



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-669/2020.

(Előzmény ügy: AJB-4891/2019.)

számú ügyben

egy volt zártkerti ingatlant érintő hulladékszállítási díjfizetési
kötelezettség jogalapja tárgyában

Előadó: Dr. Litkey Orsolya

Érintett szervek:

- Tordas Község Önkormányzatának Jegyzője
- Velencei-tavi Hulladékgazdálkodási Kft.

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-669/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Litkey Orsolya

Az eljárás megindulása

A panaszos a Tordason fekvő, volt zártkerti, szőlő és gazdasági épület besorolású ingatlan tulajdonosaként, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos panaszával fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához (a továbbiakban: Hivatal). Kifogása szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végző Velencei-tavi Hulladékgazdálkodási Kft. (a továbbiakban: VHG Kft.) a hulladékszállítási díjfizetési kötelezettségét jogalap nélkül állapította meg, mivel azt az ingatlan után „idényjelleggel használt, üdülős díjfizetés” alapján határozta meg, annak ellenére, hogy az ingatlanon található gazdasági épület emberi tartózkodásra nem alkalmas, ott háztartási hulladék nem keletkezik.

A panaszos a tordasi helyi hulladékdíj-szabályozás és a hulladékdíj-fizetési kötelezettsége jogszerűségének felülvizsgálatát kérte, mivel álláspontja szerint *a mezőgazdasági (és nem lakhatási) jelleggel használt ingatlana nem esik a rendeleti szabályozás körébe, továbbá az nem üdülőingatlan*, így az arra vonatkozó idényjellegű díjmegállapítás sem jogszerű.

A panasz alapján, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestük Tordas Község Önkormányzatának Jegyzőjét (a továbbiakban: Jegyző) és az ügygel összefüggésben tájékoztatást kértünk.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [B) cikk (1) 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]
- Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* [XXV. cikk]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
Hatálytalan: 2013. I. 1-től

- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTEK)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM r.)
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.)
- Tordas Község Képviselő-testületének a köztisztaságról és a környezetvédelemről szóló 5/2004. (IV. 21.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.)
- Tordas Község Önkormányzat Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatról szóló 19/2018. (XI.12) számú rendelete (a továbbiakban: HÉSZ)

A megállapított tényállás

A panaszos Tordas, Öreghegyen a 1443. hrsz-ú ingatlan tulajdonosa. Az ingatlan a település Mk jelölésű, kertes mezőgazdasági övezeti besorolású külterületi részén fekszik, beépítésre nem szánt, az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint *zártkert, művelési ágát tekintve szőlő és gazdasági épület*. Az iratok szerint a terület régen szőlőhegy volt, jelenleg sokan kiköltöztek, de még sokan az eredeti funkcióban használják a volt zártkerti ingatlanokat.

A panaszos által közöltek szerint „az ingatlanon lucerna és gyümölcsfák vannak, az azon található *gazdasági épület nem lakott, még idényjelleggel sem. A faépület ténylegesen szerszámtároló*, lakhatásra, üdülésre, emberi tartózkodásra teljesen alkalmatlan.” Az ingatlanon mindössze villanyóra-kiállítás van, további közművek oda nincsenek bevezetve. Az ingatlanon található még egy emberi tartózkodásra alkalmatlan borospince is. A beadványtevő elmondása szerint, az ingatlanon – annak használati módjánál és a telken található felépítmények jellegénél fogva – *általános háztartási hulladék (települési szilárd hulladék) nem keletkezik*, a hulladékszállítási közszolgáltatást ténylegesen nem veszi igénybe.

A Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: NHKV Zrt.) 2018 novemberében kétszer háromhavi díjat magában foglaló számlát (2977 Ft/számla) küldött panaszos részére. Ezen az szerepel, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatást végző VHG Kft. az ingatlant érintő díjfizetési kötelezettséget „*nyilvántartása alapján, idényjelleggel használt, üdülős díjfizetés*” szerint állapította meg.

A panaszos 2018. november 29-én kelt e-mail beadványában arra kérte a Jegyzőt, hogy a hulladékügyben fennálló díjfizetési kötelezettsége jogosságát vizsgálja felül, mivel álláspontja szerint ingatlana Tordas Község Képviselő-testületének a köztisztaságról és környezetvédelemről szóló 5/2004. (IV.21.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) értelmében nem esik annak hatálya alá. Hivatkozásként jelezte, hogy az Ör. 17.§ (2) bekezdése szerint: *A szolgáltatással ellátott terület: a község belterülete és a volt zártkertek emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkező szakaszai*. Panaszos jelezte a Jegyzőnek, hogy az „*eddig kirótt díjakat jogkövető állampolgárként befizeti*, (a Jegyző) megállapítását a jövőre nézve kéri érvényesíteni.” Jelezte továbbá, hogy álláspontja szerint nem terheli hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség, mivel a zártkerti ingatlanán található gazdasági épület emberi tartózkodásra nem alkalmas, azt lakhatási, üdülési célból idényjelleggel sem használja, ott háztartási hulladék egyáltalán nem keletkezik.

