

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-1801/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vida Éva

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos három, egymással szomszédos, Balatonyörök Becshegy településrészén fekvő szőlő, illetve szőlő és gazdasági épület besorolású ingatlanát érintő, a ZALAI SPA Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: Közszolgáltató) hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetése alóli mentesség megállapításával kapcsolatos eljárását és számlázási gyakorlatát sérelmezve fordult az alapvető jogok biztosához.

A panaszosi álláspont szerint a Közszolgáltató hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére irányuló követelése Balatonyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 3/2003. (IV.29.) önkormányzati rendelete alapján nem megalapozott, mivel a kizárólagosan mezőgazdasági célra használt becshegyi ingatlanok ingatlanhasználóit nem terheli, és korábban sem terhelte a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége, így díjfizetési kötelezettség sem.

A panasz alapján megvizsgáltuk Balatonyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 3/2003. (IV.29.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: régi Ör.), valamint az ezt időközben hatályon kívül helyező, Balatonyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) 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 Balatonyörök Község polgármesterét (a továbbiakban: Polgármester), valamint a Közszolgáltató vezérigazgatóját.

### **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]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)
- A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (Btv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 3/2003. (IV.29.) önkormányzati rendelete (rég. Ör.)<sup>1</sup>
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2008. (XII.19.) számú rendelete a helyi építési szabályzatról (HÉSZ)
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek nevének megállapításáról, a házszámozás, valamint a névtáblák és a házszám táblák elhelyezésének rendjéről szóló 9/2013. (V.27.) önkormányzati rendelete (9/2013. Ör.)<sup>2</sup>
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek elnevezéséről és a házszámozás, valamint a névtáblák és a házszám táblák elhelyezésének rendjéről szóló 1/2015. (I.12.) önkormányzati rendelete (1/2015. Ör.)
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendelete (új Ör.)<sup>3</sup>

## A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a Polgármestertől és a Közszolgáltatótól kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. A panaszos Balatongyörök Becehegy településrészén fekvő három, egymással szomszédos zártkerti ingatlan tulajdonosa. Az ingatlan-nyilvántartás szerint az egyik – 801 m<sup>2</sup> terület nagyságú – ingatlan szőlő, míg a másik két – 2488 m<sup>2</sup>, illetve 819 m<sup>2</sup> terület nagyságú – ingatlan szőlő és gazdasági épület.

Az SZA-1<sup>4</sup> és SZA-4<sup>5</sup> jelű szabályozási tervek alapján az ingatlanok Balatongyörök beépítésre nem szánt, Mk-1 jelölésű mezőgazdasági, szőlő művelésű, kertgazdasági övezeti besorolású belterületi részén fekszenek.<sup>6</sup>

A Btv.-ben foglaltakkal összhangban a HÉSZ 16. § (3) bekezdése szerint az előzőekben meghatározott övezet telkein

- építeni csak a legalább 80%-ban szőlőműveléssel hasznosított, művelt telken lehet, kizárólag a szőlőművelést, szőlőfeldolgozást, bortárolást vagy borturizmust szolgáló épületek létesíthetők,<sup>7</sup>
- a beépíthető telek legkisebb nagysága 1500 m<sup>2</sup>,<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Hatálytalan 2016. január 1-jétől. Hatályon kívül helyezte: Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendelete

<sup>2</sup> Hatálytalan 2016. június 25-től. Hatályon kívül helyezte: Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2016. (V. 24.) önkormányzati rendelete a közterületek nevének megállapításáról, a házszámozás, valamint a névtáblák és a házszám táblák elhelyezéséről szóló 9/2013. (V. 27.) önkormányzati rendeletének hatályon kívül helyezéséről

<sup>3</sup> Hatályos 2016. január 1-jétől.

<sup>4</sup> Lásd: [http://njt.hu/onkorm/attachments/adl\\_id/3111/103901/143695/1453797368\\_sza-1%20kulteruletszabalyozas.pdf](http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3111/103901/143695/1453797368_sza-1%20kulteruletszabalyozas.pdf)

<sup>5</sup> Lásd: [http://njt.hu/onkorm/attachments/adl\\_id/3111/103901/143695/1453797368\\_sza-4%20pap-beccehgy%20szabalyozasi%20terve.pdf](http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3111/103901/143695/1453797368_sza-4%20pap-beccehgy%20szabalyozasi%20terve.pdf)

<sup>6</sup> A fenti szabályozási tervek alapján mindhárom ingatlan esetében irányadók a Btv. által meghatározott alábbi alövezeti besorolások: A.) C-1: szőlő termőhelyi kataszteri terület övezete. Ezekre a területeken beépítésre szánt terület nem jelölhető ki, építeni csak a legalább 80 %-ban szőlőműveléssel hasznosított telken, kizárólag a szőlőművelést, szőlőfeldolgozást, bortárolást vagy a borturizmust szolgáló épületet, illetve ahol az M-1 és az M-2 övezetbe tartozó szabályozási előírások lehetővé teszik, lakófunkciót is kielégítő épületet lehet. A szőlőművelés tényét a terület pontosan meghatározott százalékában az illetékes hegybíró nyilatkozatával kell igazolni. (Btv. 46. § a), c) és e) pontjai.) (A Btv. 39. és 40. §-a értelmében M-1 jelölés alatt általános mezőgazdasági területi, M-2 jelölés alatt kertgazdasági területi övezetet kell érteni.) B.)T-1: térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezete. Beépítésre szánt terület nem jelölhető ki; a művelési ág megváltoztatása, illetve a más célú hasznosítás csak az adottságoknak megfelelő termelési szerkezet, tájhasználat kialakítása, illetve a tájkarakter erősítése, valamint közmű és közút építése érdekében engedélyezhető. (Btv. 26. § a) és b) pontjai.) A következő alövezeti besorolásokat vizsgálatunk szempontjából nem tekintettük relevánsnak. Sz-1: felszíni szennyezésre fokozottan érzékeny terület övezete (Btv. 31. §); P-2: vízerózióknak kitett terület övezete (Btv. 33. §).

<sup>7</sup> Lásd Btv. 46. § c)

- 1500 m<sup>2</sup>-nél kisebb telek nem beépíthető,<sup>9</sup>
- gazdasági épületet csak művelt telekre lehet építeni,<sup>10</sup>
- Felsőhegy, Paphegy, Becehegy (a továbbiakban: Szőlőhegyek) – összterületének legfeljebb 20%-án, a legkevesebb 3000 m<sup>2</sup> nagyságú művelt telkeken lakóépület is létesíthető.<sup>11</sup>

A HÉSZ ugyanezen szakaszának (8) bekezdése rögzíti, hogy a szőlőművelés tényét az illetékes hegyközség, annak hiányában a település jegyzője igazolhatja.

2. A beadvány és annak mellékletei alapján a Közszolgáltató 2016. január 13-án kelt elektronikus levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy két – a közzolgáltatói adatbázisban üdülőingatlanként nyilvántartott – ingatlanán 55798, illetve 10022 Forint hulladékgazdálkodási közzolgáltatási díjhátralék keletkezett, melyek közül a nagyobb összeg behajtását a NAV-nál kezdeményezte. A tájékoztatásban szereplő helyrajzi számok alapján a nagyobb összegű követelés a panaszos 801 m<sup>2</sup>-es szőlő (a továbbiakban: Ingatlan-1), a kisebb összegű követelés a 2488 m<sup>2</sup>-es szőlő és gazdasági épület (a továbbiakban: Ingatlan-2) művelési ágú ingatlanára vonatkozott.<sup>12</sup>

Ugyanezen tájékoztatás a *díjfizetési kötelezettség alóli mentesség* iránti igény érvényesítésével összefüggésben rögzítette, hogy annak feltétele egyfelől – az adott ingatlanok kizárólagos mezőgazdasági használatára vonatkozó – jegyzői igazolás megszerzése, másfelől – a Közszolgáltató által alkalmazott *Általános Szerződési Feltételek*<sup>13</sup> (a továbbiakban: ÁSZF) értelmében – a fennálló díjtartozás rendezése. A mentesség ügyintézésével kapcsolatban felhívta a figyelmet arra is, hogy a számlázást érintő változások bejelentését az adott negyedévet megelőző hónap 15. napjáig kell megtenni, az e határidő után megtett változások bejelentései már csak a következő negyedéves számlázási ciklusban vehetők figyelembe.

