

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-429/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Velence külterületén lévő, művelés alól kivett, kert és gazdasági épületként nyilvántartott ingatlanát nem használta, ennek ellenére a „VHG” Velencei-tavi Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. 2014-től követeli a hulladékgazdálkodási díjat.

A panaszos levélben kérte a Közszolgáltatót arra, hogy a díjköveteléstől tekintsen el, mert álláspontja szerint a földúton nem lehetséges a hulladékszállító jármű közlekedése, illetve ingatlanát nem használta, így azon nem keletkezett hulladéka sem, azonban a Közszolgáltató a követelését fenntartotta a jogszabályi rendelkezések alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének kötelező voltára tekintettel.

A panasz alapján megvizsgáltuk Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezeléséről szóló 39/2004. (XII. 31.) rendeletét (a továbbiakban: régi Ör.) valamint az időközben ezt hatályon kívül helyező, Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 25/2015 (XII.17.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: új Ör.) és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Vizsgálatunk során megkerestük Velence Város polgármesterét, valamint a „VHG” Velencei-tavi Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) ügyvezetőjét az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

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

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Hat.)
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (Tszr.)

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a polgármestertől és a Közszolgáltatótól kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

A Közép – Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás és a Depónia – VHG Konzorcium (a továbbiakban: Konzorcium) között létrejött közszolgáltatási szerződésben foglaltak szerint Velence Város közigazgatási területén a Konzorcium végzi a települési hulladék összegyűjtését, elszállítását, kezelését, a kijelölt közszolgáltató a Depónia Hulladékkezelő és Településtisztasági Nonprofit Kft. (a továbbiakban: kijelölt közszolgáltató), amely a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a vele konzorciális együttműködésben lévő Közszolgáltatót bízta meg.

Velence város tekintetében így a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatokat a Közszolgáltató látja el és ugyancsak a közszolgáltató jogosult a szolgáltatási díjról számlát kibocsátani és a díjat beszedni.

A kijelölt közszolgáltató 2014-től kezdődően megkezdte szolgáltatási területének átvizsgálását, amelynek célja az volt, hogy azok a hulladékgazdálkodással ellátott településrészekon fekvő ingatlanok tulajdonosai, akik még nem szerepeltek a Közszolgáltató nyilvántartási rendszerében, ezáltal korábban nem fizettek hulladékgazdálkodási díjat, rögzítésre kerüljenek, és ezáltal eleget tegyenek törvényi kötelezettségeiknek.

Az ellenőrzés kapcsán derült fény arra, hogy a panaszos ingatlana nem szerepel a rendszerben és ezért nem is fizet díjat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért.

A helyszíni ellenőrzést követően az ingatlannyilvántartásból, valamint a Kormányhivatal központi személyi adat- és lakcímnnyilvántartásából vált nyilvánvalóvá az ingatlan tulajdonosaként a panaszos személye és lakcíme. A Közszolgáltató rögzítette a panaszos adatait a nyilvántartási rendszerben, majd levélben tájékoztatta arról, hogy köteles a hulladékszállítási közszolgáltatási díjat megfizetni.

A panaszos a felhívásra 2014. december 22. napján kelt levélben jelezte, hogy tekintettel arra, hogy ingatlana külterületen lévő gazdasági épület, és nem veszi igénybe a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást, nem kívánja a díjat megfizetni.

A Közszolgáltató e levelét követően ismét arról tájékoztatta a panaszost, hogy a közszolgáltatás igénybevétele és a díj megfizetése az erre vonatkozó jogszabályok alapján kötelező jellegű, az ezzel összefüggésben keletkező díjhátralék pedig a NAV által adó módjára behajtható köztartozásnak minősül.

A Közszolgáltató megkeresésére Velence Város jegyzője azt a tájékoztatást adta, hogy a régi Ör. 1. §-a alapján a rendelet hatálya kiterjed Velence teljes igazgatási területén a jogi és magánszemélyekre, valamint Velence Város Önkormányzata hulladékgazdálkodási feladatait a város egész területén ellátja, így a tájékoztatás szerint a külterületi ingatlanok ingatlanhasználóira is vonatkoznak a hulladékgazdálkodási kötelezettségek.

Korábban voltak kijelölt hulladékgyűjtő pontok, azonban ezeket megszüntették, és a település azon részén, ahol az útviszonyok nem teszik lehetővé az ingatlanok hulladékszállító gépjárművel való megközelítését, a közszolgáltató munkatársai gyalog mennek a kihelyezett hulladékért.

Vizsgálatunk során észleltük, hogy a régi Ör.-t hatályon kívül helyezte 2015. december 17-től hatályosan Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 25/2015 (XII.17.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: új Ör.).

A vizsgálatot egyaránt a panasszal érintett időszakban hatályos Ör., valamint az időközben kihirdetett és hatályba lépett új Ör. rendelkezéseire figyelemmel folytattuk le.

A panasz alapján két szempontból tekintettük át a régi és az új Ör. rendelkezéseit:

egyfelől a közszolgáltatási terület határainak meghatározását, illetve ehhez kapcsolódóan a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezett ingatlanhasználók alanyi körének specifikálásával összefüggő rendelkezéseket,

másfelől a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetése esetére vonatkozó szabályozást vizsgáltuk meg a panasz alapján, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, az önkormányzati rendeleti szabályozás megfelelően biztosította-e, illetve megfelelően biztosítja-e azt a lehetőséget, hogy amennyiben az ingatlanhasználó az ingatlanát tartósan nem használja, e szabályok szerint kérhette-e, kérheti-e a hulladékgyűjtési közszolgáltatás időleges szünetelését.

A régi Ör. 1. §-a úgy rendelkezett, hogy „A rendelet hatálya kiterjed Velence teljes igazgatási területén a jogi- és magánszemélyekre, ideértve a magánszemélyek társaságát.” A régi Ör. módosított¹ 3/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint „A háztartási hulladék elszállítása az állandóan lakott ingatlanok esetén egész évben, 52 alkalommal, időnyelleggel használt ingatlanok esetén április 1-től szeptember 30-ig, 26 alkalommal történik a szállítási naptárban megjelölt szállítási napokon.” A régi Ör. 5. § (1) bekezdése szerint „A szemétszállítási díjfizetési kötelezettség szempontjából egy egységnek kell tekinteni egy üdülő, illetve lakótelket, vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet.”

A panasszal érintett időszakban a szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályokat a régi Ör. 10. §-a tartalmazta:

(1) Állandó- és üdülőlakos területen, amennyiben az ingatlantulajdonos (szolgáltatás igénybevételére kötelezett) hosszabb ideig nem veszi igénybe a (kommunális hulladék) szolgáltatást, díjcsökkentés megállapítását kérheti a szolgáltatótól, az erre vonatkozó igazolás egyidejű becsatolásával.

(2) Az ingatlan tulajdonosa lakóház esetében díjfizetés csökkentési kérelmet nyújthat be a szolgáltatóhoz, amennyiben a szolgáltatás tárgyát képező ingatlan használatát érintő távollét a tárgyévben a 90 napot meghaladja.