A Jegyző a 2018. december 4-én, ugyancsak e-mailben kelt válaszában azt közölte panaszossal, hogy *„alapdíj került kiszámlázásra minden tulajdonosnak. Ezt a díjat akkor is fizetni kell, ha nincs kukája a tulajdonosnak. Sőt akkor is, ha nem lakik itt vagy csak nagyon ritkán jár ki az Öreghegyre. Szintén nem számít, hogy van-e emberi tartózkodásra alkalmas épület a telken vagy nincs. A változtatásra azért volt szükség, mert a hulladéktörvény értelmében a hulladékot a telek tulajdonosa semmilyen formában nem vihet haza, azt zárható zsákban a kijelölt helyen kell hagynia.”*

A panasz kivizsgálása érdekében megkerestük a Jegyzőt és a jelzett ügyben keletkezett valamennyi irat, a hatályos, egységes szerkezetbe foglalt Ör., valamint a vonatkozó közszolgáltatási szerződés másolatának megküldése mellett tájékoztatást kértünk a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, a tett vagy megtenni tervezett intézkedéseiről.

A jegyzői válasz szerint Tordas Község Önkormányzata 2016 őszén megkereste a VHG Kft.-t, hogy a település külterületén található, *tartózkodásra alkalmas (öreghegyi) ingatlanokat* az Ör. 2. § (1) bekezdésének megfelelően, 2017. január 1-től vonják be a rendszeres hulladékszállítási közszolgáltatásba. *„Ennek érdekében megküldésre került a bekapcsolandó ingatlanok listája, valamint a terület térkép vázlata is, amelyen jól láthatóan az érintett ingatlanon található volt egy épület. A megküldött lista és a térkép alapján a szolgáltató a nyilvántartási rendszerében, mint idényjelleggel használt ingatlant rögzítette panaszos öreghegyi ingatlanát, és ennek megfelelően postázta a számlákat a panaszos által megadott levelezési címre.”*

A jegyzői válasz kitért arra is, hogy a *„VHG Nonprofit Kft. (a továbbiakban: közszolgáltató) irányába nem érkezett megkeresés arra vonatkozóan, hogy az ingatlanon korábban található építmény bontásra került annak ellenére, hogy az ingatlan tulajdonosának nem csak lehetősége, hanem kötelezettsége volt az ingatlanban bekövetkezett változások bejelentése.”*

A Jegyző a Hivatal felé írt válaszában jelezte továbbá a panaszos ügy megoldását szolgáló javaslatát is, mely *„... azon a tényen alapul, hogy az ingatlanon sem gazdasági épület, sem lakóház, sem pince nincs. Ennek alapján javaslom, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatás felfüggesztése érdekében a panaszos keresse fel a VHG Nonprofit Kft.-t és kérje egy hivatalos, tényszerű helyszíni szemle lefolytatását.”*

A panasz alapján megvizsgáltuk az Ör. szabályozását is. Az Ör. hatályos, a vizsgálat szempontjából releváns rendelkezéseit az alábbiakban foglaljuk össze.

Az Ör. bevezető része szerint *„Tordas Község Önkormányzata a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Hgt.) 23. §-ában kapott felhatalmazás alapján az alábbi rendeletet alkotja”*.

Az Ör. 2.§-a kimondja, hogy

„(1) E rendelet hatálya kiterjed Tordas község közigazgatási területére és azon belül minden jogi és magánszemélyre, jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetre, valamennyi ingatlanra, ingatlantulajdonosra, használóra és köztisztasági közszolgáltatásra.

(2) Nem terjed ki a rendelet hatálya arra a hulladékra, ami nem minősül települési szilárd és folyékony hulladéknak (pld. veszélyes hulladék)”.

Az Ör. 4.§ -a alapján

„(1) A képviselő-testület a község területén a települési szilárd hulladék összegyűjtését, elszállítását és ártalommentes elhelyezését szervezett helyi közszolgáltatás útján biztosítja. A közszolgáltatást a helyi közszolgáltatással ellátott területen lévő ingatlan tulajdonosa, használója, bérlője (továbbiakban együtt: tulajdonos) az ingatlanon keletkező szilárd hulladék elhelyezéséről – a jelen rendeletben meghatározott módon – a közszolgáltatás igénybevétele útján köteles biztosítani, ha a jogszabály vagy hatósági határozat eltérően nem rendelkezik.

