

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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

az AJB-410/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Szamek Gabriella, dr. Garaguly István  
Érintett szervek: Csokonyavisonta Község Önkormányzatának  
Képviselő-testülete, Viridis – Pannonia Hulladékgazdálkodási  
Közszolgáltató Nonprofit Kft.

2017.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó  
helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-410/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Szamek Gabriella,  
dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Csokonyavisonta területén lévő ingatlanát nem használta, ennek ellenére a Vidris – Pannonia Hulladékgazdálkodási Közszolgáltató Nonprofit Kft. számára a szünetelést nem engedélyezte és a hulladékelszállítási díjat folyamatosan felszámolja.

A panaszos szünetelés iránti igényét bejelentette a Közszolgáltatónál, amelyhez csatolta az önkormányzati igazolást arról, hogy az ingatlan lakatlan. Ezt a bejelentést azonban a Közszolgáltató nem fogadta el, mert az ingatlan használaton kívüli mivoltának igazolásához – a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendelet előírása szerint – nullás közüzemű számlát kért, amelyet a panaszos nem tudott benyújtani, mert a használaton kívüli ingatlanán Csokonyavisonta Község Önkormányzat Képviselő-testületének az ingatlanok gondozásáról, tisztántartásáról szóló 8/2015 (V.6.) önkormányzati rendelete 3. § (1) bekezdése szerinti közegészségügyi, tisztántartási, gondozási kötelezettségének megfelelően igyekezett eljárni, így például a parlagfű irtását, illetve a növényzet gondozását (fűnyírás) elvégezte, ezzel minimális villanyáram fogyasztása keletkezett. A panaszos hangsúlyozta ugyanakkor, hogy használaton kívüli ingatlanán háztartási hulladék nem keletkezik, így álláspontja szerint az el nem végzett szolgáltatásért kell fizetni, vagyis sérül a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának alapelve.

A panasz alapján megvizsgáltuk Csokonyavisonta Község Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodásról szóló 12/2016. (IX.23.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: korábbi Ör.) valamint az időközben ezt hatályon kívül helyező, Csokonyavisonta Község Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodásról szóló 1/2017. (I.30.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.) és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk, amelyet hivatalból kiterjesztettük a szabályozás azon, visszásság gyanújára utaló rendelkezéseire is, melyekkel a panasz elsődlegesen nem áll összefüggésben.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

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

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Htvhr.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 13/2017. (VI. 12.) EMMI rendelet (EüMr)
- A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (Tszr.)

## A megállapított tényállás

A beadvány és a jogszabályok vizsgálata alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

Csokonyavisonta Község Önkormányzata és a Viridis – Pannonia Hulladékgazdálkodási Közszolgáltató Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) között létrejött közszolgáltatási szerződésben foglaltak szerint Csokonyavisonta Község közigazgatási területén a Közszolgáltató végzi a települési hulladék összegyűjtését, elszállítását, kezelését.

Csokonyavisonta Község tekintetében így a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatokat a Közszolgáltató látja el.

A panaszos az önkormányzattól igazolással rendelkezett arról, hogy az ingatlan lakatlan, ezt megküldte a Közszolgáltatónak is, kérve a szolgáltatás szünetelését. A Közszolgáltató az ingatlan lakatlanságának alátámasztására kérte a panaszostól a nullás közüzemi számlákat, melyeket nem tudott bemutatni. A panaszos ugyanis – saját bevallás szerint – áprilistól-szeptemberig kijár az ingatlanra (füvet nyími) mely óhatatlanul együtt jár némi fogyasztással, így tehát nullás számlával nem rendelkezhet.

Vizsgálatunk során észleltük, hogy a korábbi Ör.-t hatályon kívül helyezte az új Ör.

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

A panasz nyomán két szempontból tekintettük át a korábbi Ör. és az új Ör. rendelkezéseit:

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

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

A korábbi Ör. 1. §-a úgy rendelkezett, hogy „A rendelet hatálya Csokonyavisonta község közigazgatási területére terjed ki. Helyi adottságok alapján a közszolgáltatás szempontjából elkülönül a falu és az üdülőtérület rész. Külön megjelölés nélkül a rendeletben foglaltak az egész közigazgatási területre vonatkoznak.”