(3) A távollét kezdetét 60 nappal előre be kell jelenteni. A csökkentési kérelemhez csatolni kell a víz-, és villany közüzem nullás elszámoló számláját. A szünetelési időszak végén és a bejelentett szünetelés idején is a Közszolgáltató részére az ellenőrzést lehetővé kell tenni, a szünetelés időszakára vonatkozó végszámlákat is meg kell küldeni a Közszolgáltató részére.

2015. december 17-től hatályosan az új Ör. 1. § (2) bekezdése szerint „A *közszolgáltatási terület határa Velence Város teljes közigazgatási területe.*”

Az új Ör. 1. § (3) bekezdése szerint „E rendelet alkalmazásában (..)

c) *szüneteltetés*: olyan jogintézmény, amelynek alapján az ingatlanhasználó a Közszolgáltató felé tett írásbeli bejelentése alapján a hulladékgyűjtési közszolgáltatás biztosítása a Közszolgáltató által felfüggesztésre kerül.”

e) *üdülőingatlan*: „a helyi adókról” szóló 1990. évi C. törvény 52. § 20. pontjában meghatározott ingatlan.

g) *gyűjtődény használat, díjfizetési kötelezettség szempontjából*: Egy egységnek kell tekinteni az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Kormányrendelet 1. mellékletében rögzített szerinti üdülő-, illetve lakótelket vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet.”

Az új Ör. IV. fejezete szerint az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés és az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok az alábbiak:

10. § (1) Mentesül az ingatlanhasználó a kommunális hulladékszállítási szolgáltatás díjának megfizetése alól, amennyiben az ingatlan beépítetlen, és azon háztartási hulladék, háztartási hulladékhoz hasonló hulladék, vegyes hulladék, települési hulladék, hamu, lom-hulladék, valamint elkülönítetten gyűjtött hulladék - kivétel a zöld hulladék - nem keletkezik.

(2) Az ingatlanhasználó a közszolgáltatás szünetelését kizárólag írásban, a szünetelés megkezdését megelőzően legalább 15 nappal, a szünetelés lejárt várható időpontjának megjelölésével kérheti a Közszolgáltatótól abban az esetben, ha teljes felelőssége tudatában nyilatkozza, hogy a tulajdonában vagy használatában lévő ingatlana 3 hónapot meghaladó ideig nincs használatban, azaz az ingatlanban senki sem tartózkodik.

¹ Velence Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2014. (III. 3.) rendeletével

(3) A közszolgáltató a közszolgáltatás szüneteltetését a bejelentést követő negyedévtől kezdi meg a megjelölt határidőig, illetve az újabb változás bejelentéséig. Amennyiben a szüneteltetés időtartama a 12 hónapot meghaladja, abban az esetben tárgyév december 31. napjáig – a feltételek fennállása esetén – a következő időszakra vonatkozóan kérni szükséges a közszolgáltatás szüneteltetését.

(4) Szüneteltetés feltételei:

a.) a szüneteltetéssel érintett ingatlan vonatkozásában érvényes közszolgáltatási szerződés álljon fenn, és a szüneteltetéssel érintett ingatlan lakatlan, vagy beépítetlen ingatlan, üdülőingatlan, vagy üdülőként használt, de nem akként jegyzett ingatlan,

b.) a szüneteltetéssel érintett ingatlan közszolgáltatási díj egyenlege a szüneteltetési kérelem beadásának időpontjában tartozást nem mutat,

c.) az országos lakcímnnyilvántartás adatai szerint az ingatlanra vonatkozóan sem állandó, sem tartózkodási cím nincsen bejegyezve.

(5) Az ingatlan lakatlan, beépítetlen tényét, üdülő, valamint üdülőként használt jellegét a kérelmező ingatlanhasználónak kell igazolnia, a települési önkormányzat által kiállított erre vonatkozó igazolás alapján.

(6) A szüneteltetésre vonatkozó kérelmet a rendelet 1. mellékletét képező nyomtatványon kell a Közszolgáltatónál benyújtani. A szüneteltetés együttes feltételeinek igazolása esetén a szüneteltetés joghatásai a kérelem benyújtásának napjával állnak be. A nyomtatványhoz mellékelni kell azt az igazolást, amely a szüneteltetés feltételeinek fennállását igazolja.

(7) A szüneteltetés időtartama alatt az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetésre a zöldhulladék szállítás díján kívül nem köteles.

(8) A Közszolgáltató a szüneteltetés alapjául szolgáló feltételek fennállását, teljesülését jogosult ellenőrizni. Amennyiben a Közszolgáltató megállapítja, hogy az ingatlanhasználó közszolgáltatás igénybevételére irányuló nyilatkozata valótlan, igényt tarthat a közszolgáltatás szünetelésére vonatkozó nyilatkozat benyújtásának időpontjáig visszamenőleg követelni az ingatlanhasználó által alkalmazott hulladékgyűjtő edény utáni közszolgáltatási díjat, továbbá az igazolhatóan felmerült költségeit.

(9) A szüneteltetés fennállása alatt bekövetkező, a szüneteltetést érintő bármely változást a kérelmező ingatlanhasználó köteles a változás bekövetkezésétől számított öt munkanapon belül a Közszolgáltatónál változás bejelentési eljárás keretében bejelenteni.

(10) Az üdülőingatlan ingatlanhasználója április 1. és szeptember 30. közötti időszakban köteles a közszolgáltatást igénybe venni, a díjfizetési kötelezettsége is ezen időszak alatt áll fenn.

(11) Ha az üdülőingatlan ingatlanhasználója egész évben életvitelszerűen tartózkodik az ingatlanban, úgy kérelmére egész évben jogosult a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére, és köteles a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés módosítása után az egész évre vonatkozó díj megfizetésére.

(12) Amennyiben az ingatlanhasználó az üdülőként nyilvántartott ingatlanát a használati időn kívül nem használja, a Közszolgáltatótól írásban kérheti a közszolgáltatás használati szezonon kívüli szüneteltetését.

Az ingatlanhasználó köteles nyilatkozatot tenni arról, hogy a szüneteltetés időszaka alatt az ingatlant nem használja.

Az új Ör. 1. melléklete szerint a Kérelemhez csatolandó igazolás: Az ingatlan lakatlan, beépítetlen tényét, üdülő, valamint üdülőként használt jellegét igazoló, a települési önkormányzat által kiállított igazolás.

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, (...) 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 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 biztosáé 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 biztosáé 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 teszteket.

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.² 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.³

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁴ 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.

² Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

³ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

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.”⁵

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 szerint⁶ 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, szükséges, hogy 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.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította⁷, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította⁸, 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 megállapította⁹ 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 elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

⁵ 2/1990. (II. 18.) AB határozat

⁶ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

⁷ 996/G/1990. AB határozat

⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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 eltérni¹⁰.