A panaszos kérelmére az illetékes jegyző a Közszolgáltatónál történő felhasználásra, *közszolgáltatási díjfizetési mentesség igénybevétele céljából* 2016. évre szólóan a panaszos mindhárom becehegyi ingatlanára vonatkozó olyan tartalmú igazolást állított ki, mely szerint „*a Balatonyörök, Becehegy (...) hrsz szám alatti ingatlanban állandó-, ill. tartózkodási hellyel rendelkező személy nincs bejelentve, az ingatlanokat mezőgazdasági célra használják*”,<sup>14</sup> és azt továbbította a Közszolgáltató felé.

A Közszolgáltató 2016. január 27-én kelt levelében<sup>15</sup> tájékoztatta a panaszost a jegyzői igazolás megérkezéséről, továbbá felhívta a mentesség érvényesítéséhez szükséges további feltételek – fennálló díjtartozás rendezése, illetve számlázást érintő változás bejelentésre szabott határidő – teljesítésére, valamint kitért arra is, hogy a mentességet – előzőek teljesülése esetén – 2016-ra biztosítja. Mivel a panaszos szerint a régi Ör. 5. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések a kizárólag mezőgazdasági célra használt becehegyi ingatlanok tekintetében a hulladékgazdálkodási közzolgáltatás *igénybevétele* alól biztosítanak mentességet, a Közszolgáltató díjkövetelése jogtalan.

Ezért – élve a Htv. 83. § (1) bekezdésében<sup>16</sup> biztosított jogorvoslat lehetőségével – 2016. február 23-án a Zala Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Osztályához fordult.

<sup>8</sup> A Btv. 40. § b) pontjára és Balatonyörök Önkormányzatának 7/1998. (VII.7.) Ök. rendeletével jóváhagyott Helyi Építési Szabályzatára figyelemmel. A Btv. 40. § b) pontja szerint *a beépíthető telek legkisebb nagysága 2000 m<sup>2</sup>, kivéve, ha e törvény hatálybalépése előtt jóváhagyott a helyi építési szabályzat más mértéket állapított meg*;

<sup>9</sup> Lásd Btv. 40. § c) 1500 m<sup>2</sup>-nél kisebb telekre az e törvény hatálybalépése előtt jóváhagyott helyi építési szabályzat alapján sem lehet épületet építeni;

<sup>10</sup> A Btv. 40. § d) pontja szerint *művelt telekre 3%-os beépítettséggel - a 39. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak kivételével - a műveléssel összefüggő gazdasági épületet lehet építeni. (Az érintett ingatlanok nem tartoznak az említett kivétel hatálya alá.)*

<sup>11</sup> A Btv. 40. g) pontja szerint *az egyes településeken az övezet területének legfeljebb 10%-án a település helyi építési szabályzatában kijelölt, a település belterületéhez közvetlenül kapcsolódó területeken, legkevesebb 3000 m<sup>2</sup> nagyságú művelt telken, legfeljebb 3%-os beépítettséggel lakóépület is elhelyezhető;*

<sup>12</sup> A Közszolgáltató megkeresésünkre közölte, hogy a panaszos harmadik ingatlanáról nincsen információjuk, ezért azzal kapcsolatban díjfizetési igényük sem keletkezhetett.

<sup>13</sup> Lásd itt: [http://www.zalaispa.hu/zrt/images/pdf/aszf\\_zalaispa\\_zrt\\_2015.pdf](http://www.zalaispa.hu/zrt/images/pdf/aszf_zalaispa_zrt_2015.pdf), és [http://www.zalaispa.hu/zrt/images/pdf/aszf\\_zalaispa\\_zrt.pdf](http://www.zalaispa.hu/zrt/images/pdf/aszf_zalaispa_zrt.pdf)

<sup>14</sup> Száma: 46-2/2016. Kelt: 2015. január 15. Kiállító hatóság: Vonyarcvashegyi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője.

<sup>15</sup> Ikt.szám: 6-28/2016/ZKÖ.

<sup>16</sup> E törvényhelyet 2016. április 1-jei hatállyal módosította a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXXI. törvény 2. § (2) b) pontja és (5) bekezdése. A Htv. 83. § (1) bekezdésének 2014. október 7. és 2016. március 31. között hatályos szövege szerint „*A közzolgáltató által az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban, illetve a díjhátralék esedékességét követően megtett intézkedésekre, valamint a hulladékgazdálkodási közzolgáltatást érintő értesítési, tájékoztatói, szolgáltatásnyújtási kötelezettségre vonatkozó rendelkezések természetes személy ingatlanhasználókkal, társasházakkal, illetve lakásszövetkezetekkel szembeni megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárására az Fgytv.-t kell alkalmazni azzal, hogy a társasházakról szóló törvény szerinti társasházi közösség, továbbá a lakásszövetkezet az Fgytv. alkalmazásában fogyasztónak minősül.*”

A Kormányhivatal határozatában<sup>17</sup> megállapította, hogy a Közszolgáltató fogyasztóvédelmi tárgyú jogsértést nem követett el, ezért a kérelem elutasításáról rendelkezett. Megállapította azt is, hogy a Htv. 2. § (1) bekezdésének 34. pontja értelmében az ingatlantulajdonost hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség terheli. Hozzátette, az önkormányzati rendeletben, hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben, vagy a közszolgáltató által alkalmazott „Általános Szerződési Feltételekben” lehetőség van a díjfizetés alóli mentesség, illetve kedvezmény feltételeinek megállapítására. A Közszolgáltató 2016. március 10-én kelt levelében<sup>18</sup> arról tájékoztatta a panaszost, hogy a nagyobb összegű tőketartozást 27911 Forintra mérsékelte, tekintettel arra, hogy Ingatlan-1-et 2014 és 2015 folyamán tévesen nem üdülőingatlanként kezelte. A követelt összeg módosításáról a NAV-ot értesítette.

3. A Közszolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatásában fenntartotta az érintett ingatlanok utáni díjkövetelésére, valamint a becehegyi ingatlanok esetében alkalmazható, a közszolgáltatás igénybevétele alóli mentesség érvényesítésének feltételrendszerére vonatkozó álláspontját.

4. Megkeresésünkre a Polgármester a Becehegyen fekvő ingatlanok vonatkozásában arról tájékoztattott, hogy Balatonyörök sajátos településszerkezettel bír – a becehegyi, paphegyi és felsőhegyi ingatlanok nagy része üdülőingatlan, az állandó lakosok száma nagyon csekély. A sajátos településszerkezet és az ingatlanok zártkerti besorolásának következménye az is, hogy az említett településrészekben található felépítmények „gazdasági épület megnevezésűek.”

Mivel az őszi és téli hónapokban ezen ingatlanokban általában nem tartózkodnak, az érintett ingatlanhasználók részére – fő szabály szerint – 6 havi igénybevételi kötelezettséget ír elő a hatályos rendelet, illetve azzal összhangban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés.

A közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmények és mentességek érvényesítéséhez szükséges igazolások kapcsán tájékoztattott arról, hogy azok alapjául a lakcím-és népszeg nyilvántartás szolgál, azonban szükség esetén helyszíni szemle során felvett jegyzőkönyv támasztja alá a jogosultságot. Az ingatlan kizárólagos mezőgazdasági használatát alátámasztó igazolás alapja az ingatlan állapotát és annak hasznosítását felmérő helyszíni szemlén készült jegyzőkönyv vagy feljegyzés. Tájékoztattott a Polgármester arról is, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásba bevont ingatlanokat nem tartják nyilván, a kérdéses adatbázissal a Közszolgáltató rendelkezik.

5. Vizsgálatunk folyamán szembesültünk azzal, hogy a régi Ör-t 2016. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az új Ör. Míg a régi Ör. tekintetében vizsgálatunk kizárólag a panasz szempontjából releváns rendelkezéseket érinti, addig az új Ör. áttekintése során vizsgáltuk a díjfizetési kötelezettséggel összefüggő kedvezményekre, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésére, az üdülőingatlanokra és a hulladékgyűjtő edényméretekre vonatkozó szabályozást is. A régi Ör. 5. § (1) bekezdése szerint *„az ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni, az igénybevételi kötelezettség, illetve a szerződéskötés kötelezettsége alól az igénybevevők nem térhetnek ki. Balatonyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 8 havi – március 1. napjától október 31. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becehegyen, Páphegyen és a Felsőhegyen ingatlantulajdonnal – gazdasági épület – rendelkezőknek a közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 8 havi, március 1. napjától október 31. napjáig terjedő időre vonatkozik.”* Az 5. § (2) bekezdése értelmében *„a Becehegyen, Páphegyen és Felsőhegyen a szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alól kivételt képez az az ingatlan, ahol kizárólagosan mezőgazdasági tevékenységet folytatnak és a felülépítmény bizonyíthatóan nem alkalmas nyaralás céljára.”*

A hulladékkezelési közszolgáltatási díjról a rendelet 12. §-a rendelkezik. E szakasz (3) bekezdése alapján *„a közszolgáltatási díj megfizetésére az az ingatlantulajdonos köteles, aki a jelen rendeletben foglaltak szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételére köteles.”* A (10) bekezdés szerint *„a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becehegyi, Páphegyi és Felsőhegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakokra állapítja meg.”* A (11) bekezdés kimondja, hogy *„nincs díjfizetési kötelezettség a rendelet 5. § (2) bekezdésében foglalt igénybevételi kötelezettség alóli kivétel esetén.”*

<sup>17</sup> Ügyiratszám: ZA/001/159-6/2016, kelt: 2016. március 25.