A korábbi Ör. 3. § (1) bekezdése szerint „ A rendelet kiterjed az ingatlanhasználóra, akinek életvitele, vagy egyéb tevékenysége, működése során hulladék keletkezik, vagy ingatlanán hulladék van, továbbá a hulladék begyűjtőjére, valamint kezelőjére (közszolgáltató). A közszolgáltató csak az önkormányzat által kiírt pályázat mindenkor nyertese, vagy többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság lehet.”

A korábbi Ör. 6. § 1. pontja szerint „A felépítményes ingatlanok esetében állandó lakcímmel, vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személy és nem természetes személy

ingatlanhasználó a település közigazgatási területén köteles rendszeres hulladékkezelési közszolgáltatást igénybe venni, és annak díját megfizetni, a Közszolgáltató pedig köteles az ingatlanhasználótól a hulladékot gyűjteni...”

A panasszal érintett időszakban a szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályokat a korábbi Ör. 8. §-a tartalmazta:

„1. Csokonyavisonta falu területén a természetes személy ingatlanhasználó – részére történő közvetlen számlázás esetén – legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kérheti a Közszolgáltatótól a hulladékkezelési közszolgáltatás szünetelését távollét idejére, ha legalább 90 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik lakóingatlanán, és ez idő alatt az ingatlanban senki sem lakik. Ezen feltétel teljesülését az ingatlanhasználó utólag – nullás, vagy csak alapdíjat tartalmazó, a szüneteltetés időpontjára vonatkozó közmű számlával (kivéve gáz) – igazolni köteles az adott időszakot követő 90 napon belül. Utóbbi hiányában természetes személy ingatlanhasználó a díj megfizetésére kötelezett. Szüneteltetni csak hiánytalanul kitöltött, aláírt Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodás megléte esetén lehetséges. A szüneteltetés megkezdése előtt, illetve időtartama alatt az ingatlanhasználónak nem lehet 180 napot meghaladó lejárt tartozása.

2. Ha a szünetelés (1) bekezdés szerinti feltételeiben változás következik be, az ingatlanhasználó ezt írásban, haladéktalanul köteles a Közszolgáltatónak bejelenteni.

3. A szünetelés idejére már kiszámlázott üritési díjat a Koordináló Szerv a közüzemi számlákkal való igazolás a Közszolgáltatóhoz történő benyújtását követően, utólag írja jóvá.

4. A szünetelés idejére a természetes személy ingatlanhasználót alapdíj fizetési kötelezettség terheli.”

A 2017. január 30-tól hatályos új Ör. 1. § (1) bekezdése szerint „A rendelet hatálya Csokonyavisonta község közigazgatási területére terjed ki. Helyi adottságok alapján a közszolgáltatás szempontjából elkülönül a falu és az üdülőterület rész. (2) Külön megjelölés nélkül a rendeletben foglaltak a település egész közigazgatási területére vonatkoznak.”

Az új Ör. 6. § (1) bekezdése szerint „A felépítményes ingatlanok esetében állandó lakcímmel, vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személy és nem természetes személy ingatlanhasználó a település közigazgatási területén köteles a rendszeres közszolgáltatást igénybe venni, és annak díját megfizetni, a Közszolgáltató pedig köteles az ingatlanhasználótól a hulladékot gyűjteni. A Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodás a közszolgáltatás felajánlásakor jön létre az ingatlanhasználó és a Közszolgáltató között, határozatlan időre. A rendszeres gyűjtéssel ellátott területen a Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodás csak akkor szűnik meg, ha valamely ingatlanhasználó helyébe másik ingatlanhasználó lép, vagy nem természetes személy az adott ingatlanon a tevékenységét tovább nem végzi. Utóbbi e feltételt igazolni köteles.”

Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a Közszolgáltató Csokonyavisonta község üdülőövezet részén évi 38 alkalommal – az Önkormányzat részére megküldött szállítási naptár alapján - gondoskodik az üdülőingatlanoknál keletkezett települési hulladék gyűjtéséről és elszállításáról. Természetes személy ingatlanhasználó tulajdonában lévő üdülőingatlanok esetében ingatlanonként minimum 120 liternek megfelelő térfogatot igénybe kell venni. Természetes személy ingatlanhasználó tulajdonában lévő üdülőingatlanok esetében a Közszolgáltató 1100 literes és 4000 literes gyűjtőedényeket biztosít közös edényhasználat mellett. A hulladék összegyűjtéséhez szükséges gyűjtőedény a Közszolgáltató tulajdonát képezi.”