III.A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rio-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 a környezethez való felelősség alaprendelkezését úgy állapítja meg, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A hulladékgazdálkodás, ennek részeként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere az egészséges környezethez való jog érvényesülésének is egyik legalapvetőbb intézményvédelmi garanciája. Egyfelől funkcionálisan valósítja meg és érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét a hulladéktermelő környezetért való elsődleges felelősségén alapulóan, másfelől pedig a hulladékgazdálkodásnak a hulladékhierarchia szerinti prioritásokra felépülő rendszere a legjobb környezeti eredményt biztosító megoldásokat, a Htv. szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzéseket megvalósító, komplex és dinamikus struktúra működése révén közvetlenül is a gazdasági és környezetvédelmi értelemben vett fenntartható fejlődést szolgálja. A Htv.¹¹ és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.¹²

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

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a 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.” A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

¹⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹¹ A Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja alapján a Htv. 3. § (1) bekezdése biztosítja az összhangot a környezetvédelem általános szabályaival.

¹² Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pont, 23. § (4) bekezdés 11. pont; Htv. 33. § (1) bekezdés

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki. Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik. Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek. A kötelek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályoknak, közöttük a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

2.1.1. A panasz alapján vizsgált időszakban hatályosan a régi Ör. 1. §-a úgy rendelkezett, hogy „A rendelet hatálya kiterjed Velence teljes igazgatási területén a jogi- és magánszemélyekre, ideértve a magánszemélyek társaságát.”

A régi Ör. 1. §-a a rendelet területi hatályát a személyi hatályával együttesen, sajátosan *egy rendelkezésben* állapította meg Velence város teljes közigazgatási területén a jogi- és magánszemélyekre. E rendelkezés alapján a Közszolgáltató a vizsgálatunkhoz adott válaszában a jegyző tájékoztatására hivatkozással kifejtette, hogy az Ör. 1. §-a alapján a város bel- és külterülete egyaránt – megkülönböztetés nélkül – a közszolgáltatási területhez tartozik.

Az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályát – általános jelleggel – a Jat. állapítja meg. A Jat. 6. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A jogszabály területi hatálya Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. (...)” A Jat. 6. § (2) bekezdés b) pontja szerint a jogszabály személyi hatálya önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, (...) terjed ki. A Jat. 3. §-a rögzíti az indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmát, amely szerint a jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. *Megállapítható, hogy a régi Ör. 1. §-a indokolatlanul megismétli a Jat. 6. § (1) bekezdésében, valamint (2) bekezdés b) pontjában foglalt, az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályára vonatkozó általános rendelkezéseket, vagyis ellentétes a Jat. 3. §-ában megállapított követelménnyel.*

A Möt. 6. § c) pontja szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során egyes közszolgáltatások igénybevétele – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában biztosított felhatalmazáshoz kapcsolódó Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) a közszolgáltatási terület határait. A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja tehát kifejezetten előírja azt, hogy a települési önkormányzatok rendeleteinek meg kell határozni a közszolgáltatási terület határait, vagyis a területi és személyi hatályra vonatkozó Jat.-béli általános rendelkezésekhez képest külön és pontos egyértelműséggel meg kell határozniuk azt a konkrét területet, amelyen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást meg kívánják szervezni, s amely területen lévő ingatlanok és ingatlanhasználók tekintetében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogok és kötelezettségek érvényesek és hatályosak.

A közszolgáltatási terület határait az erre vonatkozó jogszabályok rendelkezéseire is figyelemmel kell meghatározniuk az önkormányzatok képviselő-testületeinek.

Ahogy korábbi, AJB-3279/2015. számú közös jelentésünkben megállapítottuk, általános megközelítésben az önkormányzat a közszolgáltatások megszervezésére, közöttük a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítására a település közigazgatási területének azon külterületi részein köteles, amelyek *lakott helynek*¹³ minősülnek. Míg belterületek¹⁴ esetében a lakottság implicit fogalmi elem, addig külterületi településrészek kizárólag a törvény által meghatározott feltételek – az állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakosság ingatlanok számához képesti 50%-os aránya és a településrendezési eszközöknek való megfelelés – együttes fennállása esetén minősülhet lakottnak.

Ugyanezen jelentésünkben azt is megállapítottuk, hogy megfelelő feltételek fennállása mellett (így például, ha az útviszonyok a közszolgáltatás végzését lehetővé teszik, de a ténylegesen bejelentett állandó lakosok által lakott külterületi részek a Vgtv.-ben meghatározott 50%-ot nem haladják meg) az önkormányzatnak módja és lehetősége van a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a külterületeken is megszervezni, illetve a külterületen végzett közszolgáltatás szabályait – esetlegesen a belterületi szabályokhoz képest részben eltérő tartalommal is – megállapítani a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendeletben.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület precíz, egyértelmű és ellentmondásoktól mentes, önkormányzati rendeleti szinten történő meghatározása *garanciális jellegű* a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából, amelyet a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja ír elő kötelezően. Ennek érdekében a jogalkotó önkormányzati képviselő-testületek számos eszközzel élhetnek: így a külterületi településrészek vonatkozásában a gyakorlatban például az önkormányzati rendeletek a közszolgáltatási terület határait tételesen az *utcanév, az utcák és házszámok*, azok meghatározott *szakaszai*, illetve esetlegesen a *helyrajzi számok* megjelölésével állapíthatják meg. *Megállapítható, hogy a külterületi településrészek vonatkozásában a régi Ör. az 1. §-on túl nem tartalmaz olyan további rendelkezéseket, amelyek alapján a külterületi településrészek vonatkozásában a közszolgáltatási terület határai pontosan meghatározhatóak lennének. Így a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából a külterületen a településrendezési eszközökkel összhangban, besorolása szerint erre a célra rendelt területen, tartózkodási hely szerint bejelentett, nyilvántartott lakosság tekintetében nem határozható meg az Ör. alapján, hogy az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő jogai és kötelezettségei mely külterületi részekben és mely ingatlanok tulajdonosait, illetve használóit illetik meg, vagy terhelik.*

2.1.2. A panasszal érintett időszakban a közszolgáltatási terület határai, valamint a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének konkrét, területi alapú meghatározása szempontjából ugyancsak ellentmondásosak voltak a régi Ör. ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeivel összefüggő egyes rendelkezései.

A régi Ör. módosított¹⁵ 3/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint „A háztartási hulladék elszállítása az állandóan lakott ingatlanok esetén egész évben, 52 alkalommal, időnyelleggel használt ingatlanok esetén április 1-jétől szeptember 30-ig, 26 alkalommal történik a szállítási naptárban megjelölt szállítási napokon.”

¹³ A lakott terület (hely) fogalmát törvényi szinten a Vgtv. határozza meg az 1. számú mellékletének 32. pontjában. Eszerint lakott hely a település közigazgatási területének belterületi része, valamint az övezeti besorolástól függetlenül minden olyan külterületi településrész, ahol a nyilvántartott földrészleteket (ingatlanokat) tekintve legalább 50 %-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett (nyilvántartott) lakosság él, és a területfelhasználás, valamint az infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő – jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek megfelel.

¹⁴ A Tszr. értelmező rendelkezései alapján belterület a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, összefüggő, beépített, vagy beépítésre szánt területeket tartalmazó – a helyi építési szabályzatban kijelölt része, míg külterület a közigazgatási terület belterületnek nem minősülő, elsősorban mezőgazdasági, erdőművelési, vízgazdálkodási, vagy különleges célra szolgáló, illetve művelés alatt nem álló természetközeli része. Ugyanezen jogszabály szerint lakottnak tekinthető az a bel-, vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek.