<sup>18</sup> Ikt. szám: 17-13/2016/ZKÖ.

A (12) bekezdés szerint a „(11) (...) bekezdésre hivatkozva díjfizetési mentesség iránti kérelmet a körjegyzőségen írásban kell benyújtani. A kérelem alapján a feltételek fennállását helyszíni szemlét követően a körjegyző igazolja, és a feltételek folyamatos fennállását bármikor ellenőrizheti.”

Az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés másik esetkörét a rendelet 4. §-a tartalmazza. E szakasz (1) bekezdése szerint „az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. Alapvető kötelessége e tekintetben, hogy: (...) az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladék kezelésére az Önkormányzat által szervezett közszolgáltatást vegye igénybe, (...), illetve a közszolgáltatási díjat kiegyenlítsse.” A (3) bekezdés kimondja, hogy „az ingatlantulajdonost nem terheli az (1) bekezdésben foglalt kötelezettség az olyan beépítetlen ingatlana tekintetében, ahol nem tartózkodik és hulladék sem keletkezik.”

Az új Ör. 7. § (1) bekezdése szerint „a település területén az ingatlan használója köteles a szervezett közszolgáltatást igénybe venni.” A 7. § (2) bekezdése alapján „Balatonyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becebegyen, Paphegyen és Felsőhegyen ingatlantulajdonnal (gazdasági épülettel) rendelkezők közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 6 havi, április 15. napjától október 15. napjáig terjedő időre vonatkozik.” A 7. § (3) bekezdése rögzíti, hogy „Becebegyen, Paphegyen és Felsőhegyen a szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alól kivételt képez az az ingatlan, ahol kizárólagosan mezőgazdasági tevékenységet folytatnak és a felülepítmény bizonyíthatóan nem alkalmas nyaralás céljára.” A 9. § (7) bekezdése alapján „a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becebegyi, Pap-hegyi és Felső-hegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakra állapítja meg.” A (8) bekezdés a 7. § (3) bekezdésében foglalt esetre díjfizetési kötelezettség alóli mentességről rendelkezik. A (11) bekezdés szerint a (8) bekezdésre hivatkozva „díjfizetési mentesség iránti kérelmet a Vonyarcvashegyi Közös Önkormányzati Hivatal Balatonyöröki Kirendeltségén írásban kell benyújtani. A kérelem alapján a feltételek fennállását helyszíni szemlét követően a körjegyző igazolja, és a feltételek folyamatos fennállását bármikor ellenőrizheti.”

A beépítetlen ingatlanokra vonatkozó korábbi speciális szabályozást az új Ör. elhagyja.

Az új Ör. 9. § (2) bekezdése szerint „üresen álló ingatlan után hulladékszállítási közszolgáltatási díjat nem kell fizetni. Az ingatlantulajdonos az ingatlan megüresedését 15 napon belül köteles a Közszolgáltatónak bejelenteni.” A (3) bekezdés alapján „amennyiben az ingatlanhasználó előzetesen írásban bejelenti, hogy az ingatlanát legalább 30 napig nem használja életvitelszerűen, másnak bérletbe, albérletbe nem adja és azt megfelelően igazolja, úgy a Közszolgáltató a bejelentést követő hónap első napjától a közszolgáltatást szünetelteti az ingatlanhasználat újbóli megkezdéséig. Az ingatlanhasználat ismételt megkezdését az ingatlanhasználónak haladéktalanul be kell jelentenie a közszolgáltató felé.” A (4) és (5) bekezdés szerint „a szüneteltetés lehetőségének feltétele, hogy az ingatlanhasználónak ne legyen fennálló díjhátraléka”, illetve „a közszolgáltatás szüneteltetését 3 hónapnál rövidebb időtartamban nem lehet kezdeményezni.” A (9) rögzíti, hogy „amennyiben a Balatonyörök közigazgatási [területén] állandó lakóhellyel rendelkező és életvitelszerűen itt élő ingatlantulajdonos a község közigazgatási területén további, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkezik, úgy díjfizetési kötelezettség kizárólag azon ingatlan után terheli, amelyben állandó lakosként életvitelszerűen tartózkodik. Feltéve, hogy a további ingatlant igazoltan sem ő, sem más nem használja, és települési szilárd hulladék ott nem keletkezik. (...) Nem vonatkozik a mentesség különösen arra az esetre, ha a további ingatlanban bárki bármilyen jogcímen életvitelszerűen tartózkodik, vagy ha azt kereskedelmi szállásbelyként üzemeltetik, illetve egyéb módon hasznosítják.” A (10) bekezdés alapján „a (9) bekezdésben foglalt mentesség – az ott meghatározott egyéb feltételek megfelelő alkalmazásával – megilleti a Balatonyörökön állandó lakóhellyel nem rendelkező, de a községben több, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkező ingatlanhasználókat is.”

Az üdülőingatlanok tekintetében az új Ör. a következőket tartalmazza: A 7. § (2) bekezdése szerint „Balatonyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki.” A 9. § (7) bekezdése alapján „a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becebegyi, Pap-hegyi és Felső-hegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakra állapítja meg.” A 9. § (12) bekezdése rögzíti, hogy „az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj a Htv. 47. § (4) bekezdése alapján kerül megállapításra.

*Üdülőknek az ingatlan- nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, hétfégi ház, apartman, nyaraló, vadászház, stb.) feltüntetett, vagy ilyenként feltüntetésre váró, ennek biányában hatósági engedély alapján üdülőknek épült épület minősül, melyről az ingatlantulajdonos nyilatkozik.”*

A választható hulladékgyűjtő edényméretnek vonatkozásában az új Ör. a következőképp rendelkezik. Az 5. § (1) bekezdése értelmében a Közszolgáltató a Hvbr. 7. §-a szerint köteles biztosítani az ingatlanhasználónak azt, hogy legalább két különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. A 2014. szeptember 18-án létrejött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés 2016-ban alkalmazandó 1. számú melléklete szerint a hulladék gyűjtése „alap esetben 120 literes edényben történik. A 60-80 literes edényzet használatára kizárólag az állandó lakosú egy fős nyugdíjas háztartások jogosultak, illetve egyéb törvényi szabályozás esetén a kizárólagos ingatlantulajdonos kedvezményezettek.”

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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 biztos a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer 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 biztos a következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címetjei számára.<sup>19</sup>

A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>20</sup> 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

Az irányadó alkotmánybírói 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>21</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>22</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>23</sup> Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint<sup>24</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, 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 megállapította,<sup>25</sup> 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 kötelelességeinek 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 megállapította,<sup>26</sup> 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 megállapította<sup>27</sup> 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*.

<sup>21</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>22</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>23</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>24</sup> 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>25</sup> 996/G/1990. AB határozat.

<sup>26</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>27</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt 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.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.<sup>28</sup>

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A tisztességes eljárásról és ügyintézésről szóló jog az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásról szóló jog az Alkotmányban nem volt nevesítve, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.<sup>29</sup> Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést. Az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>30</sup> hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

<sup>28</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>29</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

<sup>30</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat.



Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybíróági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>31</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat<sup>32</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak. Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

### III. A vizsgálat érdemében

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

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

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 19. pontja alapján a hulladékgazdálkodás a helyi önkormányzatok által helyben biztosítandó, kötelezően ellátandó közfeladat, mely ellátásával kapcsolatos generális szabályozást 2013. január 1-jétől hatályosan a Htv.<sup>33</sup> tartalmazza.

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 (...).