Ehhez kapcsolódik, hogy egyebekben az edényméretre vonatkozó szabályozást az új Ör. 7. §-a tartalmazza, amely szerint „(1) Az önkormányzati igazolás alapján igényelhető, e rendelet 1. számú melléklete szerinti edényméretre való jogosultságát az ingatlanhasználó köteles az Önkormányzat által kiállított igazolás alapján - a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII.31.) Korm. rendelet 7. § (1b) bekezdése szerint - a Közszolgáltató felé igazolni. (Lakcímnnyilvántartás alapján, valóságnak megfelelő aktuális.)”

A 7. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati igazolás alapján igényelhető gyűjtőedény használatára kizárólag azon ingatlanhasználó jogosult, aki:

- „a) az e rendelet mellékletében meghatározott feltételeknek megfelel,
- b) az a) pontban meghatározott feltételeknek megfelelően rendelkezik az Önkormányzat által erre vonatkozóan kiállított igazolással,
- c) rendelkezik az önkormányzati igazolás alapján igényelhető szabványos, a Közszolgáltató hulladékgyűjtő gépjárműveihez rendszeresített gyűjtőedénnyel,
- d) hiánytalanul kitöltött és aláírt Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodással rendelkezik,
- e) a rendszeres hulladékelszállítást nem szünetelteti,
- f) az érintett ingatlanra vonatkozóan nincs lejárt tartozása,
- g) az általa korábban használt merev falú hulladékgyűjtő edényzetet - amennyiben az a Közszolgáltató tulajdona - az Önkormányzat által kiállított igazolás átvételét követően a Közszolgáltató ügyfélszolgálatán kitisztított állapotban leadta.”

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint „a Közszolgáltató köteles az önkormányzati igazolás és a hiánytalanul aláírt Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodás birtokában módosítani az általa kezelt számlázási adatokat.”

Az új Ör. 1. melléklete szerint az üdülőingatlan-tulajdonosok számára csak a 120 és 240 literes edény választása lehetséges.

Az új Ör. 8. § rendelkezik a közszolgáltatás szüneteltetéséről: „(1) Csokonyavisonta falu területén a természetes személy ingatlanhasználó – részére történő közvetlen számlázás esetén – legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kérheti a Közszolgáltatótól a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szünetelését távolléte idejére, ha legalább 90 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik lakóingatlanán, és ez idő alatt az ingatlanban senki sem lakik. Ezen feltétel teljesülését az ingatlanhasználó utólag – nullás, vagy csak alapdíjat tartalmazó, a szüneteltetés időpontjára vonatkozó közmű számlával (kivéve gáz) – igazolni köteles az adott időszakot követő 90 napon belül. Utóbbi hiányában a természetes személy ingatlanhasználó a díj megfizetésére kötelezett. Szüneteltetni csak hiánytalanul kitöltött, aláírt Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodás megléte esetén lehetséges. A szüneteltetés megkezdése előtt, illetve időtartama alatt az ingatlanhasználónak nem lehet 180 napot meghaladó lejárt tartozása.

(2) Ha a szünetelés (1) bekezdés szerinti feltételeiben változás következik be, az ingatlanhasználó ezt írásban haladéktalanul köteles a Közszolgáltatónak bejelenteni.

(3) A szüneteltetés idejére már kiszámlázott üritési díjat a Koordináló Szerv a közüzemi számlákkal való igazolás a Közszolgáltatóhoz történő benyújtását követően, utólag jóváírja.

(4) A szüneteltetés idejére a természetes személy ingatlanhasználó alapdíj fizetési kötelezettség terheli.”

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ajbt. 18. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendelet hiányosságával, ellentmondó, vagy jogszabályba ütköző rendelkezéseivel összefüggő visszásság természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, vizsgálatunkat hivatalból kiterjesztettük a korábbi és az új Ör. azon rendelkezéseire is, amelyekre a panasz közvetlenül nem vonatkozik, de alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúját vetik föl.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

## II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 alapvető jogok biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint - az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően - alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárástunk 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a XXI. cikk tekintetében kifejezetten is megerősítette korábbi vonatkozó gyakorlatának irányadó voltát az Alaptörvény IV. módosítását követően is.