¹⁵ Velence Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2014. (III. 3.) rendeletével

A régi Ör. 5. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A szemétszállítási díjfizetési kötelezettség szempontjából egy egységnek kell tekinteni egy üdülő, illetve lakótelket, vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet.”

A Htv. 35. § (1) bekezdés e) és f) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit;

f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

A régi Ör. 3/A. § (1) bekezdés a) pontja egyfelől állandó, másfelől idényjelleggel használt ingatlanokra tartalmaz rendelkezést, míg az 5. § (1) bekezdése az üdülő- és lakótelek, valamint üdülő- és lakóingatlan egységre vonatkozó szabályozást tartalmaz, a tényállásban ismertetett 10. § (1) bekezdése pedig „állandó- és üdülőlakos terület”-re vonatkozó szabályt állapít meg.

A régi Ör. ezen fogalmai egyfelől következetlenek és pontatlanok, másfelől a közszolgáltatási terület határai szempontjából ugyancsak nem teszik megállapíthatóvá azt, hogy a település külterületi részein mely területek, telkek és ingatlanok minősülnek nagyvárosias, kisvárosias, falusias lakóterületnek, vagy üdülőterületnek, mely ingatlanok és mi alapján minősülnek üdülő-, vagy lakóteleknek, valamint üdülő- és lakóingatlan-egységnek.

Ezen rendelkezések szempontjából az önálló ingatlanra, ingatlanegységre, valamint ezek üdülő jellegére vonatkozó szabályozást az Inytv., az ingatlan fekvése szerinti beépítésre szánt, vagy beépítésre nem szánt *terület jellegét*, valamint ehhez kapcsolódó *területi besorolását* pedig a településrendezési eszközök az OTÉK alapján tartalmazzák.

Az Inytv. 12. §-a úgy rendelkezik, hogy a földrészleten kívül önálló ingatlanoknak 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 Inytv. 13. § (1) bekezdése szerint társasházként, illetőleg szövetkezeti házként kell nyilvántartani azokat a nem lakás céljára szolgáló épületeket is, amelyeket a társasház-tulajdonra, illetőleg a szövetkezeti ház-tulajdonra vonatkozó rendelkezések szerint létesítettek (társas garázs, társas üdülő, illetve üdülő- és garázsszövetkezeti ház stb.).

Ahogy az AJB-2688/2013. számú jelentés megállapítja, az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdése, valamint 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas területi övezeti besorolás alapítja meg. Az egyes ingatlanok üdülő jellegét az Inytv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza.

Ehhez hasonlóan az ingatlanoknak a régi Ör. 5. § (1) bekezdésében használatos „lakótelek” vagy „lakóingatlan” jellegét az ingatlan fekvése szerinti területnek a település kül- vagy belterületére vonatkozó településrendezési eszközökben az OTÉK 11-14. §-ai szerinti nagyvárosias lakóterület, kisvárosias lakóterület, kertvárosias lakóterület, falusias lakóterület területi besorolása alapozza meg.

A vizsgálat alapjául szolgáló panasz, illetve a panasszal érintett Velence külterület 076/31. hrsz.-ú ingatlan ingatlanhasználójának hulladékgazdálkodási kötelezettségeivel kapcsolatosan lényeges, hogy Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatról szóló 19/2012. (VI.19.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) 3. számú mellékletében szereplő SZT3 külterületi szabályozási terv szerint a 076/31. hrsz.-ú ingatlan Má-2, általános mezőgazdasági terület övezeteibe sorolt, beépítésre nem szánt területen helyezkedik el.

A 076/31. hrsz-ú ingatlan mezőgazdasági földingatlan, az Inyvtv. 23. § (2) bekezdése alapján művelési ága szerint *kert és gazdasági épületként* nyilvántartott az ingatlan-nyilvántartásban.

Tekintettel arra, hogy az ingatlan fekvése szerint általános mezőgazdasági területen található, ebből következőleg nem minősül lakó-, illetve üdülőingatlannak, hanem mezőgazdasági földingatlan, a régi Ör. 5. § (1) bekezdése szempontjából nem megállapítható az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettsége, még akkor sem, ha az Ör. 1. §-a szerint a rendelet területi hatálya Velence teljes igazgatási területére, személyi hatálya pedig e területen a jogi- és magánszemélyekre terjed ki. *Megállapítottuk, hogy a régi Ör. 1. §-a indokolatlanul párhuzamos rendelkezésének jogszabályba ütközése, valamint az Ör. közszolgáltatási terület határaitra, valamint a közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozó szabályozásának hiányos volta a panasszal érintett időszakban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

2.2. Tekintettel arra, hogy a vizsgálatunk idején hatályba lépett az új Ör., meg kellett vizsgálnunk azt a kérdést is, hogy a közszolgáltatási terület határaitra, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozóan megállapított visszásságot az új Ör. kiküszöbölte-e. Az új Ör. 1. § (2) bekezdése szerint „*A közszolgáltatási terület határa Velence Város teljes közigazgatási területe.*”

Az új Ör. 1. § (3) bekezdése szerinti E rendelet alkalmazásában (...)

e) *üdülőingatlan*: „a helyi adókról” szóló 1990. évi C. törvény 52. § 20. pontjában meghatározott ingatlan.¹⁶

g) *gyűjtődény használat, díjfizetési kötelezettség szempontjából*: Egy egységnek kell tekinteni az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Kormányrendelet 1. mellékletében¹⁷ rögzített szerinti üdülő-, illetve lakótelket vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet.”

Az új Ör. 1. § (3) bekezdés e) és g) pontjához kapcsolódóan, bár az OTÉK 1. számú melléklet 101. pontja szerinti fogalom alapján egy, a 134. pont szerinti üdülő rendeltetéshez kapcsolódó használati cél szerint használt felépítmény esetén a felépítmény tényleges rendeltetése elválhat az ingatlan fekvése szerinti terület településrendezési eszközökben meghatározott területi besorolásától, azonban az ingatlan tényleges használati célja szerinti rendeltetésének bizonyítása esetleges, illetve a tényleges használat bizonyításának módjára vonatkozó szabályok hiányoznak az új Ör.-ből. Az új Ör. 1. § (2) bekezdése „területi hatály” helyett a „közszolgáltatási terület határára” vonatkozó rendelkezést tartalmaz, valamint az előző pontban megállapított visszásságot részben orvosolta azzal, hogy a személyi hatályra vonatkozó felesleges rendelkezést a régi Ör. 1. §-ához képest mellőzte. Ismételten hangsúlyoznunk kell, hogy az önkormányzati rendeletek Jat. 6. § (1) bekezdésében foglalt területi hatályára vonatkozó általános rendelkezéshez képest a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja azért teszi az önkormányzati képviselő-testületek kifejezett feladatává a közszolgáltatási terület határainak megállapítását, mert az önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladatainak ellátása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közigazgatási terület azon részein szükséges, amely „lakott helynek” minősül, illetve ahol állandó, vagy ideiglenes életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmények, háztartások találhatóak.

