

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2688/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

Beadványa szerint a panaszos siófoki üdülőingatlanát évek óta nem használja, így azon hulladék sem keletkezik. A helyi rendelet azonban az üdülőingatlanok esetében nem teszi lehetővé a közszolgáltatás szüneteltetését, ezért a közszolgáltató folyamatosan követeli a hulladékszállítási díjat.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

**A megállapított tényállás**

A beadvány szerint a panaszos évek óta nem használja üdülőingatlanát, a használaton kívüliség tényét jelezte a közszolgáltatónak is, ennek ellenére folyamatosan küldik a számlákat. A közszolgáltató tájékoztatása szerint a helyi rendelet szabályozása alapján nem lehetséges az üdülőingatlanok tekintetében a közszolgáltatás szüneteltetése.

A panasz alapján megvizsgáltam Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékról és a hozzá kapcsolódó közszolgáltatásról szóló 6/2013. (III. 4.) rendeletének (Ör.) szabályozását.

Az Ör. 3. §-ban szereplő értelmező rendelkezések szerint:

1. Lakóingatlan: Siófok város közigazgatási területén fekvő ingatlan, vagy ingatlanegység, mely egész éves használatra alkalmas, ezért használója egész évben folyamatosan életvitelszerűen használja, vagy jellemzően üdülésre vagy üdültetésre használja, legalább egy az ingatlanban lakóhellyel rendelkező lakója van és az ingatlan használata során települési hulladék keletkezik, melynek gyűjtéséről, és elhelyezéséről az ingatlan használója a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételével gondoskodik és ennek ellentételezéseként hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles.

2. Üdülőingatlan: Siófok város közigazgatási területén fekvő, egész éves használatra alkalmatlan ingatlan, vagy ingatlanegység, melyben sem lakóhelyet sem tartózkodási helyet nem létesítettek, melyet a tulajdonosa a használati szezonban csak üdülésre, vagy üdültetésre használhat, a használat során települési hulladék keletkezik, melynek gyűjtéséről, és elhelyezéséről az ingatlan tulajdonosa a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételével gondoskodik és ennek ellentételezéseként hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles.

3. Használati szezon: április 1-jétől október 31-éig tart.

4. Ingatlanegység: a lakóingatlan, vagy üdülőingatlan önálló egysége, olyan helyiség, vagy egymással belső kapcsolatban álló fő – és mellékhelyiségek műszakilag is összetartozó együttese, amelynek a szabadból, vagy az épület közös közlekedőjéből nyíló önálló bejárata van, meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas.

5. A lakóingatlan használójának kell tekinteni: a) a tulajdonost, b) a haszonélvezőt, c) a földhasználati joggal rendelkezőt, d) az ingatlan bérlőjét, e) a társasházat, f) a lakásszövetkezetet, g) azt aki az ingatlant egyéb jogcímen használja.

Az Ör. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó köteles az ingatlanán keletkező települési hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. (...)

Az üdülőingatlanokra vonatkozó különleges szabályok között az Ör. 8. §-a szerint (1) Az üdülőingatlan tulajdonosa a 2. mellékletben foglaltak alapján, járatnapokon kívüli időszakban is köteles gondoskodni a keletkezett hulladék összegyűjtéséről, kezeléséről, illetve saját költségén a térségi hulladékgazdálkodási létesítménybe történő beszállítatásáról. Amennyiben az üdülőingatlan tulajdonosa a közszolgáltató által rendszeresített zsákban helyezi ki a hulladékot, a közszolgáltató köteles gondoskodni annak elszállításáról. (2) Az üdülőingatlan tulajdonosa a használati szezonon kívül is köteles a köztisztaságról szóló önkormányzati rendeletben szabályozott ingatlan tisztántartási és karbantartási kötelezettségének eleget tenni.”