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony létrejöttét illetően 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 feljánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

<sup>31</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

<sup>32</sup> Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

<sup>33</sup> A vizsgálat során a Htv. panasszal érintett időszakban hatályos, 2016. április 1-jét megelőző állapotát vettük figyelembe.

Az ingatlanhasználó kötelezettségeivel összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>34</sup> azt is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása olyan közszolgáltatás, melynek igénybevétele – környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel – az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező.

Előzőek alapján 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.<sup>35</sup>

Mivel ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Ugyanakkor a kötelek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait – így a feltűnő értékaránytalanság tilalmát és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét<sup>36</sup> – a jogszabályoknak, köztük az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

A Htv. 35. §-a és a 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazás együttesen határozza meg mindazon, a felek jogait és kötelezettségeit meghatározó szabályozási tárgyköröket, melyeket a települési önkormányzat származékos jogalkotói jogkörében eljárva *köteles* önkormányzati rendeletben szabályozni. A 88. § (4) bekezdésének a) pontja alapján felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg – egyebek mellett – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, továbbá a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges részletes szabályokat.

A Htv. 35. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – egyebek mellett – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület határait; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit; valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

2. A Htv. 35. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséggel kapcsolatos *kedvezmények* tekintetében a helyi önkormányzatokat nem terheli szabályozási kötelezettség, ugyanakkor – amennyiben a helyi viszonyok ezt indokolják – adott a lehetőség ezek önkormányzati rendeletben történő meghatározására.

A 353/B/2000. AB határozatban az indítványozó a helyi önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szabályozó rendeletének a díjfizetési kötelezettséggel összefüggő kedvezményekre vonatkozó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság e hivatkozott határozatában kimondta, hogy a kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg. Rámutatott továbbá arra, hogy a 61/1992. (XI.20.) AB határozat szerint „*a jogalkotó a mérlegelési jog gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra (például az egészséges környezethez, vagy a szociális biztonsághoz való jogra), de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövidtávra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket.*”

A hatóságok mérlegelési jogkörének terjedelmét illetően az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, nem jogosult azonban a jogalkotói mérlegelés célszerűségi (pl. gazdaságpolitikai) szempontok szerinti felülvizsgálatára.

<sup>34</sup> 1288/B/1996. AB határozat, 52/1998. (XI.27.) AB határozat, 399/B/2002. AB határozat.

<sup>35</sup> 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 kötelek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

<sup>36</sup> Ptk. 6:98 § (2) bekezdés.

Mindezekből következik, hogy a települési önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő szabályozás megalkotásakor a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai és egyéb célszerűségi szempontokat, valamint a lakosság szociális körülményeit mérlegelve szabadon döntenek arról, hogy a díjfizetési kötelezettség tekintetében biztosítanak-e lehetőséget kedvezmények érvényesíthetőségére. Amennyiben a jogalkotó önkormányzat a kedvezmények biztosítása mellett dönt, úgy – az általános jogelvek és az alkotmányos jogok tiszteletben tartásának, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának korlátai között – az arra való jogosultság feltételeinek meghatározásában is széles körű mérlegelési jog illeti.

Amennyiben az önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggésben lehetőséget nyújt kedvezmények igénybevételére, úgy jogalkotási kötelezettsége kiterjed az ezzel kapcsolatos feltételrendszer, továbbá az eljárási jellegű normák precíz és ellentmondásoktól mentes meghatározására is.

A régi Ör. 5. § (1) bekezdése szerint „*az ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni, az igénybevételi kötelezettség, illetve a szerződés kötés kötelezettsége alól az igénybeverők nem térhetnek ki. Balatonyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 8 havi – március 1. napjától október 31. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becehegyen, Paphegyén és a Felsőhegyen ingatlantulajdonnal – gazdasági épület – rendelkezőknek a közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 8 havi, március 1. napjától október 31. napjáig terjedő időre vonatkozik.*” Ehhez kapcsolódóan a 12. § (10) bekezdése az üdülőingatlanokra és a Szőlőhegyeken fekvő ingatlanokra egységesen féléves díjfizetési időszakot állapított meg.

A fenti szabályozást – a használati szezon időtartamának módosítása mellett<sup>37</sup> – az új Ör. lényegében fenntartja. Az új Ör. 7. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó köteles a szervezett közszolgáltatást igénybe venni. Ugyanez szakasz (2) bekezdése alapján „*Balatonyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becehegyen, Paphegyén és Felsőhegyen ingatlantulajdonnal (gazdasági épülettel) rendelkezők közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig tartó – időtartamra szól.*” A féléves díjfizetési időszakra vonatkozó – korábbiakhoz képest azonos tartalmú szabályozást – a 9. § (7) bekezdése tartalmazza.

A tényállásban rögzítetteknek megfelelően a balatonyöröki Szőlőhegyeken fekvő ingatlanok esetében a Képviselő-testület – mind a régi, mind az új Ör. megalkotásakor – helyi sajátoságként értékelte azok jellemzően tavasztól ősziig tartó használatát.

*Megállapítható, hogy az önkormányzati jogalkotó – a Mötv. 13. § (1) bekezdés 19. pontján alapuló Htv. 35. §-ban és 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazás alapján – a régi Ör. 5. § (1) és 12. § (10) bekezdésében és az új Ör. 7. § (2) és 9. § (7) bekezdésében a Szőlőhegyeken fekvő ingatlanok vonatkozásában fő szabályként rendelte alkalmazni az üdülőingatlanokra vonatkozó, az igénybevételi kötelezettség 6 hónapos időtartamából következő kedvezőbb díjfizetési szabályokat.*

3. A Htv. 38. §-ának (1) bekezdése az ingatlanhasználók főkötelezettségeként rögzíti a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tekintetében fennálló *igénybevételi kötelezettséget*. Amennyiben az igénybevételi kötelezettség fennáll, úgy – *abból következően* – az ingatlanhasználót díjfizetési, hulladékgyűjtési és átadási kötelezettség is terheli.

A Mötv. 6. § c) pontja szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során egyes közszolgáltatások *igénybevételét* – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti. A Htv. 88. § (4) bekezdésének a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg a *hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait*.

<sup>37</sup> A 2016. január 1-jéig hatályban volt régi Ör. üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára 8 havi igénybevételi kötelezettséget – azaz használati szezont – előíró rendelkezése ellentétes volt a Htv. 2013. július 12. óta hatályos 47. § (4) bekezdésével, mert az ebben előírt legfeljebb 50%-kal szemben a 8 hónapos időtartam alapján az üdülőingatlanok ingatlanhasználóinak az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj mintegy 66,5%-át kellett megfizetniük. Tekintettel azonban arra, hogy a jogalkotó ezen visszásságot az új Ör.-ben kiküszöbölte, továbbá a panasz szempontjából a használati szezon tartamának hossza nem releváns, e kérdés további clemzésétől vizsgálatunk során eltekintettünk.

A Htv. 47. § (4) bekezdése szerint „*az üdülőként nyilvántartott ingatlanral rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.*”

A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat szabályozási kötelezettsége kiterjed továbbá a *közszolgáltatási terület*, ahhoz kapcsolódóan a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének meghatározására is.

Mindezen felhatalmazó rendelkezések alapján a jogalkotó – a helyi viszonyokra reflektálva – az ingatlanhasználók általános igénybevételi kötelezettségéhez képest kialakíthat bizonyos speciális szabályozást igénylő településrészek tekintetében olyan különös normarendszert, amely alapvetően befolyásolja a közszolgáltatási terület határait, egyúttal a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, az alá vont ingatlanok és személyek körét – vagyis az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályát.

Lényeges, hogy míg a törvényi felhatalmazások értelmében adott a lehetőség a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett és az az alól kivett ingatlanhasználók körének cizellálására, addig *az igénybevételre kötelezett – tehát a közszolgáltatás alá vont – ingatlanhasználók esetében díjfizetési kötelezettség alóli mentesülést a települési önkormányzat képviselő-testülete törvényi felhatalmazás hiányában nem írhat elő, vagyis a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett ingatlanhasználók a törvény erejénél fogva kötelesek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére.*

Ezt támasztja alá a Kúria Önkormányzati Tanácsának több határozata,<sup>38</sup> melyek értelmében a települési önkormányzatok díjmegállapítására adott felhatalmazás a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) hatályon kívül helyezésével megszűnt. A Htv. 35. § (1) bekezdésének e) pontja, illetve a 88. § (4) bekezdés d) pontja kizárólag a miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettségre, megfizetésének rendjére, és az arra vonatkozó esetleges kedvezményekre terjed ki, ezért *a díjfizetés alóli mentesülről a települési önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezhet.*

Mindezekhez képest a vizsgált önkormányzati rendeletek – változatlan tartalommal – olyan speciális szabályozást tartalmaznak a Szőlőhegyeken található, adott feltételrendszernek megfelelő ingatlanok ingatlanhasználóinak kötelezettségeire nézve, melyben – bizonyos jogszabályhelyeken – a közszolgáltatás igénybevételének és a közszolgáltatási díj megfizetésének kötelezettsége sajátos módon elkülönül egymástól, máshol e kötelezettségek mintegy egymás szinonimájaként szerepelnek.