(2) *A szervezett közszolgáltatást a tulajdonos köteles igénybe venni és a díjat a Koordináló szervnek megfizetni*”.

Az Ör. 16.§ (1) bekezdése előírja, hogy *„Települési szilárd és folyékony hulladékot, ezen belül települési háztartási hulladékot és egyéb szilárd hulladékot csak az erre kijelölt - legálisan működő - lerakóhelyen a vonatkozó üzemeltetési szabályok és előírások szigorú betartásával szabad elhelyezni és ártalmatlanítani.*”.

Az Ör. 17.§ (1) bekezdése szerint *„Az önkormányzat közigazgatási területén a települési szilárd hulladék összegyűjtése, elszállítása és ártalommentes elhelyezése az önkormányzat által szervezett – a VHG Kft. (2481 Velence, Tópart u. 26.) által végzett - köztisztasági szolgáltatás útján történik.*

(2) *A szolgáltatással ellátott terület: a község belterülete és a volt zártkertek emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkező szakaszai.*”

Az Ör. 20.§ (1) bekezdése kimondja, hogy *„A nem háztartási hulladék, a kerti szemét megsemmisítéséről, elszállításáról az köteles gondoskodni, akinél az keletkezett”.*

Az Ör. 22. § (11) bekezdése rögzíti, hogy *„A szolgáltatás szüneteltetésére jogosult az az ingatlan, ahol az ingatlan használója minimum 90 napot távol tartózkodik, s azt írásban a Szolgáltató felé bejelenti, legkésőbb a szüneteltetés megkezdését követő 15 napon belül, megjelölve a szünetelés lejártának várható időpontját. Amennyiben ezen adatokban változás áll be, azt az ingatlan használója köteles 8 napon belül írásban bejelenteni.*

(12) *A (11) bekezdésben meghatározott szüneteltetés ideje alatt a 80 literes edényzet használói 70% kedvezményben, a 110 literes edényzet használói 75% kedvezményben részesülnek.*

(13) *Üdülőterületen a közszolgáltatás igénybevétele április 1. napjától szeptember 30. napjáig terjedő hat hónapos használati szezonban kötelező. Amennyiben az ingatlanhasználó az üdülőként nyilvántartott ingatlanát a használati szezonon kívül nem használja, a Közszolgáltatótól írásban kérheti a közszolgáltatás használati szezonon kívüli szüneteltetését. Az ingatlanhasználó köteles nyilatkozatot tenni arról, hogy a szüneteltetés időszaka alatt az ingatlant nem használja”.*

Az Ör. 29. §-ában rögzített, értelmező rendelkezések szerint: *„E rendelet szempontjából:*

a./ közigazgatási terület: a község önkormányzatának működési területe, amely belterületből (beépített és beépítésre szánt terület) és külterületből (belterületen kívüli terület) áll; (...)

k./ nem lakott épület: olyan lakóépület és annak helyiségei, amelyet bizonyíthatóan legalább 1 hónapja nem laknak, illetve amelynek használatát szüneteltetik; az időszakosan (nyaralónak, pihenőháznak) használt lakóépület nem üres lakóépület;”.

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 pert – 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 Ajb. 28. § (1) bekezdése továbbá rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa 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 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 állampolgári jogok országgyűlési 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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – 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 szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. 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 alkotmányosan a jogintézmények.¹

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”².

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

Az Alkotmánybíróság megállapította³, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”.

Az Alkotmánybíróság megállapította⁴, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére.

¹ 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

⁴ 996/G/1990. AB határozat

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 megállapította⁵, 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 megállapította⁶ 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 a 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 16/2015. (VI. 5.) AB 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.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot”⁷.

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.⁸

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a

⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”⁹.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybíróági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi”¹⁰.

„Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.”¹¹

„Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”¹²

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 eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybíróági 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 ki¹³. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó

⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

¹⁰ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹² 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹³ Id. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁴, hogy 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 törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő 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.

A korábbi döntéseiben foglaltakat az Alkotmánybíróság megerősítette, amikor egy újabb határozatában¹⁵ kimondta, hogy ha a törvényhozó úgy döntött, hogy biztosít közbenső jogorvoslati lehetőséget, és annak elbírálását közigazgatási hatóságra bízta, akkor a tisztességes eljáráshoz való alapjogból fakadó követelmények érvényesülését köteles biztosítani.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹⁶ 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. 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. Erre utal az EU Alapjogi Charta 41. cikke (megfelelő ügyintézéshez való jog) is. 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 alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.¹⁷

E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait¹⁸ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

¹⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

¹⁵ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹⁶ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

¹⁷ 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 jogorvoslatihoz való jog egységessége is.