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 címzettjei számára.<sup>1</sup> 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>2</sup>

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme

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

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

vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”<sup>4</sup>

Az 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>5</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 kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</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>7</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 önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.* Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.; 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

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

<sup>5</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>6</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>7</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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 elémi 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>8</sup>.

### III. A vizsgálat eredményében

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. 101. § (1) bekezdése a környezetért való felelősség alaprendelkezését úgy állapítja meg, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A hulladékgazdálkodás, ennek részeként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere az egészséges környezethez való jog érvényesülésének is egyik legalapvetőbb intézményvédelmi garanciája. Egyfelől funkcionálisan valósítja meg és érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét a hulladéktermelő környezetért való elsődleges felelősségén alapulóan, másfelől pedig a hulladékgazdálkodásnak a hulladékhierarchia szerinti prioritásokra felépülő rendszere a legjobb környezeti eredményt biztosító megoldásokat, a Htv. szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzéseket megvalósító, komplex és dinamikus struktúra működése révén közvetlenül is a gazdasági és környezetvédelmi értelemben vett fenntartható fejlődést szolgálja.

A Htv.<sup>9</sup> és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.<sup>10</sup>

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

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelekre a kötelek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

<sup>8</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>9</sup> A Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja alapján a Htv. 3. § (1) bekezdése biztosítja az összhangot a környezetvédelem általános szabályaival.

<sup>10</sup> Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pont, 23. § (4) bekezdés 11. pont; Htv. 33. § (1) bekezdés



A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között áll fenn, amely azonban másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelmet is jelent, amely jogszabályból keletkezik.

Ezen utóbbi kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötte mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A kötelek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályoknak, közöttük a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

2. A panasz alapján vizsgált időszakban hatályosan a korábbi Ör. 1. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „A rendelet hatálya Csokonyavisonta község közigazgatási területére terjed ki. Helyi adottságok alapján a közszolgáltatás szempontjából elkülönül a falu és az üdülőtérület rész. Külön megjelölés nélkül a rendeletben foglaltak az egész közigazgatási területre vonatkoznak.” Az új Ör. 1. § (1) és (2) bekezdése is ezt a rendelkezést tartalmazza a rendelet területi hatályára vonatkozóan.

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

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában biztosított felhatalmazáshoz kapcsolódó Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) a közszolgáltatási terület határait.

A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja kifejezetten előírja azt, hogy a települési önkormányzatok rendeleteinek meg kell határozni a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület határait. Ezért a Jat. fentebbi, az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályra vonatkozó általános rendelkezéseivel képest a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendeletekben külön és pontos egyértelműséggel meg kell határozniuk az önkormányzatoknak a közigazgatási területükön *belül* a belterület és a külterület azon részét, ahol a helyi sajátosságokra tekintettel szükséges és lehetséges a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása, illetve – negatív – a közigazgatási terület azon részét, ahol a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást nem lehet, vagy nem szükséges biztosítani.

A Közszolgáltató a Htv. rendelkezéseivel összhangban az Ör.-ben meghatározott közszolgáltatási területen lévő ingatlanok tekintetében gondoskodik a hulladék elszállításáról. Ahogyan korábbi, AJB-3279/2015. számú, illetve AJB-429/2016. számú közös jelentésünkben is megállapítottuk, általános megközelítésben az önkormányzat a közszolgáltatások megszervezésére, közöttük a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítására a település közigazgatási területének azon külterületi részein köteles, amelyek *lakott helynek*<sup>11</sup> minősülnek. Míg belterületek<sup>12</sup> esetében a lakottság implicit fogalmi elem, addig külterületi településrészek kizárólag a törvény által meghatározott feltételek – az állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakosság ingatlanok számához képesti 50%-os aránya és a településrendezési eszközöknek való megfelelés – együttes fennállása esetén minősülhetnek lakottnak.