A régi Ör. 5. § (2) bekezdése és az új Ör. 7. § (3) bekezdése értelmében a szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alól kivételt képez az a Szőlőhegyeken fekvő ingatlan, ahol kizárólagosan mezőgazdasági tevékenységet folytatnak és a felépítmény bizonyíthatóan nem alkalmas nyaralás céljára. A régi Ör. 12. § (11) bekezdése és az új Ör. 9. § (8) bekezdése a Szőlőhegyeken fekvő, közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége alól kivett ingatlanok tekintetében – fölöslegesen – *díjfizetési kötelezettség alóli mentességről* rendelkezik. A szintén azonos tartalmú eljárési szabályok a következőkről rendelkeznek.

A régi Ör. 5. § (2), illetve az új Ör. 7. § (3) bekezdése hatálya alá eső, Szőlőhegyeken fekvő ingatlannal rendelkező ingatlanhasználó – a rendeletek terminológiája szerint – *díjfizetési mentesség iránti kérelemmel* fordulhatott korábban a körjegyzőséghez,<sup>39</sup> 2016. január 1-jétől hatályosan a Vonyarcvashegyi Közös Önkormányzati Hivatal Balatongyöröki Kirendeltségéhez.<sup>40</sup> A rendeletek szerint *„a feltételek fennállását helyszíni szemlét követően a jegyző igazolja, folyamatos fennállásukat bármikor ellenőrizheti.”*

Az utóbb idézett jogszabályi fordulat mellett a beadványhoz mellékelt jegyzői igazolás is arra utal, hogy e *„díjfizetési mentesség iránti kérelem”* tartalma szerint voltaképpen a Szőlőhegyeken található ingatlanok vonatkozásában az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés konjunktív feltételrendszerének igazolására, így az *igénybevételi kötelezettség alóli kivétel megállapítására* és nem az abból egyébként automatikusan következő díjfizetési kötelezettség alóli mentesítésre irányul.

Megjegyzendő az is, hogy a tényállási részben rögzítetteknek megfelelően az illetékes jegyző a panaszos mindhárom becehegyi ingatlanára nézve, *2016. évre szólóan*, a *„Zalaispa Zrt-nél történő felhasználásra, közszolgáltatási díjfizetési mentesség igénybevétele céljából”* állította ki a régi Ör. 5. § (2) és az új Ör. 7. § (3) bekezdésében szereplő feltételek fennállására vonatkozó igazolást.

<sup>38</sup> Köf.5012/2013/4, Köf.5016/2013/4, Köf.5015/2014/3. számú határozatok.

<sup>39</sup> Régi Ör. 12. § (12) bekezdés.

<sup>40</sup> Új Ör. 9. § (11) bekezdés.

Ki kell emelni ezzel kapcsolatban azt, hogy sem a vizsgált önkormányzati rendeletek, sem a hatályos hulladékgazdálkodási szerződés nem tartalmaz a szóban forgó igazolás adott tárgyévben való egy éves érvényességére, avagy a mentesség feltételeinek évről-évre történő igazolásának szükségességére utaló kitélt, arra csak a Közzolgáltató által alkalmazott ÁSZF utal a „használaton kívüli ingatlanokra” vonatkozó szabályok körében.<sup>41</sup>

Az illetékes jegyző a panaszos mindhárom becehegyi ingatlanát illetően igazolta a régi Ör. 5. § (2) bekezdése és az új Ör. 7. § (3) bekezdése szerinti, az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés megállapításához szükséges feltételek fennállását.

Ennek ellenére a Közzolgáltató az általa alkalmazott ÁSZF-ben foglalt és a *díjfizetési mentesség megadásához* szükségesnek ítélt egyéb kritériumok (fennálló díjtarozás rendezése<sup>42</sup>) teljesítésének hiányára való hivatkozással a panaszos ingatlanait továbbra is a közzolgáltatási terület részének, a panaszost a közzolgáltatási jogviszony igénybevételére kötelezett jogalannak tekinti. Fel kell hívni a figyelmet ehelyütt arra, hogy az esetleges díjtarozás rendezése az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés ex nunc hatályú érvényesítésétől függetlenül kényszeríthető ki a Htv. 52. §-a szerinti eljárás keretében.

Rendkívül lényeges, hogy a Htv. 88. § (4) bekezdésének a) pontja szerinti felhatalmazás, valamint a Htv. 35. § (1) bekezdés a) és c) pontja alapján *kizárólag az önkormányzat képviselő-testülete jogosult és köteles a hulladékgazdálkodási közzolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, tartalmát, az esetlegesen kapcsolódó feltételrendszert és eljárási szabályokat, a közzolgáltató és az ingatlanhasználó ezekkel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a közzolgáltatási terület alá vont (és az alól kivett) alanyi kört kellő részletességgel és pontossággal meghatározni.*

A Jat. 5. § (2) és (4) bekezdései értelmében a felhatalmazás (jogalkotási jog) jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében<sup>43</sup> is megállapította, hogy *„Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közzolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közzolgáltatási szerződés állapítják meg, a közzolgáltató nem élvezhet szabadságot a közzolgáltatás olyan lényeges tartalmi elemeinek megállapításában, melyek szabályozására – törvényi felhatalmazás alapján – alapvetően a települési önkormányzat képviselő-testülete köteles.”*

A Közzolgáltató tehát sem a hulladékgazdálkodási közzolgáltatás igénybevételének kötelezettsége alóli kivételek szabályozása körében, sem egyéb, a Mötv. és a Htv. felhatalmazó rendelkezése alapján az önkormányzati képviselő-testület jogalkotási jogkörébe tartozó tárgykörben nem alkothat önállóan normát, valamint csak olyan intézkedéseket foganatosíthat jogosan a közzolgáltatáshoz, amelyekre a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerint megalkotott települési önkormányzat rendelete feljogosítja, eljárása során betartva az intézkedéssel kapcsolatos jogszabályi feltételeket. *Megállapítottuk, hogy a régi Ör. 12. § (11) és (12), valamint az új Ör. 9. § (8) és (11) bekezdéseiben az igénybevételi és díjfizetési kötelezettség fogalmának összeomlása sérti a Jat. 2. § (1) szerinti normavilágosság követelményét, ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszátérítést okoz. Megállapítottuk továbbá, hogy a Közzolgáltató a bece-, pap-, és felsőhegyi ingatlanhasználók közzolgáltatás igénybevételi kötelezettség alóli mentesülésére irányuló eljárással összefüggésben, a régi Ör. 5. § (2), 12. § (11) és (12) bekezdéseiben, valamint az új Ör. § 7. § (3), 9. § (8) és (11) bekezdéseiben foglalt szabályozáshoz képest az ingatlanhasználók jogait és kötelezettségeit alakító és az eljárás kimenetelét alapvetően befolyásoló szabályok megalkotásával és alkalmazásával a panaszos tisztességes eljárásból való jogát megsértette.*

3.1. A Htv. 2. § (1) bekezdés 36a. pontja szerint a *közzolgáltatási terület* olyan, települési közigazgatási területtel vagy területekkel egyértelműen behatárolható terület, amelyen belül az ingatlanhasználók részére az adott hulladékgazdálkodási közzolgáltatást ugyanaz a közzolgáltató végzi. A Htv. 41. §-a értelmében a közzolgáltató a közzolgáltatási területen gondoskodik a hulladékgazdálkodási közzolgáltatás folyamatos ellátásáról.

<sup>41</sup> Az ÁSZF használaton kívüli ingatlanokról szóló 5.9 pontja szerint „A mentesség a tárgyévben csak egyszer és csak a tárgyév végéig adható. A következő év február 15-ig az Ingatlantulajdonosnak a mentességre vonatkozó kérelmét ismételten be kell nyújtania.”