A Közszolgáltatás szüneteltetésének szabályaira vonatkozóan az Ör. 8/A. § szerint (1) Mentésül a közszolgáltatási díj időarányos részének a megtérítése alól az a lakóingatlan használó, aki a) az ingatlanát tárgyévben megszakítás nélkül legalább 3 hónap időtartamban nem használja, b) a gyűjtőedény azonosító matricáját a közszolgáltató részére leadja, c) az ingatlan használaton-kívüliségét a közszolgáltató képviselőjének jelenlétében, annak üzletszabályzatában részletesen szabályozott módon ellenőrzött nullás vízfogyasztással (egyedi óra hiányában elektromos energiafogyasztással) igazolja, és d) hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjhátraléka a bejelentés benyújtásának időpontjában nincs. (2) Nullás vízfogyasztásnak tekintendő, ha a mérőóra kezdő és a záró óraállása között legfeljebb 3 m<sup>3</sup> vízfogyasztás, vagy maximum 50 kWh óra fogyasztás keletkezik a használaton kívüli ingatlanban.

(4) A lakóingatlan használója köteles az ingatlan használaton kívüliségének kezdetét legalább 15 nappal megelőzően a közszolgáltató felé írásban bejelenteni. Az írásbeli bejelentés csak teljes naptári hónapokra szólhat.

A közszolgáltató a bejelentés befogadásáról köteles írásban visszaigazolást adni az ingatlan használó részére. (5) A lakóingatlan használója a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének időszakára, rendelkezésre állási díjként, köteles az időarányos közszolgáltatási díj 50%-át megfizetni.”

Az Ör. 5. számú melléklete megállapítja a „Nagydarabos lom házhoz menő jellegű, a közszolgáltatóval megrendelésre történő beszállíttatásának kedvezményes díjait és a szolgáltatás igénybevételének szabályait”. A díjakat az 5. melléklet 1. pontja köbméterenkénti nettó árként állapítja meg.

## **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 köztisztviselő, 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. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosára 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 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, *eljárásom során irányadónak tekintem 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 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

Az irányadó alkotmánybíróági 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint<sup>5</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

### III. A vizsgálat érdemében

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

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

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.

Az Ötv. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágeszélőirtás); és a hulladékgazdálkodás.

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

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.<sup>6</sup>

A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a Ptk. 201. § (2) bekezdése állapítja meg, amely szerint, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

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.

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 ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 198. § (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.

A Htv. 35. § bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: *a*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait; (...) *c*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának

---

<sup>6</sup> A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit, f) az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat.

Jóllehet a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását a korábbi szabályozáshoz képest eltérően, közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. a gyűjtődény választható ürmértéke, az üdülőingatlanokra vonatkozó részletes szabályok, az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására, irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Korábban az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű – a hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.<sup>7</sup> módosítását, kiegészítést olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat. A vizsgált, önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

<sup>7</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá *az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit*.

Így a hatályos szabályozás alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének már kötelezően meg kell állapítania azokat a feltételeket, amelyek mellett az ingatlanhasználók kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését (ennek részeként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességet) abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagy kezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.

Az Ör. 3. § 5. pontja szerint a *lakóingatlan használójának* kell tekinteni: a) a tulajdonost, b) a hasznélvezőt, c) a földhasználati joggal rendelkezőt, d) az ingatlan bérlőjét, e) a társasházat, f) a lakásszövetkezetet, g) azt aki az ingatlant egyéb jogcímen használja.

Megállapítható, hogy az Ör. szabályozása a Htv. fogalomrendszerétől eltérően nem az *ingatlanhasználó* általános, törvényben meghatározott fogalmára építi szabályozását, hanem az Ör. 3. § 1. és 2. pontjában meghatározott „Lakóingatlan” illetve „Üdülőingatlan” sajátos fogalom meghatározást alapul véve az ingatlanhasználók általános köréből mintegy kiemeli a *lakóingatlan használók* csoportját, és erre az alanyi körre vonatkozólag sajátos szabályokat állapít meg, amelyek ugyanakkor nem vonatkoznak azokra a Htv. szerinti ingatlanhasználókra, akik az Ör. fogalomhasználata szerint *üdülőingatlan használók* (tulajdonosok).

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

A Jat. 3. §-a értelmében 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 ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjában az ingatlanhasználóra irányadó fogalom-meghatározás az ingatlannak, ingatlanegységnek az Inyvtv. 11-13. §-ában megállapított fogalmán alapul.