¹⁶ Hat. 52. § 20. üdülő: az ingatlan-nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, hétvégi ház, apartman, nyaraló, csónakház) feltüntetett vagy ilyenként feltüntetésre váró építmény.

¹⁷ Az OTÉK 1. mellékletében foglalt fogalom-meghatározások közül kiemelendők az alábbiak:

30. Építési telek: az a telek, a) amely beépítésre szánt területen fekszik, b) az építési szabályoknak megfelelően kialakított, c) a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül megközelíthető, és d) amelynek a közterülettel vagy magánúttal közös határvonala legalább 3,00 m.

78. Lakóépület: jellemzően lakást és a hozzá tartozó kiszolgáló helyiségeket magába foglaló épület.

101. Rendeltetés: az a használati cél, amelyre az építmény, az önálló rendeltetési egység vagy a helyiség létesül, illetve amire használják.

124. Területfelhasználási egység: a település igazgatási területének a jellemző rendeltetés szerint megkülönböztetett területegysége, amely azonos jellemző vagy kijelölt településfunkciónak biztosít területet.

134. Üdülő rendeltetés: időszakosan a pihenést szolgáló használati cél.

Így pl. a külterületek általános mezőgazdasági terület besorolású részein is lehetőség van a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésére, ha állandó, vagy ideiglenes életvitel-szerű tartózkodásra szolgálnak, azonban a közszolgáltatás területének határait, valamint a speciális területi viszonyoknak megfelelően az ingatlanhasználók speciális kötelezettségeire vonatkozó szabályozást ebben az esetben a Htv. 35. §-a és a 88. § (4) bekezdésben foglalt felhatalmazás szerint egyértelműen és a jogszabályok rendelkezéseivel maradéktalan összhangban meg kell alkotni.

Az új Ör. megalkotása során az érintett önkormányzat Képviselő-testülete azonban a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, a közszolgáltatási terület meghatározására vonatkozó jogalkotási feladatának nem tett maradéktalanul eleget, ezért a területi hatályra vonatkozó Jat. 6. § (1) bekezdéséhez képest az előző pontban a régi Ör. szabályozásával kapcsolatosan megállapított visszasság tartalmi szempontból változatlanul fennáll. Az új Ör. ugyanis nem állapít meg a közszolgáltatási terület határaitra vonatkozó olyan rendelkezéseket, amelyek a rendelet területi hatályára irányadó, a Jat. 6. § (1) bekezdésében kimondott rendelkezéshez képest a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerint – az előző pontban foglalt szabályozási szempontokra is figyelemmel – a közszolgáltatási területet pontosan és egyértelműen meghatározhatóvá tennék. Az új Ör. 1. § (2) bekezdése a közszolgáltatási területet a Jat. 6. § (1) bekezdésében meghatározott területi hatályra irányadó rendelkezéssel azonos tartalommal szabályozza, ugyanakkor az 1. § (3) bekezdés e) és g) pontjában foglalt rendelkezések alapján változatlanul hiányos a közszolgáltatási terület határaitra vonatkozó szabályozás, mert e rendelkezések alapján kizárólag az OTÉK szerint és a településrendezési eszközökben lakó- és üdülőterületen elhelyezkedő, illetve az Inyvtv. alapján az ingatlan-nyilvántartásban lakó- és üdülőingatlanokként nyilvántartott ingatlanok ingatlanhasználóira vonatkoznak. Az új Ör. hatályos szabályai a beépítésre nem szánt, illetve a beépítésre szánt területek övezeti kategóriái közül a nem lakó és üdülőterület besorolású területeken elhelyezkedő, illetve nem lakó- és üdülőingatlanokként nyilvántartott ingatlanokra, illetve ezek ingatlanhasználóira nem tartalmazznak olyan rendelkezéseket, amelyek alapján ezen ingatlanok vonatkozásában az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogai és kötelezettségei megállapíthatóak lennének.

Ezért nem megállapítható az új Ör. alapján, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonynak a HÉSZ alapján általános mezőgazdasági terület besorolású területen fekvő, mezőgazdasági földingatlan ingatlanhasználója alanya-e, s ha igen milyen feltételek mellett.

Megállapítottuk, hogy az új Ör. a közszolgáltatási terület határait, valamint a közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozóan a régi Ör.-rel kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot csak részben szüntette meg. Megállapítottuk, hogy az új Ör. közszolgáltatási terület határait, valamint ehhez kapcsolódóan az közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozó, hiányos és ellentmondó szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okoz.

3. Az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés szerint a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének, 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 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.¹⁸ módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremthető 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.

¹⁸ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, hatálytalan 2013. január 1-jétől.

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 rendelkezzenek a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokról. 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.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. módosítása.¹⁹ 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. A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza. A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Az AJB-2688/2013. számú ombudsmani jelentés megállapította, hogy a Htv.-vel ellentétes az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazza a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást. Megállapítható, hogy a vizsgálattal érintett régi Ör. és az új Ör. egyaránt tartalmazznak a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetése eseteire vonatkozó rendelkezéseket. A következőkben – a panasszal is közvetett összefüggésben – ugyanakkor azt kell megvizsgálnunk, hogy a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályozás megfelelőképp biztosította-e, illetve az új Ör. megfelelően biztosítja-e a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét az ingatlanhasználók számára arra az esetre, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezettek, azonban ingatlanukat tartósan nem használják.

3.1. A panaszolt időszak szerint hatályos régi Ör. 10. § (1) bekezdése szerint „Állandó-és üdülőlakos területen, amennyiben az ingatlantulajdonos (szolgáltatás igénybevételére kötelezett) hosszabb ideig nem veszi igénybe a (kommunális hulladék) szolgáltatást, díjsökkentés megállapítását kérheti a szolgáltatótól, az erre vonatkozó igazolás egyidejű becsatolásával.”

E rendelkezéssel kapcsolatosan a fentebbiekben foglaltakat megismételve ismét fontos utalunk arra, hogy az „állandó- és üdülőlakos terület” szokatlan terminusa pontatlanul bár, de az OTÉK 11-14. §-ai szerinti nagyvárosias lakóterület, kisvárosias lakóterület, kertvárosias lakóterület, falusias lakóterület, illetve az OTÉK 22-23. §-ai szerinti üdülőházas terület és hétféligi házas terület besorolású területfelhasználási egységekre utal. A régi Ör. 10. § (1) bekezdése alapján ezért a településrendezési eszközökben beépítésre nem szánt területen, vagy a beépítésre szánt területek közül nem lakó-, illetve üdülőterület besorolású területen elhelyezkedő, állandó, vagy ideiglenes életvitelszerű tartózkodásra szolgáló felépítménnyel rendelkező ingatlanok ingatlanhasználói erre vonatkozó, egyértelmű jogszabályi rendelkezés hiánya miatt **nem**

¹⁹ Ld. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény

kérhették a közszolgáltatótól a közszolgáltatás szüneteltetését (avagy a régi Ör. 10. § (1) bekezdés – ugyancsak helytelen fogalmai – szerinti „díjcsökkentés megállapítását”).

3.2. A régi Ör. 10. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlan tulajdonosa lakóház esetében díjfizetés csökkentési kérelmet nyújthat be a szolgáltatóhoz, amennyiben a szolgáltatás tárgyát képező ingatlan használatát érintő távollét a tárgyévben a 90 napot meghaladja.”