<sup>42</sup> Az ÁSZF 5.13. pontja szerint „a használaton kívüli ingatlanok, ill. ideiglenes használt ingatlanok közé csak azon ügyfelek sorolhatók át, akik a ZALAISPA Nonprofit Zrt. felé lejáró tartozással nem rendelkeznek.”

<sup>43</sup> AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014.

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 Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltatási terület határait. E helyen a törvényalkotó kifejezetten előírja azt, hogy a települési önkormányzatok rendeleteinek a Jat. területi és személyi hatályra vonatkozó általános rendelkezéseikhez képest *külön, egyértelműen, a helyi viszonyokat tükröző módon és ellentmondás mentesen* kell meghatározni azt a *konkrét területet*, amelyen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást meg kívánják szervezni, *s amely terület alá vont ingatlanok és ingatlanhasználók tekintetében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogok és kötelezettségek érvényesek és hatályosak.*

Az önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladatainak ellátása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közigazgatási terület azon részein szükséges, ahol állandó, vagy ideiglenes életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmények, háztartások találhatóak. Következésképp a beépítésre nem szánt mezőgazdasági területeken is lehetőség van a hulladékgazdálkodás megszervezésére, ha az ott található ingatlanok állandó, vagy ideiglenes tartózkodásra szolgálnak, azonban a közszolgáltatási terület határait, valamint az érintett ingatlanhasználók speciális kötelezettségeire vonatkozó szabályozást ez esetben a Htv. 35. §-a és 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerint egyértelműen és a jogszabályok rendelkezéseivel maradéktalan összhangban kell megalkotni.

Tekintettel arra, hogy a Szőlőhegyeken fekvő ingatlanok esetében a meghatározott földrajzi fekvés kulcsfontosságú az üdülőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás alkalmazása, valamint az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés érvényesíthetősége – ez utóbbi kapcsán a vonatkozó rendeletek területi és személyi hatályának alakulása – szempontjából, meg kellett vizsgálnunk e településrészek jogszabályi meghatározottságát, valamint azt is, hogy az önkormányzati szabályozás alapján világosan meghatározható-e a szóba jöhető egyes ingatlanok területi hovatartozása.

A 2013. május 28-tól hatályos 9/2013. Ör. 3. §-a 15 főbb településrész közt nevesíti Bece-, Pap-, és Felsőhegyet. A rendelet függeléke Becehegy és Felsőhegy vonatkozásában – feltehetően nem teljes körűen – tartalmazza ugyan az e településrészekben fekvő ingatlanok helyrajzi számát, azonban ezek között a panaszos ingatlanai annak ellenére nem szerepelnek, hogy azok becehegyi fekvését sem az illetékes jegyző, sem a Közszolgáltató nem vitatta.

A 2015. január 13-án hatályba lépett 1/2015. Ör.-ben felsorolt mindössze 4 főbb településrész<sup>44</sup> között már csak Bece-, és Felsőhegy szerepel, Paphegyet – az előző gyakorlattal ellentétben – a rendelet nem nevesíti főbb településrészként. A rendelet függelékében a panaszos mindhárom ingatlana megtalálható, jóllehet azok becehegyi fekvése nem igazolható, mivel a függelék a településrészek megnevezése nélkül, utcanevek alá rendezve sorolja fel az ingatlanok ház- és helyrajzi számát.<sup>45</sup>

Amint korábban utaltunk rá, a közszolgáltatási terület precíz, ellentmondásoktól mentes meghatározása *garanciális jelentőségű* a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából. Ennek érdekében a jogalkotó önkormányzati képviselő-testületek számos eszközzel élhetnek.

Bevett megoldás, hogy az ingatlanhasználók általános igénybevételi kötelezettségéhez képest speciális szabályozást jelentő településrészek tekintetében az önkormányzati rendeletek a közszolgáltatási terület határait *tételesen* az utcánév, az utcák és házszámok, azok meghatározott szakaszai, illetve a helyrajzi számok megjelölésével állapítják meg.

<sup>44</sup> Ld. 3. §.

<sup>45</sup> A Képviselő-testület 13/2016. (V. 24.) önkormányzati rendeletében 2016. május 25-i hatállyal rendelkezett a 9/2013. Ör. hatályon kívül helyezéséről. Addig tehát ugyanazon tárgykört illetően két önkormányzati rendelet volt hatályban eltérő rendelkezésekkel. E módosító rendelet hatályon kívül helyezte az 1/2015. Ör. függelékét is.

Megállapítható, hogy a becehegyi, paphegyi és felsőhegyi településrészek vonatkozásában a hatályos önkormányzati rendeletek nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, melyek alapján az ezekhez tartozó ingatlanok beazonosíthatók volnának, ezáltal nem határozható meg pontosan, hogy a régi és új Ör. e településrészekkel kapcsolatos – a rendeletek területi és személyi hatályára is kihatással bíró – szabályozása mely ingatlanhasználókkal szemben érvényes és hatályos, amely hiányosság a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

3.2. A régi Ör. 4. § (1) bekezdése az ingatlantulajdonos alapvető kötelességeként nevesítette a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének, a hulladék gyűjtésének és átadásának, valamint az ezzel kapcsolatos díj megfizetésének kötelezettségét. A (3) bekezdés ezzel szemben kimondta, hogy mindezen kötelezettségek nem terhelik az olyan balatongyöröki *beépítetlen ingatlanok* tulajdonosait, ahol nem tartózkodnak és hulladék sem keletkezik. Arra nézve azonban, hogy az igénybevételi kötelezettség alóli e kivétel milyen módon, mely eljárásban érvényesíthető, a rendelet további rendelkezést nem tartalmazott.

Annak eldöntése, hogy egy adott ingatlan beépítettnek, avagy beépítetlennek minősül-e, elsősorban a településrendezési eszközök és az építésjogi szabályok, valamint az ingatlan-nyilvántartás adatainak figyelembevételével lehetséges.

Az OTÉK alapján a települések igazgatási területe építési szempontból beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területbe sorolható. Előbbi építési övezeteiben az építési telkek megengedett beépítettsége legalább 10%, utóbbi övezeteiben ugyanez legfeljebb 10%-os lehet.<sup>46</sup>

A beépítésre nem szánt mezőgazdasági területek esetében az OTÉK 29. §-a egyrészt előírja, hogy az ott fekvő telkeken – fő szabály szerint – a növénytermesztés, az állattartás és állattenyésztés és a halászat, továbbá az ezekkel kapcsolatos, a saját termék feldolgozására, tárolására és árusítására szolgáló építmények helyezhetők el, másrészt a telkek méretéhez igazodóan szabályozza azt, hogy adott nagyságú telken milyen rendeltetésű *épületek*, illetve *építmények*<sup>47</sup> létesíthetők.<sup>48</sup> A panasszal érintett becehegyi ingatlanok beépíthetősége tekintetében a HÉSZ 16. § (3) bekezdése – a Btv. rendelkezéseivel összhangban – a *legkisebb beépíthető telkek nagyságát 1500 m<sup>2</sup>-ben* állapítja meg. Az adott telkek beépítettségével összefüggésben másrészt a közhiteles ingatlan-nyilvántartás tartalmazza – egyebek mellett – a telken álló épület (ha van ilyen) fő rendeltetés szerinti jellegét (lakóház, üdülő, gazdasági épület stb.), művelés alól kivett terület esetén a beépítetlenség tényét.<sup>49</sup>

A bírósági gyakorlat<sup>50</sup> a beépítetlenség tényének megállapításánál figyelembe veszi előzőeken túl azt is, hogy az adott telken *ténylegesen* található-e az Étv. szerinti építmény vagy épület fogalmát kimerítő objektum, valamint az ingatlanra kiadtak-e korábban építési, használatbavételi, fennmaradási, vagy rendeltetésmódosítási engedélyt, e tekintetben pedig az építésügyi hatóság nyilvántartását tekinti irányadónak.

Lényeges, hogy – amint azt az AJB-429/2016. számú jelentés is rögzítette – a beépítetlen ingatlanokon nincsen állandó, vagy időleges, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmény, ami önmagában eleve kizárja a háztartási hulladék képződésének, és az „ingatlanban való tartózkodás” lehetőségét, így beépítetlen ingatlanok esetében ezen kikötések értelmetlenek és feleslegesek.

Rávetítve mindezeket a panasszal érintett mezőgazdasági földingatlanokra, Ingatlan-1 esetében a HÉSZ-en alapuló övezeti besorolás, annak szabályai, valamint az ingatlan-nyilvántartás szerinti területnagyság (801 m<sup>2</sup>) és rendeltetés (szőlő) kétségkívül megalapozhatta volna a régi Ör. 4. § (3) bekezdésében foglalt, beépítetlen ingatlanokra vonatkozó szabály alkalmazhatóságának vizsgálatát.