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

Amint azt már az előzőekben megállapítottuk, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület precíz, egyértelmű és ellentmondásoktól mentes, önkormányzati rendeleti szinten történő meghatározása *garanciális jellegű* a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából, amelyet a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja ír elő kötelezően. Ennek érdekében a jogalkotó önkormányzati képviselő-testületek számos eszközzel élhetnek: így a külterületi településrészek vonatkozásában a gyakorlatban például az önkormányzati rendeletek a közszolgáltatási terület határait tételesen az *utcanév, az utcák és házszámok, azok meghatározott szakaszai*, illetve esetlegesen a *helyrajzi számok* megjelölésével állapíthatják meg.

A Jat. 3. §-a rögzíti az indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmát, amely szerint a jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A korábbi és az új Ör. azzal, hogy az 1. § (1) bekezdésében megismétli a Jat. 6. § (1) bekezdés területi hatályra vonatkozó rendelkezését, egyfelől a Jat. 3 §-ában foglalt tilalommal ellentétes rendelkezést tartalmaz, ugyanakkor nem tesz eleget a hulladékgazdálkodási

<sup>11</sup> A lakott terület (hely) fogalmát törvényi szinten a Vgtv. határozza meg az 1. számú mellékletének 32. pontjában. Eszerint lakott hely a település közigazgatási területének belterületi része, valamint az övezeti besorolástól függetlenül minden olyan külterületi településrész, ahol a nyilvántartott földrésztelkeket (ingatlanokat) tekintve legalább 50 %-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett (nyilvántartott) lakosság él, és a területfelhasználás, valamint az infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő – jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek megfelel.

<sup>12</sup> A Tszr. értelmező rendelkezései alapján belterület a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, összefüggő, beépített, vagy beépítésre szánt területeket tartalmazó – a helyi építési szabályzatban kijelölt része, míg külterület a közigazgatási terület belterületnek nem minősülő, elsősorban mezőgazdasági, erdőművelési, vízgazdálkodási, vagy különleges célra szolgáló, illetve művelés alatt nem álló természetközeli része. Ugyanezen jogszabály szerint lakottnak tekinthető az a bel-, vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek.

közszolgáltatási terület meghatározására vonatkozó, a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt szabályozási feladatnak.

*Megállapítható, hogy a korábbi és az új Ör. 1. § (1) bekezdése egyaránt indokolatlanul megismétli a Jat. 6. § (1) bekezdésében, valamint a (2) bekezdés b) pontjában foglalt, az önkormányzati rendeletek területi hatályára vonatkozó általános rendelkezéseket, ami ellentétes a Jat. 3. §-ában megállapított követelménnyel, illetve a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja ellenére sem a régi, sem az új Ör. nem határozza meg a közszolgáltatási terület határait. A jogi szabályozás párhuzamossága, valamint hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság szempontjából.*

3. A panasszal érintett időszakban a korábbi és az új Ör. közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozó rendelkezései ellentétesek a jogszabályokkal és Alkotmánybírósági határozatokban foglalt megállapításokkal.

A korábbi Ör. 6. § 1. pontja szerint „A felépítményes ingatlanok esetében állandó lakcímmel, vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személy és nem természetes személy ingatlanhasználó a település közigazgatási területén köteles rendszeres hulladékkezelési közszolgáltatást igénybe venni, és annak díját megfizetni, a Közszolgáltató pedig köteles az ingatlanhasználótól a hulladékot gyűjteni...” Ezt a szabályozást az új Ör. is átvette a 6. § (1) bekezdésében.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyionkezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére köteles és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendelkezésére áll.

A Htv. 38. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi.

Amint azt már jeleztük, az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

Azt is kifejtettük fentebb, hogy a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem jogszabályból keletkezik. Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok – így a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeletek - rendelkezéseinek.

A fentiek szerint az ingatlanhasználó közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége az ingatlan tulajdon megszerzésén, illetve szerződésben a tulajdonosi részjogosítványok átengedett gyakorlását lehetővé tévő polgári jogi jogviszonyon alapul, és az ingatlan tényleges használatához kötődik. Ebben a kérdéskörben teljesen irreleváns, és ezért felesleges az a korábbi és az új Ör. 6. § (1) bekezdésében foglalt formális követelmény, hogy a lakcímnnyilvántartás egy adott ingatlan, vagy személy vonatkozásában milyen adatot tartalmaz.