¹⁸ pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

5. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*”.

A *petíciós jog* a legrégebbi alkotmányos jogok egyike, és ma is tartalmazza számos európai állam alkotmánya, illetve az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya is. Ugyan e dokumentumokban szereplő megfogalmazások még nem teszik világossá, hogy a panaszbeadványokat és kérelmeket (petíciókat) az állampolgárok egyéni ügyekben egyénileg vagy közösségi ügyekben közösségileg terjesztik-e elő. A jogállami garanciák fokozatos kiépülésével az egyéni jogsérelmek orvoslására egyre inkább a jogorvoslathoz, a bírói úthoz való jog szolgált, a petíciók legfeljebb az ezek igénybevétele után maradó egyéni ügyekre bizonyulhattak alkalmasnak. Lényegében ma is ez a legfontosabb (elhatárolási) kérdés a petíciós jog értelmezése során.

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet vagy telefaxot is) történhet.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását.

A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

III. A vizsgálat érdemében

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

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

A 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 Htv. 35. § (1) bekezdése a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely szerint az önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg egyebek mellett:

a) *a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait;*

(...)

c) *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;*

d) *a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit;*

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

f) *az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat (...).*

Az önkormányzati rendelet megalkotásához a törvényi felhatalmazást a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg a települési önkormányzatok képviselő-testületei részére.

2. Amint láttuk, a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg *a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát valamint a közszolgáltatási terület határait.*

A Htv. 2. § (1) bekezdés 36a. pontja szerint a *közszolgáltatási terület* az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv által meghatározott olyan, települési közigazgatási területtel vagy területekkel egyértelműen behatárolható terület, amelyre vonatkozóan az önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést kötött.

A Htv. 41. §-a értelmében a közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátásáról.

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, valamint a 2. § (1) bekezdés 36a. pontja figyelembevételével a települési önkormányzatok rendeleteinek a Jat. területi és személyi hatályra vonatkozó általános rendelkezéseihez képest külön, egyértelműen, a helyi viszonyokat tükröző módon és ellentmondásmentesen 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. Így akár 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.*

Jelen esetben az Ör. 2. § (1) bekezdés értelmében *e rendelet hatálya kiterjed Tordas község közigazgatási területére¹⁹ és azon belül minden jogi és magánszemélyre, jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetre, valamennyi ingatlanra, ingatlantulajdonosra, használóra és köztisztasági közszolgáltatásra.*

Az Ör. 4. § (1) bekezdése értelmében *a közszolgáltatást a helyi közszolgáltatással ellátott területen lévő ingatlan tulajdonosa, használója, bérlője (a továbbiakban együtt: tulajdonos) az ingatlanon keletkező szilárd hulladék elhelyezéséről (...) a közszolgáltatás igénybevétele útján köteles biztosítani (...).*

A közigazgatási terület egészét felölelő szabályozáshoz képest szűkíti a közszolgáltatás területi határait az Ör. 17. § (2) bekezdése, mely kimondja, hogy *a szolgáltatással ellátott terület: a község belterülete és a volt zártkertek emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkező szakaszai.*

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján rögzítjük, hogy Tordason a közszolgáltatást a helyi közszolgáltatással ellátott területen ingatlannal rendelkező tulajdonosok kötelesek igénybe venni (és érte a díjat megfizetni). Az Ör. 17. § (2) bekezdése figyelembevételével, a volt zártkertek vonatkozásában a közszolgáltató ugyanakkor csak az emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkező ingatlanok esetében köteles a közszolgáltatás nyújtására, valamint a közszolgáltatás igénybevétele csak ezen ingatlanok vonatkozásában kötelező, a helyi norma értelmében ugyanis ezek tartoznak a (köz)szolgáltatással ellátott területbe.

Az önkormányzat az emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkező volt zártkerti ingatlanokra az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza, miközben az Ör. erről külön nem rendelkezést nem tartalmaz, az Ör. nem határozza meg, hogy a külterületi, volt zártkertek területén fekvő azon ingatlanokra, melyek emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkeznek, az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezések miként, milyen feltételek szerint alkalmazhatók.