<sup>46</sup> OTÉK 6. § (1) bekezdés a) és b) pont.

<sup>47</sup> Az Étv. 2. § 8. pontja szerint „*Építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, - rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül - minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszínt, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légkör megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).*” 10. pontja szerint „*Épület: jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezetével részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából.*”

<sup>48</sup> OTÉK 29. § (3) és (4) bekezdés.

<sup>49</sup> FVM. r. 50. § (1) bekezdése, (2) bekezdés a) és (3) bekezdés c) pontja.

<sup>50</sup> Kúria Kfv. V.35.144/2014/6. számú határozata.

Amennyiben Ingatlan-1-re nézve e jogszabályhely joghatályos volt, úgy viszont felmerül a kérdés, hogy miképp keletkezhetett hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyból származó közszolgáltatási díjhátralék egy a közszolgáltatás alól kivett ingatlanon.

*Megállapítottuk, hogy a beépítetlen ingatlanok vonatkozásában a régi Ör. 4. § (3) bekezdésében megállapított értelmetlen és felesleges feltételek, valamint a kapcsolódó eljárási normák teljes hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoztak.*

4. Tekintettel az új Ör. panasz által érintett időszakban való hatályba lépésére, abban a díjfizetési kötelezettséggel összefüggő kedvezményekre, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésére, az üdülőingatlanokra és a hulladékgyűjtő edényméretekre vonatkozó normákat szintén meg kellett vizsgálnunk.

4.1. 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 követelményének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok 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. módosítását, kiegészítést 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. 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 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 átmeneti mentességet)* abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják. A közszolgáltatás szüneteltetése – joghatását tekintve – az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a szüneteltetés időtartamára történő felfüggesztésével jár.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a törvényalkotó a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben rögzítse.



Ezen a helyen szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a Htv. 35. § (1) e) és f) pontjai alapján az ingatlanhasználó kérelmére történő szüneteltetés szabályainak megalkotása mellett a települési önkormányzat képviselő-testületének jogalkotási kötelezettsége felöleli az *üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok* meghatározását is. E két, különböző tárgykört érintő normacsoportnak azonban mind tartalmilag, mind a rendeletben történő elhelyezést illetően világosan el kell különülnie.

A közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének tényállásait az új Ör. 9. §-ában („Hulladékszállítási közszolgáltatási díj megfizetése”) helyezték el.

A 9. § (2) bekezdése szerint „*üresen álló ingatlan után hulladékszállítási közszolgáltatási díjat nem kell fizetni. Az ingatlantulajdonos az ingatlan megüresedését 15 napon belül köteles a Közszolgáltatónak bejelenteni.*”

A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „*amennyiben az ingatlanhasználó előzetesen írásban bejelenti, hogy az ingatlanát legalább 30 napig nem használja életvitelszerűen, másnak bérletbe, albérletbe nem adja és azt megfelelően igazolja, úgy a Közszolgáltató a bejelentést követő hónap első napjától a közszolgáltatást szünetelteti az ingatlanhasználat újbóli megkezdéséig. Az ingatlanhasználat ismételt megkezdését az ingatlanhasználónak haladéktalanul be kell jelentenie a közszolgáltató felé.*”

A (4) és (5) bekezdés szerint „*a szüneteltetés lehetőségének feltétele, hogy az ingatlanhasználónak ne legyen fennálló díjbátraleka*”, illetve „*a közszolgáltatás szüneteltetését 3 hónapnál rövidebb időtartamban nem lehet kezdeményezni.*”

A (9) bekezdés értelmében „*amennyiben a Balatonyörök közigazgatási [területén] állandó lakóhellyel rendelkező és életvitelszerűen itt élő ingatlantulajdonos a község közigazgatási területén további, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkezik, úgy díjfizetési kötelezettség kizárólag azon ingatlan után terheli, amelyben állandó lakosként életvitelszerűen tartózkodik. Feltéve, hogy a további ingatlant igazoltan sem ő, sem más nem használja, és települési szilárd hulladék ott nem keletkezik. (...) Nem vonatkozik a mentesség különösen arra az esetre, ha a további ingatlanban bárki bármilyen jogcímen életvitelszerűen tartózkodik, vagy ha azt kereskedelmi szálláshelyként üzemeltetik, illetve egyéb módon hasznosítják.*”

A (10) bekezdés alapján „*a (9) bekezdésben foglalt mentesség – az ott meghatározott egyéb feltételek megfelelő alkalmazásával – megilleti a Balatonyörökön állandó lakóhellyel nem rendelkező, de a községben több, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkező ingatlanhasználókat is.*”

Az előzőekben leszögeztük, hogy az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés jogintézményének alapvető pillére az ingatlan tartós használaton kívülsége. Ezt axiómaként elfogadva nem világos, hogy a 9. § (2), (3), (9) és (10) bekezdésében lefektetett esetkörök az igény bejelentésére nyitva álló határidőkön (15 és 30 nap), illetve az ingatlanhasználó rendelkezésére álló ingatlanok számán túl mely tényállási elemek mentén határolhatók el egymástól, van-e egyáltalán gyakorlati jelentősége annak, hogy az ingatlanhasználó ezek közül mely tényállásra alapítja a szüneteltetésre irányuló kérelmét. Nem derül ki a rendeletből az sem, hogy a (2) és (3) bekezdésben szabályozott esetekben milyen módon, mely szerv előtt igazolható az ingatlan használaton kívülsége, illetve hogy miként értelmezendő e bekezdésekkel együttesen az (5) bekezdés előírása, miszerint a szüneteltetés minimum 3 hónapos időtartamra kérelmezhető.

Fentebb említettük, hogy a Htv. alapján az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége kiterjed az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális szabályok megalkotására is. Az új Ör. az üdülők vonatkozásában a következő rendelkezéseket tartalmazza:

A 7. § (2) bekezdése szerint „*Balatonyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki.*”

A 9. § (7) bekezdése alapján „*a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becehegyi, Pap-hegyi és Felső-hegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakra állapítja meg.*”

A 9. § (12) bekezdése rögzíti, hogy „*az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgyűjtési közszolgáltatási díj a Htv. 47. § (4) bekezdése alapján kerül megállapításra. Üdülőknek az ingatlan-nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, hétvégi ház, apartman, nyaraló, vadászház, stb.) feltüntetett, vagy ilyenként feltüntetésre váró, ennek hiányában hatósági engedély alapján üdülőknek épült épület minősül, melyről az ingatlantulajdonos nyilatkozik.*”

Látható, hogy az üdülőkre vonatkozó speciális szabályok az új Ör. különböző helyein – egyfelől „Az ingatlanhasználó jogai és kötelezettségei” című 7. §-ban, másfelől a „Hulladékszállítási közszolgáltatási díj megfizetéséről” szóló 9. §-ban – szétterjedetten jelennek meg. Az új Ör. 9. § (12) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezéssel<sup>51</sup> kapcsolatban megjegyzendő, hogy – miként az AJB-2688/2013. számú jelentés megállapította – az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdése, valamint 22. és 23. § szerinti üdülő és hétvégi házas területi övezeti besorolása alapítja meg, másfelől azt az Inyvtv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 10. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza. A Jat. 3. §-a rögzíti az indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmát, amely szerint a jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

*A hulladékgyűjtési közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteikébe kapcsolódóan, az új Ör. 9. § (2), (3), (5), (9), (10) bekezdésének együttes értelmezése során megállapítottuk, hogy e rendelkezések ellentétesek a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményével, így az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében továbbá a 32. cikke (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállást okoznak.*

*Megállapítottuk továbbá, hogy az új Ör. 9. § (12) bekezdésében szereplő, üdülőingatlanokra vonatkozó meghatározás a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütközik, valamint túlmutat a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállást okoz.*

4.2. A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgyűjtés helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

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. § korábban hivatkozott (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 kötelek a kötelek 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.”

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>52</sup> is megállapította, a hulladékszállítási jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgyűjtési kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban. Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem adott támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen. Amint az OBH-2338/2007. számú és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít, a kevesebb hulladék elszállítását igénylő (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.