Megjegyezzük, hogy a Htv. 38. §-ának a személyes, illetve közérdekből nyilvános adatok körére vonatkozó (3) bekezdése szabályozza, hogy a gazdálkodó szervezet ingatlanhasználó a Koordináló szerv felhívására a közhiteles nyilvántartás szerinti nevét, székhelyének, telephelyének címét, adószámát, továbbá, ha elektronikus kézbesítési cím közhiteles nyilvántartásban történő szerepeltetése számára kötelező, úgy elektronikus kézbesítési címét, a természetes személy ingatlanhasználó a személyes adatai közül a családi és utónevét, lakóhelyének, tartózkodási és értesítési helyének címét megadja.

*Megállapítható, hogy a vizsgált időszakban a korábbi és az új Ör. 6. § 1. pontjának az ingatlanhasználókra vonatkozó, a lakcímnnyilvántartás adataival összefüggő rendelkezései feleslegesek és ellentétesek a Htv. rendelkezéseivel, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

4. A korábbi, valamint az új Ör. 6. § (4) bekezdése az üdülőingatlan tulajdonosok által választható hulladékgyűjtő edényméret vonatkozásában azonosképpen rögzíti, hogy „természetes személy ingatlanhasználó tulajdonában lévő üdülőingatlanok esetében ingatlanonként minimum 120 liternek megfelelő térfogatot igénybe kell venni.” Ezzel a rendelkezéssel összhangban az új Ör. 7. § (1) bekezdése és az 1. számú mellékletben rögzített táblázat az üdülőingatlan tulajdonosok számára csak a 120 illetve a 240 literes edények választhatóságát biztosítja (a 7. § (2) bekezdésben foglalt feltételek mellett).

A Htvhr. 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.

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

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

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

(1b) Az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja.

(1c) 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.”

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a választási lehetőséget az ingatlanhasználó számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az érintett ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, az érintett ingatlant használó természetes személyek számát, valamint az EüMr-ben meghatározott szállítási gyakoriságot.

A Htvhr. 7. § (1a) bekezdés a) pontja azonban a természetes személy ingatlanhasználók által választható két edényméret közül az egyik tekintetében kógensen rendelkezik arról, hogy az egyiknek legfeljebb 80 literesnek kell lennie. Annak ugyanakkor nincsen akadálya, hogy a 80 literes edényhasználatot az önkormányzat esetlegesen ne kösse további feltételhez, így például az egy háztartásban élők számához, azonban az ingatlanhasználók számára a választási lehetőséget egyfelől egyenlő feltételek mellett, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét egyenlőképp érvényesítve kell szabályoznia, másfelől úgy, hogy az ösztönözze a hulladékképződés megelőzését és a szelektív hulladékgyűjtést, ahogyan azt korábban az A/JB-4211/2014. számú jelentésben is megállapítottuk.

Az önkormányzati rendelet olyan rendelkezése azonban, amely a természetes személy ingatlanhasználók általános köréből egyoldalúan, egyenlőtlenül és indokolatlanul kiemeli, vagy kizárja az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használóit, és az ingatlanhasználók általános köréhez képest ezen ingatlanhasználók részére a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye szempontjából kevesebb, korlátozott jogokat biztosít, vagy egy adott jog gyakorlását nem azonos feltételekkel biztosítja, ellentétes a Htv. rendelkezéseivel, és - a

diszkrimináció tilalmával is összefüggésben – sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

*Megállapítottuk, hogy az új Ör. azszal, hogy a Htv. és a Htvbr. rendelkezéseivel ellentétesen nem egyenlő feltételekkel biztosítja a választást a különböző térfogatú hulladékgyűjtő edények között a természetes személy ingatlanhasználók számára, a jogi szabályozás ellentmondó, illetve hiányos volta miatt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

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

Az OBH 4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.<sup>13</sup> módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremthető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését”.

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

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. módosítása.<sup>14</sup>

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

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Több korábbi ombudsmani jelentés<sup>15</sup> megállapította, hogy a Htv.-vel ellentétes az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként

<sup>13</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, hatálytalan 2013. január 1-jétől.

<sup>14</sup> Ld. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény

nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazza a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást.

Megállapítható, hogy a vizsgálattal érintett korábbi Ör. és az új Ör. egyaránt tartalmaznak a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetése eseteire alkalmazandó rendelkezéseket.