Az Inyvtv. 12. §-a úgy rendelkezik, hogy a földrészleten kívül *önálló ingatlannak* kell tekinteni: *a)* az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona (a továbbiakban: önálló tulajdonú épület), *b)* a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget (a továbbiakban: öröklakás) a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt, *c)* a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget, *d)* a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől [*a-d)* pontok szerinti ingatlanok együtt: egyéb önálló ingatlan].

Az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdésében, valamint 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas területi övezeti besorolás alapítja

meg. Az egyes ingatlanok üdülő jellegét az Inyvtv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozó adatként az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza.

Tekintettel arra, hogy az ingatlanhasználó fogalmát a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja megállapítja, az Ör. 3. § 1. és 2. pontjában a lakóingatlanra és az üdülőingatlanra megállapított rendelkezések olyan összefüggésben is jogszabálysértőek és feleslegesek, hogy az Ör. fogalomrendszerében e rendelkezések alapján „lakóingatlan használók” és „üdülő ingatlan tulajdonosok” tekintetében az Ör. a Htv. szabályozásával ellentétes, indokolatlan megkülönböztetésen alapuló rendelkezéseket állapít meg. (Ld. Ör. 3. § 5. pont, 8. § (1)-(2), 8/A. § (1)-(3) bekezdései, (5) bekezdése).

A szabályozás olyan szempontból is ellentmondó, hogy az Ör. 3. § 1. pontja a lakóingatlan fogalmában az üdülést, üdültetést is használati módként jelöli meg, ugyanakkor az üdülőingatlanokra vonatkozó, az Ör. 8. §-ában foglalt speciális szabályok az üdülőként használt lakóingatlanok használóira nem, csupán az Ör. 3. § 2. pont szerinti üdülőingatlanok tulajdonosaira vonatkoznak.

*Megállapítottam, hogy az Ör. 3. § 1., 2., és 4. és 5. pontjában szereplő „értelmező rendelkezések” ellentétesek Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményével, és a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütköznek, valamint túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson.*

Az Ör. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. (...)

A Htv. 35. § c) pontja szerint 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 Htv. 38. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi. (2) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.

A Htv. 39. §-a úgy rendelkezik, hogy (2) A természetes személy ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékot - kormányrendeletben, miniszteri rendeletben vagy a települési önkormányzat (Budapesten a fővárosi önkormányzat) rendeletében meghatározott feltételek szerint - hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti. E jogot a természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a közszolgáltató részére megfizette. (4) Ha az ingatlanhasználó a zöldhulladék komposztálásáról saját maga nem gondoskodik, a zöldhulladékot elkülönítetten gyűjti, és a közszolgáltatónak úgy adja át, hogy a zöldhulladék komposztálhatósága, illetve lebontása biztosítható legyen.

*Megállapítottam, hogy az Ör. 4. § (1) bekezdésének „továbbá hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról gondoskodni” szövegrésze ellentétes a Htv. 38. § (1)-(2) bekezdésével, 39. § (2) és (4) bekezdésével, továbbá túlmutat a települési önkormányzat részére Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerinti, a Htv. 35. § c) pontja vonatkozásában adott felhatalmazáson.*



A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat.

A Htv. 35. § e) pontja szerint a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteit a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg.

Az Ör. 8/A. §-a ugyanakkor a közszolgáltatás szüneteltetésének szabályai között, a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával és 35. § e) pontjával ellentétesen az ingatlanhasználók közül kizárólag a *lakóingatlanok használói* számára biztosítja a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét, az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai számára azonban nem.

Tekintettel arra, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja alapján ingatlanhasználók, a szabályozásnak az Ör. 8/A. §-ában foglalt módja nem felel meg a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjában, 35. § e) pontjában és 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezéseknek.