E rendelkezés alapján csak a lakóházak ingatlanhasználói számára biztosítja a „díjfizetés csökkentési”, vagyis a szüneteltetés iránti kérelem benyújtásának lehetőségét, vagyis a régi Ör. 10. § (1) bekezdése szerint az „állandó- és üdülőlakos terület”-en lévő ingatlanhasználók közül a régi Ör. 10. § (2) bekezdése alapján **az üdülőingatlan-tulajdonosok sem voltak jogosultak** a panasszal érintett időszakban **a szüneteltetést kérelmezni**, erre a rendelet e bekezdése kizárólag a lakóházak ingatlantulajdonosai számára biztosít jogot.

Az alapvető jogok biztosa AJB-3084/2014. és AJB-3279/2015. számú jelentéseiben megállapította, hogy *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszússágot okoz*, ha a hulladékgazdálkodásra vonatkozó *önkormányzati rendelet nem biztosítja valamennyi ingatlanhasználó részére*, így például az üdülőként nyilvántartott, vagy a társasházi lakásingatlanok ingatlanhasználói számára *a közszolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét*.

Ehhez kapcsolódóan fel kell hívnunk arra is a figyelmet, hogy a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerint a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozás kógens tárgya a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendeleteknek, addig a kedvezményekre vonatkozó szabályozás esetleges, tetszőleges. Emiatt sem helyeselhető a régi Ör. 10. § (1) és (2) bekezdésében foglalt „díjcsökkentés megállapítására” illetve „díjcsökkentésre” irányuló utalás, mert a szüneteltetés lehetőségét egyfajta kedvezményként tünteti fel.

Az AJB-2688/2013. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. a gyűjtődény választható úrmértéke, az üdülőingatlanokra vonatkozó részletes szabályok, az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjakkal, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre alkalmazandó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

A szüneteltetés jogintézménye a fenti megállapítás alapján azért is kógens szabályozási elem, mert a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét érvényesíti.

3.3. A régi Ör. 10. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a távollét kezdetét 60 nappal előre be kell jelenteni. *A csökkentési kérelemhez csatolni kell a víz és villany közüzem nullás elszámoló számláját*. A szünetelési időszak végén és a bejelentett szünetelés idején is a Közszolgáltató részére az ellenőrzést lehetővé kell tenni, a szünetelés időszakára vonatkozó vég számlákat is meg kell küldeni a szolgáltató részére.”

A régi Ör. ezen rendelkezése előírta, hogy az ingatlan használaton kívülisége miatti szüneteltetési időszakot megelőzően 60 nappal az ingatlanhasználóknak már az ún. „csökkentési kérelemhez” is mellékletként kell csatolniuk a nullás közüzemi számlákat, amelyek igazolják, hogy az adott ingatlanon – korábban – nem keletkezett közüzemi fogyasztás.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetését az ingatlanhasználó jövőre szólóan kérelmezi a közszolgáltatótól, amelynek ellentmond és érthetetlen a régi Ör. 10. § (3) bekezdésében foglalt azon kikötés, amely szerint a használaton kívüliséget megelőző 60 nappal az ingatlanhasználónak a kérelmet megelőző időszakban keletkezett, múltbéli nullás fogyasztást igazoló közüzemi számlákat a „csökkentési kérelméhez” csatolnia kell. Nem világos, hogy a kérelmezett időszakot megelőzően keletkezett, múltbéli közüzemi fogyasztás hiányát igazoló számlákat milyen okból szükséges az ingatlanhasználónak a jövőbeni szüneteltetésre irányuló kérelméhez mellékletként csatolnia.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

Korábban több jelentésben²⁰ is megállapítottuk, hogy a „Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.”²¹ Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.²² A kötelelem közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályoknak, közöttük a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.”

A szerződés általános szabályai között a Ptk. 6:107. §-a (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az érthetetlen kikötés vagy az egymásnak ellentmondó kikötések semmiek.”.

A régi Ör. 10. § (3) bekezdésben szereplő kikötések: vagyis az, hogy a tartós használaton kívüli kezdetét megelőző 60 napon benyújtandó kérelméhez az ingatlanhasználónak miért kell csatolnia a kérelmet megelőzően keletkezett víz és villany közüzemi nullás elszámoló számlákat, a kérelem tárgya és tartalma szempontjából ellentmondóak és érthetetlenek, s ekként sértik a normavilágosság követelményét is.

3.4. Megállapítható, hogy a régi Ör. 10. § (1)-(3) bekezdéseiben foglalt érthetetlen, ellentmondó, hiányos, illetve felesleges rendelkezések nem feleltek meg a normavilágosság követelményének, valamint nem feleltek meg a Ptk. kötelelem közös és a szerződés általános szabályainak sem. A régi Ör. 10. §-ának e bekezdései nem felelnek meg a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontjának és az ehhez kapcsolódó, a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazáson alapuló, Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettségnek sem, mert **nem biztosították a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, feltételeit valamennyi ingatlanhasználó számára, valamint a lakóházak ingatlanhasználói számára is csak érthetetlen, ellentmondó és hiányos feltételek előírásával tették lehetővé azt.**

Megállapítottuk, hogy a régi Ör. szüneteltetésre vonatkozó 10. §-ának fentiek szerinti érthetetlen, ellentmondó, hiányos és felesleges rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő vizsázáságot okoztak a panaszal érintett időszakban.

4. Tekintettel arra, hogy a vizsgálatunk idején hatályba lépett az új Ör., meg kellett vizsgálnunk azt a kérdést is, hogy a régi Ör. szüneteltetésre vonatkozó érthetetlen, ellentmondó, hiányos és felesleges rendelkezéseivel kapcsolatosan megállapított vizsázáságot az új Ör. mennyiben orvosolta és kiküszöbölte ki. Az új Ör. 1. § (3) bekezdés c) pontja szerint *szüneteltetés*: olyan jogintézmény, amelynek alapján az ingatlanhasználó Közszolgáltató felé tett írásbeli bejelentése alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása a Közszolgáltató által felfüggesztésre kerül.

4.1. Az új Ör. 10. §-ának a szüneteltetésre vonatkozó rendelkezéseit először a *beépítetlen ingatlanok* hulladékgazdálkodási kötelezettségei szempontjából tekintjük át.

Az új Ör. 10. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezése szerint mentesül az ingatlanhasználó a kommunális hulladék szállítási szolgáltatás díjának megfizetése alól, amennyiben az ingatlan beépítetlen, és azon háztartási hulladék, háztartási hulladékhoz hasonló hulladék, vegyes hulladék, települési hulladék, hamu, lom-hulladék, valamint elkülönítetten gyűjtött hulladék - kivétel a zöld hulladék – nem keletkezik. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése tartalmazza a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerinti, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó alaprendelkezést: az ingatlanhasználó a közszolgáltatás szünetelését kizárólag írásban, a szünetelés megkezdését megelőzően legalább 15 nappal, a szünetelés lejártá várható

²⁰ Ld. AJB-383/2016; AJB-4211/2014; AJB397/2015

²¹ Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pont, 23. § (4) bekezdés 11. pont; Htv. 33. § (1) bekezdés

²² A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelelem 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 kötelemekre a kötelelem közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

időpontjának megjelölésével kérheti a Közzolgáltatótól abban az esetben, ha teljes felelőssége tudatában lenyilatkozza, hogy a tulajdonában vagy használatában lévő ingatlana 3 hónapot meghaladó ideig nincs használatban, azaz az ingatlanban senki sem tartózkodik.