A következőkben – a panasszal is közvetett összefüggésben – ugyanakkor azt kell megvizsgálnunk, hogy a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályozás megfelelőképp és egyenlő feltételekkel biztosította-e, illetve az új Ör. biztosítja-e a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét az ingatlanhasználók számára arra az esetre, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezettek, azonban ingatlanukat tartósan nem használják.

5.1. A panaszolt időszak szerint hatályos korábbi és az új Ör. 8. § (1) bekezdése szerint „Csokonyavisona falu területén a természetes személy ingatlanhasználó – részére történő közvetlen számlázás esetén – legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kérheti a Közszolgáltatótól a hulladékkezelési közszolgáltatás szünetelését távollét idejére, ha legalább 90 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik lakóingatlanán, és ez idő alatt az ingatlanban senki sem lakik. Ezen feltétel teljesülését az ingatlanhasználó utólag – nullás, vagy csak alapdíjat tartalmazó, a szüneteltetés időpontjára vonatkozó közmű számlával (kivéve gáz) – igazolni köteles az adott időszakot követő 90 napon belül. Utóbbi hiányában természetes személy ingatlanhasználó a díj megfizetésére kötelezett. Szüneteltetni csak hiánytalanul kitöltött, aláírt Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodás megléte esetén lehetséges. A szüneteltetés megkezdése előtt, illetve időtartama alatt az ingatlanhasználónak nem lehet 180 napot meghaladó lejárt tartozása.”

A korábbi Ör. 1. § (1) bekezdése, illetve az új Ör. 1. § (1) és (2) bekezdései szerint Csokonyavisona község helyi adottságai alapján a közszolgáltatás szempontjából elkülönül a falu és az üdülőterület része. Külön megjelölés nélkül azonban a rendeltben foglaltak az egész közigazgatási területre vonatkoznak.

A szünetelésre vonatkozó mindkét Ör. 8. §-a ugyanakkor *csak a falu területén élő természetes személy* ingatlanhasználók számára biztosítja a szünetelés lehetőségét, a nem természetes személy ingatlanhasználók, illetve az üdülőingatlanok használói számára azonban abban az esetben sem, ha az üdülőingatlan tartósan használaton kívül áll, és azon nem keletkezik hulladék.

Elvi éssel kell ismét hangsúlyoznunk<sup>15</sup> azt az egyébként magától értetődő tény, hogy a közszolgáltatás szüneteltetését csak azon esetekre és időszakokra indokolt szabályozni, amelyekben egyébként az ingatlanhasználók jogszabály alapján kötelesek a közszolgáltatás igénybevételére és hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó jogaik és kötelezettségeik gyakorlására.

Mindkét Ör. szabályozása szerint az üdülőingatlanok használói azon tavaszi-nyári hónapokra megállapított használati szezonban, amikor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogaikat és kötelezettségeiket gyakorolniuk kell, nem kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését.

A közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerinti ingatlanhasználók teljes körére biztosítani kell az önkormányzati rendeleteknek. A régi és az új Ör. szünetelésre vonatkozó szabályai – amellet, hogy amint láttuk, az üdülőingatlanok tulajdonosai számára nem biztosítják a lehetőséget arra, hogy kérelmezhessék megfelelő feltételek esetén a közszolgáltatás szüneteltetését – ellentétesek a Htv. szabályozásával amiatt is, hogy a szüneteltetést egyoldalúan kizárólag a természetes személy ingatlanhasználók részére biztosítják. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján „a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

<sup>15</sup> Ld. AJB-2688/2013., AJB-3084/2014. számú jelentéseket

<sup>16</sup> AJB-429/2016. számú jelentés

Ezzel kapcsolatosan korábbi jelentéseinkben<sup>17</sup> megállapítottuk, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetei szabályozásának – a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás és a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettsége alapján – akkor tesz megfelelően eleget, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét egyenlő feltételekkel valamennyi ingatlanhasználó részére, azonos feltételekkel biztosítja.

