való jog* sérelméhez is.

<sup>66</sup>54/1998. (XI. 27.) AB határozat

<sup>67</sup>48/2000. (XII. 18.) AB határozat

<sup>68</sup> 1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről, (Kötv.)

<sup>69</sup>506/B/2001. AB határozat

A biztos a közszolgáltató által kiküldött fizetési felszólításokkal összefüggésben állapította meg, hogy a díjhátralék, a késedelmi kamat és a behajtás költségei *adók módjára behajtandó köztartozásnak* minősülnek.<sup>70</sup> Ezek behajtását a közszolgáltató a település jegyzőjénél kezdeményezheti. Az ombudsman rámutatott, hogy „amikor a közszolgáltató a törvényi feltételek figyelmen kívül hagyásával jár el a díjhátralék beszedése során, a jogállamiság elvének, az abból fakadó jogbiztonság követelményének, *a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jognak a sérelmét* valósítja meg.”

Az ombudsmani gyakorlatból szembetűnő, hogy számos esetben közel azonos „típushibák” voltak megállapíthatók:

- a közszolgáltatás szüneteltetésének szabályozására nem, vagy nem megfelelően került sor;
- a gyűjtőedények mérete nem differenciált, ezért nem teljesül az egyenértékűség és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának elve;
- az elmaradt közszolgáltatási díjak behajtása során a szolgáltató jár el az önkormányzat adóhatósága helyett, amely önkényes gyakorlat a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezet;
- tényleges ellenszolgáltatás nélkül került sor díjkövetelésre.

Bár a jogszabályi keretek a közelmúltban szignifikánsan megváltoztak, a gyakorlat azt mutatja, hogy *a közszolgáltatási díjszabással kapcsolatos problémák szinte konstansnak tekinthetők*. Az ombudsmani jelentésekből kitűnik, annak ellenére, hogy az önkormányzatok a 2013. január 1-jét követő időszakra hatályosan nem alkothattak és nem is tarthattak hatályban a közszolgáltatási díjat megállapító rendeleteket, több települési önkormányzat közszolgáltatási díjat állapított meg.

A Kúria is több esetben rámutatott, hogy számos önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tett eleget. A Htv. 88. § (4) bek. értelmében ugyanis az önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége bár korlátozottan, de fennmaradt: helyi rendeletben kell szabályozni ugyanis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételeinek szabályait, továbbá a köztisztasági rendelkezéseket, valamint a díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

Azonban, a kúriai gyakorlatból kiolvasható, hogy több önkormányzat elmulasztott eleget tenni a jogalkotási kötelezettségének. A bírói fórum arra is felhívta a figyelmet, hogy a felhatalmazás terjedelme korlátozott: bár a jogalkotási kötelezettség fennáll, a „teljesítésekor figyelemmel kell lennie a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, díjalkalmazási feltételeket megállapító, valamint a díjmegfizetés rendje körében megalkotott rendeletében foglaltakra.”<sup>71</sup>

Más esetekben a Kúria is azt állapította meg, hogy a felhatalmazás címzettjének megváltozása ellenére a települési képviselő testület rendeletben állapította meg a hulladékkezelési közszolgáltatás díját.<sup>72</sup> Az ilyen, törvénysértő önkormányzati rendeleteket a Kúria megsemmisíti.

Úgy tűnik, a hulladékszállítási díjszabással kapcsolatos alapvető problémák immár két és fél évtizede változatlanok: a díjszabás során figyelmen kívül maradnak az eltérő élethelyzetben lévők szempontjai, amely az *egyenlő bánásmód* sérelmével jár. Vagy jogszabályi hiányosságok, vagy közszolgáltatói gyakorlat eredményeként aránytalanságok jelentkeznek az

<sup>70</sup><https://www.ajbh.hu/kozlemenyek-archiv/-/content/10180/15/ismet-a-kukasedeny-mereterol;jsessionid=650410D229F56AFD7BE68AC2EA7E613A> (2015. 09.25.)

<sup>71</sup>Köm.5006/2014/3.

<sup>72</sup>Köf.5015/2014/3.

elvégzett közszolgáltatás és a megfizetendő díj tekintetében, amely a *jogbiztonságot* veszélyezteti. A díjhátralékok behajtása során a közszolgáltatók önkényesen járnak el, amely a *tisztességes eljáráshoz való jog* sérelméhez vezet.

Az ombudsmani és kúriai esetjog vizsgálata rávilágít arra is, hogy a jogszabályok módosulása, illetve a hatáskörök megosztása az illetékes miniszter és a települési önkormányzatok között újabb bizonytalanságokat idéz elő. Ezt példázzák azok az esetek, ahol az önkormányzatok elmulasztanak eleget tenni jogalkotási kötelezettségüknek, vagy felhatalmazó rendelkezések hiányában is rendeletet alkotnak.