*Megállapítottam, hogy az Ör. 8/A. § (1)-(3) bekezdései ellentétesek a Htv. 2. § (1) bekezdésének 34. pontjával, valamint Htv. 35. § e) pontjával, mert az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazzák a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást.*

*Megállapítottam, hogy a vizsgálattal érintett települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja alapján a Jat. 5. § (4) pontja szerint fennálló, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó jogalkotási kötelezettségét részben elmulasztotta.*

Az Ör. 8/A. § (5) bekezdése szerint a lakóingatlan használója a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének időszakára, rendelkezésre állási díjként, köteles az időarányos közszolgáltatási díj 50%-át megfizetni. Az Ör. 5. számú mellékletének 1. pontja a „nagydarabos lom, lim-lom” hulladék elszállításának díjára vonatkozóan megállapítja a lom, lim-lom mennyiségéhez igazodóan az elszállítás „kedvezményes” nettó díjösszegeit. Az Ör. e rendelkezései közvetlenül a közszolgáltatási díjat állapítják meg, az ingatlanhasználók díjfizetési kötelezettségének mértékére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 21. pontja szerint *háztartási hulladék*: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint *lomhulladék*, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot.

A „lom, lim-lom” a Htv. rendszerében nem önálló hulladékkategória tehát, hanem a háztartási hulladék fogalmának része, így arra vonatkozólag a Htv. közszolgáltatási díj megállapításával kapcsolatos rendelkezési irányadók.

A Htv. 47/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg. A 35. § e) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit. A 88. § (4) bekezdése szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat.

A 35. § e) pontja tekintetében a közszolgáltatási díjjal kapcsolatos komplementer szabályozásra adott felhatalmazást pontosítja a 88. § (4) bekezdés d) pontja szerinti felhatalmazó rendelkezés, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket kell rendeletben megállapítania.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatási díj mértékére a miniszteri rendelet megalkotásáig, illetve 2014. december 31-ig a Htv. 91.§ (1)-(2) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezések vonatkoznak, törvényi felhatalmazás hiányában a települési önkormányzat képviselő-testülete a miniszteri rendelet megalkotásáig *sem* állapíthatja meg a közszolgáltatási díjat, nem állapíthat meg a közszolgáltatási díjra, a díjfizetési kötelezettség mértékére vonatkozó rendelkezéseket, illetve a Htv. rendelkezéseivel ellentétes, a közszolgáltatási díjjal összefüggő egyéb olyan rendelkezéseket, amelyekre a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazása nem terjed ki.

A Htv. 47. § szerint (2) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj egytényezős vagy kéttényezős díjként állapítható meg. (3) A kéttényezős díj rendelkezésre állási díjból és ürítési díjból áll. (4) Az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.

A Htv. ezen rendelkezéseivel ellentétesen az Ör. 8/A. § (5) bekezdése szerint a lakóingatlan használója a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének időszakára, rendelkezésre állási díjként, köteles az időarányos közszolgáltatási díj 50%-át megfizetni. Vagyis a Htv. 47. § (4) bekezdésében megállapított üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok körénél általánosabb, a „lakóingatlan használók” alanyi körére terjeszti ki a szüneteltetéssel összefüggésben az Ör. 8/A. § (5) bekezdése az 50%-os közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséget, amely ellentétes a Htv. 47. § (2)-(4) bekezdéseivel, továbbá a 47/A. § (1) bekezdésével.

*Megállapítottam, hogy az Ör. 8/A. § (5) bekezdése, valamint 5. számú melléklet 1. pontjának a lomhulladék közszolgáltatási díjának megállapítására vonatkozó rendelkezései ellentétesek a Htv. 35. §-ával, 47. § (2)-(4) bekezdéseivel, 47/A. § (1) bekezdésével és 88. § (3) bekezdés b) pontjával, továbbá túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete részére a Htv. 88. § (4) bekezdésben adott felhatalmazáson. Az Ör. 3. § 1., 4., 5. pontjai, 4. § (1) bekezdése, 8/A. § (1)-(3) és (5) bekezdései, továbbá 5. számú mellékletének 1. pontja jogszabályba ütköznek, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottam továbbá, hogy az Ör. nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát követelményét és ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

## **Intézkedésem**

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Siófok Város Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésében tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza, továbbá a jelentésben megállapított, jogszabályba ütköző rendelkezésekkel összefüggő visszásságot kiküszöböli.

Budapest, 2014. március

Székely László sk.