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

Az alapvető jogok biztosa AJB-3084/2014., AJB-3279/2015. és AJB-429/2016. számú jelentéseiben megállapította, hogy *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, ha a hulladékgazdálkodásra vonatkozó önkormányzati rendelet nem biztosítja valamennyi ingatlanhasználó részére, így például az üdülőként nyilvántartott, vagy a társasházi lakásingatlanok ingatlanhasználói számára a közszolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét.*

*Megállapítottuk, hogy a korábbi valamint az új Ör. azzal, hogy nem biztosítja az üdülőingatlanok ingatlanhasználói, valamint a nem természetes személy ingatlanhasználók számára a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét arra az esetre, ha a használati szezon alatt ingatlanjukat tartósan nem használják, sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának a követelményét és a jogi szabályozás ellentmondó, illetve hiányos volta miatt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

5.2. A korábbi és az új Ör. 8. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Csokonyavisonta falu területén a természetes személy ingatlanhasználó – részére történő közvetlen számlázás esetén – legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kérheti a Közszolgáltatótól a hulladékkezelési közszolgáltatás szünetelését távollét idejére, ha legalább 90 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik lakóingatlanán, és ez idő alatt az ingatlanban senki sem lakik. Ezen feltétel teljesülését az ingatlanhasználó utólag – nullás, vagy csak alapidíjat tartalmazó, a szüneteltetés időpontjára vonatkozó közmű számlával (kivéve gáz) – igazolni köteles az adott időszakot követő 90 napon belül. Utóbbi hiányában természetes személy ingatlanhasználó a díj megfizetésére kötelezett. Szüneteltetni csak hiánytalanul kitöltött, aláírt Hulladékelszállítási Közüzemi Megállapodás megléte esetén lehetséges. A szüneteltetés megkezdése előtt, illetve időtartama alatt az ingatlanhasználónak nem lehet 180 napot meghaladó lejárt tartozása.”

A Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerinti, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetése eseteinek meghatározásával kapcsolatosan az önkormányzatoknak mérlegelési szabadságuk van abban, hogy milyen feltételek mentén engedélyezik a szüneteltetést.

Ugyanakkor az önkormányzati rendeleteknek a feltételeket arra törekedve kell előírniuk, hogy az megfelelően a kötelmi viszonytal érintett élethelyzetnek, vagyis a megállapított feltételek nem vezethetnek arra, hogy egy jog gyakorlását, vagy kötelezettség teljesítését ok nélkül ellehetetlenítsék, vagyis életszerűeknek, végrehajthatóknak kell lenniük.

Az életszerűség kérdésével kapcsolatban rá kell mutatnunk arra, hogy például lakatlan ingatlan esetében is lehetséges minimális villanyáram-fogyasztás riasztó, esetleg kamera-rendszer működéséhez, stb., továbbá ugyancsak felmerülhetnek az ingatlannal összefüggő egyéb jogszabályi előírásokon alapuló, időleges közegészségügyi (pl. parlagnyirtás), tisztántartási (pl. a

<sup>17</sup> Ld. AJB-3084/2014 és AJB-3279/2015 számú jelentéseket

növényzet éves-féléves gondozása, fűnyírás) kötelezettségből adódó olyan eseti fogyasztások, amelyek a „szigorúan” nullás igazoló számla utólagos benyújtását lehetetlenné teszik.

Álláspontunk szerint ezért – ahogyan ez sok önkormányzat szabályozásában érvényesül – a szüneteltetés jogosságának az igazolása érdekében megkövetelt közüzemi számlák esetében egy minimális, rugalmasságot lehetővé tevő víz- és villanyáram fogyasztási mennyiség feltételként való meghatározása indokolt lehet, amely ugyanakkor nem olyan mérvű, hogy lehetővé tegye az életvitel-szerű tartózkodást is az egyébként használaton kívüli ingatlanban.

*Megállapítottuk, hogy a mind a régi mind pedig az új Ör. szüneteltetésre vonatkozó 8. § (1) bekezdésében a szüneteltetés jogosságának utólagos igazolására előírt feltételeknek a mérlegelést egyoldalúan kizáró kógens megállapítása nem biztosítja megfelelően a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának a követelményét és aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság szempontjából.*


### **Intézkedések**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Csokonyavisonta Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását, amely a jelentésben megállapított, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságokat maradéktalanul kiküszöböli.

Budapest, 2017. 10. 04.

  
Bándi Gyula



  
Székely László