A (2) bekezdésben meghatározott szüneteltetés feltételei között az új Ör. 10. § (4) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a szüneteltetéssel érintett ingatlan vonatkozásában érvényes közzolgáltatási szerződés álljon fenn, és a szüneteltetéssel érintett ingatlan lakatlan, vagy *beépítetlen ingatlan*, üdülőingatlan, vagy üdülőként használt, de nem akként jegyzett ingatlan.

Ehhez kapcsolódóan a 10. § (5) bekezdése szerint az ingatlan lakatlan, *beépítetlen tényét*, üdülő, valamint üdülőként használt jellegét a kérelmező ingatlanhasználónak kell igazolnia, a települési önkormányzat által kiállított erre vonatkozó igazolás alapján.

Az új Ör. 10. § (1) bekezdése a beépítetlen ingatlanok tekintetében rögzíti a hulladékgazdálkodási kötelezettségek között a közzolgáltatási díjfizetés alóli mentességet, jöllehet az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási kötelezettségei közül a gyűjtés, átadás kötelezettségéről nem rendelkezik. A (4) és (5) bekezdésben a beépítetlen ingatlanokra vonatkozóan ugyanakkor a beépítetlenség tényét nem a mentesülés, hanem a szüneteltetés kérelmezéséhez az egyik bizonyítandó feltételként állapítja meg, amelyet az ingatlanhasználónak a települési önkormányzat által kiállítandó igazolás alapján kell bizonyítania a (2) bekezdés szerint írásban benyújtandó kérelméhez.

Az új Ör. 10. § (2) (4) és (5) bekezdései ellentétesek a 10. § (1) bekezdésével, mert a beépítetlen ingatlanok esetében az (1) bekezdésben szabályozott hulladékgazdálkodási kötelezettségek között a díjfizetés alóli mentesülésre vonatkozó rendelkezéssel ellentétben olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek szerint beépítetlenség esetén az ingatlanhasználónak a hulladékgazdálkodási közzolgáltatással kapcsolatos kötelezettségeinek szünetelését külön kell kérnie a közzolgáltatótól a (2), (4) és (5) bekezdésekben foglalt feltételekre figyelemmel.

A beépítetlen ingatlanok tekintetében külön is rá kell mutatnunk az új Ör. 10. § (2) bekezdésének arra az előírására, mely szerint a szüneteltetés kérelmezésének feltétele, hogy az ingatlanban senki nem tartózkodik, és az ingatlanhasználó ezt írásban kérje.

A beépítetlen ingatlanon nincsen állandó, vagy időleges, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmény, ami önmagában eleve kizárja a háztartási hulladék képződésének lehetőségét. Ezért építmény híján az új Ör. 10. § (2) bekezdés szerint az „ingatlanban való tartózkodás” lehetősége eleve kizárt, így beépítetlen ingatlanok esetén az erre vonatkozó kikötés értelmetlen.

Ahogy már fentebb a 3.3. pontban is kifejtettük, a hulladékgazdálkodási közzolgáltatási kötelezések sajátossága miatt a szerződések általános szabályai között – egyebek mellett – a Ptk. 6:107. §-a (2) bekezdését is a jogszabályoknak kell érvényesíteniük. Így közjogi szempontból a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelménye sajátosan kiegészül a Ptk. kötelmi jogi szempontjaival a hulladékgazdálkodási közzolgáltatási jogviszonyok vonatkozásában.

Megállapítható, hogy az új Ör. 10. § (1) (2) (4) és (5) bekezdései a beépítetlen ingatlanokkal kapcsolatos ingatlanhasználói hulladékgazdálkodási kötelezettségek vonatkozásában ellentmondó kikötéseket állapítanak meg, a 10. § (2) bekezdés pedig értelmetlen kikötést tartalmaz és e rendelkezések a beépítetlen ingatlanokhoz kapcsolódó ingatlanhasználói hulladékgazdálkodási jogok és kötelezettségek szempontjából nem felelnek meg a normavilágosság követelményének.

Megállapítottuk, hogy a beépítetlen ingatlanok vonatkozásában az új Ör. 10. § (2), (4) és (5) bekezdéseiben megállapított érthetetlen és ellentmondó feltételek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

4.2. A Htv. 35. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok rendeletalkotása szempontjából külön, önálló szabályozási tárgyként állapítja meg az e) pontban közzolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetése eseteinek meghatározása, illetve az f) pontban az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok megalkotásának feladatát.

Az új Ör. 10. § (10) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az üdülőingatlan ingatlanhasználója április 1. és szeptember 30. közötti időszakban köteles a közszolgáltatást igénybe venni, a díjfizetési kötelezettsége is ezen időszak alatt áll fenn.

Ez a rendelkezés megfelel a Htv. 35. § (1) bekezdés f) pontja szerinti szabályozási feladatnak, az üdülők tekintetében a használati időszakot a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban állapítja meg 6 hónapban.²³

Az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást az alábbiakban abból a szempontból vizsgáljuk meg, hogy az az ingatlanhasználók közül az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára is biztosítja-e a közszolgáltatás szünetelésének lehetőségét arra az esetre, ha az üdülőingatlan tartósan használaton kívül áll, és azon nem keletkezik hulladék. Fontos hangsúlyozni azt az egyébként magától értetődő tényt, hogy a **közszolgáltatás szüneteltetését csak azon esetekre és időszakokra indokolt szabályozni, amelyekben egyébként az ingatlanhasználók jogszabály alapján kötelesek a közszolgáltatás igénybevételére és hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó jogaik és kötelezettségeik gyakorlására.** A vizsgált új Ör.-be, amint az előző pontban láttuk, *ezzel ellentétes logikai megfontoláson alapuló szabályok* kerültek: a beépítetlen ingatlanok tekintetében nem áll fenn a szüneteltetés jogintézményének szükségessége, mert a háztartási hulladék képződése csak háztartásban lehetséges.

Amint a következőkben láthatjuk, hasonló szabályozási logika érvényesül az üdülők esetében: az új Ör. szabályozása szerint az üdülőingatlanok ingatlanhasználói azon tavaszi-nyári hónapokra megállapított használati szezonban, amikor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogaikat és kötelezettségeiket gyakorolniuk kell, nem kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését, az ezen kívüli időszakra, amikor nem terheli őket a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége, az új Ör. 10. § (12) bekezdése „lehetőséget” biztosít a szüneteltetés kérelmezésére az üdülőingatlan tulajdonosok számára.