<sup>51</sup> E meghatározás részben megegyezik az Alkotmánybíróság 155/2008. (XII.17.) számú döntése alapján 2008. december 17-i hatállyal hatályon kívül helyezett luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény 12. § d) pontjában szereplő definícióval, mely szerint „üdülő: az ingatlan-nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, bétvégi ház, apartman, nyaraló, vadászház stb.) feltüntetett vagy ilyenként feltüntetésre váró, ennek hiányában hatósági engedély alapján üdülőként épült épület.”

<sup>52</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözni az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – és nem is motivál erre – nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyig is telik meg hulladékkal, hétről-hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni.

Amint tehát azt több korábbi ombudsmani jelentés is megállapította, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

A Hvhr. 7. §-a szerint (1) A vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.

A Hvhr. 7. § (1a) bekezdése szerint a közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül – az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel – a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert, b) a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.<sup>53</sup>

A Htv. 34. § (1) bekezdés szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a közszolgáltatóval írásbeli szerződést köt. Ugyanakkor a Htv. 88. § (4) bekezdése a települési önkormányzat képviselő-testülete részére ad felhatalmazást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása és igénybevétele szabályainak, illetve a korábban már hivatkozott 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályok rendeletben való megállapítására.

Ahogy az az előzőekben bemutattuk, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos a hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlan használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján – a Hvhr. 7. § (1a)-(1c) bekezdéseiben foglaltakkal összhangban – az *önkormányzati rendeletben kell meghatározni* annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

A régi Ör. 7. § (2) és (2a) bekezdése a választható edényméreteket tekintetében 110 és 80 literes űrmértéket rögzített. A 80 literes edény használatára azonban kizárólag azon egyedül élő, illetve nyugdíjas házaspár állandó lakosok voltak jogosultak, akik az ingatlanban vállalkozási tevékenységet nem folytattak és azt szálláshely nyújtására sem használták.

<sup>53</sup> A Hvhr. 7. § (1b) szerint az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja. A 7. § (1c) bekezdése kimondja, hogy a közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény ürítésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az ürítéskor elektronikus úton rögzíti. A Hvhr. 7. § (1a)-(1c) bekezdései és a (2) bekezdés d) pontja 2015. július 1-jétől hatályosak, azonban a Hvhr. 13/A §-a szerint 2016. január 1-jétől kell azokat alkalmazni.

Az új Ör. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Közszolgáltató a Hvhr. 7. §-a szerint köteles biztosítani az ingatlanhasználónak azt, hogy legalább két különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. Ugyanezen szakasz – választható edényméreték űrmértékét tartalmazó és a Hvhr. 7. § (1a) bekezdésének rendelkezéseit megismétlő – (2) bekezdését a képviselő-testület 2015. december 31-i hatállyal hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyező 20/2015. (XII.30.) önkormányzati rendeletet összefoglaló Balatongyöröki Hírlevél (az önkormányzat hivatalos lapja) közlése<sup>54</sup> szerint az edényzet űrmértékére vonatkozó szabályokat a *közszolgáltatási szerződés* tartalmazza.

A 2014. szeptember 18-án kelt *közszolgáltatási szerződés* a Közszolgáltatóról szóló III/A. címének 4. f) pontjában – a *2015. január 1-jétől hatálytalan*, a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII.29.) Korm. rendelet felhívásával – rendelkezik a választható edényméretekről. Eszerint a hulladék gyűjtése 60-80, 110-120 illetve 240 literes edényben történik. A szerződés 2016-ra szóló mellékletének 1.4. pontja alapján a gyűjtés alapesetben 120 literes edényben történik. 60-80 literes edény használatára kizárólag „*az állandó lakosú egy fős nyugdíjas háztartások jogosultak, illetve egyéb törvényi szabályozás esetén a kizárólagos ingatlan tulajdonos kedvezményezettek.*”

A tényállási részben rögzítetteknek megfelelően a Közszolgáltató a Kormányhivatalnak adott tájékoztatásában a választható edényméreték tekintetében megerősítette a közszolgáltatási szerződés mellékletében meghatározottak szerinti – Hvhr. 7. § -ával ellentétes – joggyakorlatát.

*Megállapítottuk a korábbi jelentések és jelen vizsgálatunk alapján, hogy az új Ör. azzal, hogy nem tartalmazza a Hvhr. 2016. január 1-jétől alkalmazandó 7. § (1a)-(1c) bekezdései szerinti választható edényméreték űrmértékére vonatkozó szabályozást, nem érvényesíti a szolgáltatás-ellenőrzés arányosságának a követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

## **Összefoglalás**

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy Balatongyörök Becehegy településrészén fekvő szőlő, illetve szőlő és gazdasági épület besorolású ingatlanai után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjtarozás megfizetésére köteles annak ellenére, hogy azok a vonatkozó önkormányzati rendeletekben meghatározott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alóli mentesülés érdekében igazolandó feltételeknek megfelelnek. Előzőekkel összefüggésben megvizsgáltuk Balatongyörök község képviselő testületének a helyi hulladékgazdálkodás szabályozásáról szóló, panasszal érintett időszakban hatályos rendeleteit és az alábbi megállapításokat tettük. Megállapítottuk, hogy a Mötv. és a Htv. felhatalmazó rendelkezései alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete az ingatlanhasználók általános igénybevételi kötelezettségéhez képest kialakíthat bizonyos speciális szabályozást igénylő településrészek tekintetében olyan különös normarendszert, amely alapvetően befolyásolja a közszolgáltatási terület határait, egyúttal a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, az alá vont ingatlanok és személyek körét – vagyis az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályát. A Bece-, Pap-, és Felsőhegyen fekvő ingatlanok ingatlanhasználóinak hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogai és kötelezettségei tekintetében a régi és új Ör. ugyanazon speciális szabályokat tartalmazza. E körben megállapítottuk egyfelől, hogy mindkét rendelet fő szabályként rendelte alkalmazni az üdülőingatlanokra vonatkozó kedvezőbb díjfizetési szabályokat, másfelől, hogy a vizsgált önkormányzati rendeletekben az igénybevételi és díjfizetési kötelezettség fogalmának következtelen alkalmazása ellentétes a normavilágosság követelményével.

Megállapítottuk azt is, hogy a vizsgált településrészek jogszabályi meghatározottságának hiányából következően nem határozható meg pontosan, hogy a régi és új Ör.-ben foglalt, e rendeletek területi és személyi hatályára is kihatással bíró speciális szabályozás pontosan mely ingatlanhasználókkal szemben érvényes és hatályos, amely hiányosság a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

<sup>54</sup> 2016. januári szám, p. 4., <http://balatongyorok.info.hu/userfiles/2016%20Janu%C3%A1r%201.pdf>

A bece-, pap-, és felsőhegyi ingatlanhasználók közszolgáltatás igénybevételi kötelezettség alóli mentesülésére irányuló eljárással összefüggésben megállapítottuk, hogy a Közszolgáltató a régi és új Ör-ben foglalt rendelkezésekhez képest az ingatlanhasználók jogait és kötelezettségeit alakító és az eljárás kimenetelét alapvetően befolyásoló szabályok megalkotásával és alkalmazásával a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette.

A sérelmezett tényállással összefüggésben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége alóli mentességek további lehetséges eseteinek vizsgálata kapcsán észleltük, hogy a régi Ör. a panaszos egyik ingatlana tekintetében is szóba jöhető, beépítetlen ingatlanokkal kapcsolatos szabályozása felesleges és értelmetlen kikötéseket tartalmazott, valamint teljességgel nélkülözte a kapcsolódó eljárási normák meghatározását.

Az új Ör. vizsgálata során megállapítottuk, hogy annak a választható hulladékgyűjtő edénymérettek tekintetében hiányos szabályozása, továbbá a közszolgáltatás kérelemre történő szüneteltetésével kapcsolatos, normavilágosság követelményét sértő, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó széttöredezett és magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

### **Intézkedésem**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Balatongyörök Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendeletének olyan tartalmú módosítását, amely a közszolgáltatási terület határainak megállapításával a területi és személyi hatályra, a választható méretű hulladékgyűjtő edényekre, valamint az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően tartalmazza, és a jelentésben megállapított valamennyi visszásságot kiküszöböli.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a ZALAI SPA Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jelentésben foglaltak alapján végezze el az általa alkalmazott Általános Szerződési Feltételek tartalmi szempontú vizsgálatát és gondoskodjék annak a hatályos jogszabályok – ideértve Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendeletét is – rendelkezéseivel való összehangjáról.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a ZALAI SPA Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően vizsgálja meg a panaszossal szemben fennálló követelése jogosságát.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.