Az új Ör. 10. §-ának – egyebek mellett a szüneteltetésre is vonatkozó rendelkezések között – (12) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben az ingatlanhasználó az üdülőként nyilvántartott ingatlanát a használati időn kívül nem használja, a Közszolgáltatótól írásban kérheti a közszolgáltatás használati szezonon kívüli szüneteltetését. Az ingatlanhasználó köteles nyilatkozatot tenni arról, hogy a szüneteltetés időszaka alatt az ingatlant nem használja.

Az új Ör. 10. § (10) bekezdése egyfelől biztosítja az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára a 6 hónapos használati szezon, amelynek időtartama alatt kötelesek a közszolgáltatást igénybe venni, és a közszolgáltatási díjat fizetni. E rendelkezés alapján a hulladékgazdálkodási kötelezettségek a használati szezonon kívül nem terhelik az üdülők ingatlanhasználóit (kivéve azt az esetet, ha üdülőként nyilvántartott ingatlanjukat egész évben használják).

Ezzel a rendelkezéssel szemben az új Ör. 10. § (12) bekezdése előírja azt, hogy a használati szezonon kívüli időszak vonatkozásában az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését, amennyiben ingatlanjaikat nem használják.

Megállapítható, hogy az új Ör. 10. § (12) bekezdése a (10) bekezdéssel ellentétes kikötést tartalmaz, mert az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára arra a használati szezonon *kívüli* időszakra biztosítja a közszolgáltatás szüneteltetésének kérelmezése lehetőségét, amely időszakban a hulladékgazdálkodási *kötelezettségek nem terhelik* az üdülőingatlanok ingatlanhasználóit, vagyis amikor a 10. § (10) bekezdése szerint nem kötelesek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére. Az is megállapítható ugyanakkor, hogy az üdülőingatlanok ingatlanhasználói abban az időszakban, amikor a 10. § (10) bekezdése szerint a közszolgáltatás igénybevételére kötelesek: az április 1-től szeptember 30-ig megállapított *hat hónapos használati szezon tartamára nem kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését* abban az esetben sem, ha üdülőingatlanjukat időlegesen tartósan nem használják.

Ezzel kapcsolatosan korábbi jelentéseinkben²⁴ megállapítottuk, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó részéről

²³ Vö. A JB-1575/2015. jelentés

történő szüneteltetés esetei szabályozásának – a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás és a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettsége alapján – akkor tesz megfelelően eleget, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét egyenlő feltételekkel *valamennyi* ingatlanhasználó részére, azonos feltételekkel biztosítja.

Az önkormányzati rendelet olyan rendelkezése ezért, amely az ingatlanhasználók általános köréből egyoldalúan, egyenlőtlenül és indokolatlanul kiemeli, vagy kizárja az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használóit, és az ingatlanhasználók általános köréhez képest ezen ingatlanhasználók részére a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye szempontjából kevesebb, korlátozott jogokat biztosít, vagy egy adott jog gyakorlását nem azonos feltételekkel biztosítja, ellentétes a Htv. rendelkezéseivel, és a diszkrimináció tilalmával is összefüggésben sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

Megállapítottuk, hogy az új Ör. azzal, hogy nem biztosítja az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét arra az esetre, ha a használati szezon alatt ingatlanjukat tartósan nem használják, a jogi szabályozás ellentmondó, illetve hiányos volta miatt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Összefoglalás

A panaszos Velence Város külterületén általános mezőgazdasági területen fekvő, kert művelési ágú földingatlanán fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatosan megállapítottuk, hogy a régi Ör. területi és személyi hatályra vonatkozó általános rendelkezése megismétli a Jat. 6. §-ában az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályra vonatkozó rendelkezését, amely a Jat. 3. §-ában foglalt indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmába ütközik, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk, hogy a Jat. az önkormányzati rendeletek területi hatályára vonatkozó általános rendelkezéséhez képest a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja azért teszi az önkormányzatok képviselő-testülete önálló szabályozási feladatává a közszolgáltatási terület határainak meghatározását, mert ez garanciális jelentőségű az ingatlanhasználók alanyi köre, az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő jogai és kötelezettségei keletkezése, illetve fennállása szempontjából.

A régi Ör. a panasszal érintett időszakban hatályosan nem tartalmazott olyan, a közszolgáltatási terület határaitra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek alapján a beépítésre szánt településrészek közül a nem lakó- vagy üdülőterület övezeti besorolású területeken elhelyezkedő, illetve az ingatlan-nyilvántartásban nem lakásként, üdülőként nyilvántartott, továbbá a településrendezési eszközökben a beépítésre nem szánt területeken elhelyezkedő ingatlanok tekintetében az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő kötelezettségei megállapíthatóak lennének.

Megállapítottuk, hogy a közszolgáltatási terület határaitra vonatkozó megfelelő szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgálatunk ideje alatt hatályba lépő új önkormányzati rendelet, bár a korábbi rendelet személyi hatályára vonatkozó rendelkezését részben korrigálta, azonban a panasszal érintett esetben a beépítésre nem szánt területi besorolású ingatlanok tekintetében, valamint a beépítésre szánt ingatlanok közül a fennálló korábbi jogszabályi hiányossággal összefüggően megállapított visszásságot nem orvosolta, és továbbra sem tartalmazza a közszolgáltatási terület határaitra vonatkozó olyan szabályozást, amely alapján a hulladékgazdálkodási jogviszony alanyi köre az ingatlanok területi elhelyezkedése alapján egyértelműen meghatározható lenne. Ezért megállapítottuk, hogy az új Ör. közszolgáltatási terület határaitra, valamint ehhez kapcsolódóan a közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozó, hiányos és ellentmondó szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

²⁴ Ld. AJB-3084/2014 és AJB-3279/2015 számú jelentéseket

Megállapítottuk, hogy sem a régi, sem az új Ör. hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésre vonatkozó szabályai nem biztosították a közszolgáltatás szüneteltetését az üdülők ingatlanhasználói számára.

A szüneteltetésre vonatkozó szabályozás érthetetlen és ellentmondó általános kikötéseket tartalmazott a régi Ör.-ben. Az új Ör.-ben jelenleg hatályosan a beépítetlen ingatlanok ingatlanhasználói esetében tartalmaz ellentmondó rendelkezéseket a szabályozás azzal, hogy egyfelől a beépítetlen ingatlanok ingatlanhasználóira vonatkozólag mentességet állapít meg a hulladékgazdálkodási kötelezettségek (köztük a díjfizetés) tekintetében, másfelől ugyanakkor előírja azt is, hogy a beépítetlen ingatlanok ingatlanhasználóinak mentességük ellenére kérelmezniük kell a közszolgáltatás szünetelését, ha az „ingatlanban nem tartózkodik senki”.

Megállapítottuk, hogy a régi Ör. szüneteltetésre vonatkozó szabályozásának hiányossága és ellentmondásos volta a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott a panasszal érintett időszakban, illetve a jelenleg hatályos új Ör. szüneteltetésre vonatkozó szabályozásának hiányossága és ellentmondásos volta is a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedések

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Velence Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 25/2015. (XII.17.) önkormányzati rendeletének olyan tartalmú módosítását, amely a közszolgáltatási terület határait, valamint az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően egyértelműen tartalmazza és a jelentésben megállapított valamennyi visszásságot kiküszöböli.

Budapest, 2016. június

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.