Hangsúlyozzuk, hogy amennyiben a közszolgáltatási terület a külterület önkormányzati rendeletben meghatározott, volt zártkerti ingatlanok egyes részeire is kiterjed, ezen ingatlanok vonatkozásában az ingatlanhasználók kötelezettségeit is meg kell állapítani a szabályozásnak. Így azt is, hogy az ilyen területen fekvő ingatlanokra *az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezéseket milyen feltételek szerint kell relevánsnak tekinteni, illetve a külterületi ingatlanok ingatlanhasználóira esetlegesen milyen, az általánostól eltérő, sajátos ingatlanhasználói kötelezettségek vonatkoznak, amelyek szerint a közszolgáltatást igénybe vehetik, illetve igénybe kell venniük.*

4. Az iratok szerint a beadványtevő ingatlana után, *„idényjelleggel használt, üdülős díjfizetésként”* köteles a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére a közszolgáltató felé. A VHG Kft. az öreghegyi ingatlant érintő díjfizetési kötelezettséget, illetve annak formáját ugyanis a Jegyzőtől 2017. január 1-től kapott adatok alapján idényjelleggel használt ingatlanként rögzítette a nyilvántartási rendszerében, és ennek megfelelően postázza a számlákat a panaszos által megadott levelezési címre.

A Htv. 47. § (4) bekezdése kimondja, hogy az *üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.*

¹⁹ Az Ör. 29. § a.) pontja szerint E rendelet szempontjából közigazgatási terület: a község önkormányzatának működési területe, amely belterületből (beépített és beépítésre szánt terület) és külterületből (belterületen kívüli terület) áll.

Az időlegesen („idényjelleggel”) használt ingatlanok vonatkozásban az Ör. 22. § (13) bekezdése tartalmaz rendelkezéseket, mely kizárólag az *üdülőterületeken fekvő ingatlanokra* fogalmaz meg szabályt, mégpedig akként, hogy az *üdülőterületen a közszolgáltatás igénybevétele április 1. napjától szeptember 30. napjáig terjedő hat hónapos használati szezonban kötelező.*

Az OTÉK alapján a települések igazgatási területe építési szempontból beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területbe sorolható. A panasszal érintett ingatlan Tordas Község Szabályozási Tervében beépítésre nem szánt külterületi mezőgazdasági, kertés mezőgazdasági területen (Mk) fekvő, az ingatlan-nyilvántartás szerint gyümölcsös és gazdasági épület besorolású.²⁰ A beadvány, valamint a vizsgálatunk során feltárt adatok alapján a panasszal érintett ingatlan művelési ága szerint kert és gazdasági épületként nyilvántartott az ingatlan-nyilvántartásban,²¹ az nem az OTÉK 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas övezeti besorolású területen helyezkedik el²², valamint annak üdülő jellegét az Inytv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 10. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan-nyilvántartás sem tartalmazza.

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, állattenyésztés és a halászat, továbbá az ezekkel kapcsolatos, a saját termék feldolgozására, tárolására és árusítására szolgáló építmények helyezhetők el, másrészt a telek méretéhez igazodóan szabályozza azt, hogy adott nagyságú telken milyen rendeltetésű *épületek*, illetve *építmények*²³ létesíthetők.²⁴

A tordasi Öreghegy állandó lakhatásra, lakófunkcióra nem használható övezetben található. Az OTÉK előírásainak megfelelően a Helyi Építési Szabályzat, az Mk övezetre a következő részletes előírásokat tartalmazza ugyanis: „38.§ (1) bekezdés szerint: A kertés mezőgazdasági

²⁰Ld. Tordas Község Önkormányzat Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatról szóló 19/2018. (XI.12) számú rendeletének 38. §-a

²¹ Az Inytv 23. § (1) bekezdése szerint Az ingatlan területét méterrendszerben (hektár, négyzetméter) kell nyilvántartani.

(2) A mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló földet - a rendszeres földhasznosítási módra tekintettel, a természetbeni állapotnak megfelelően - szántó, rét, legelő, szőlő, kert, gyümölcsös, nádas, erdő és fásított terület művelési ágban, illetve halastóként kell nyilvántartani. Művelés alól kivett területként kell nyilvántartani a mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt nem álló földet.

²²OTÉK 22. § (1) Az üdülőházas területen olyan - általában - kettőnél több üdülőegységet magába foglaló üdülő rendeltetésű épület, üdültábor és kemping helyezhető el, amely túlnyomóan változó üdülői kör több napos tartózkodására szolgál, és elhelyezése, mérete, kialakítása, felszereltsége és infrastrukturális ellátottsága alapján az üdülési célú tartózkodásra alkalmas.

(2) Az üdülőházas területen állattartó épület - a lovas turizmust szolgáló lóistálló kivételével - és különálló árnyékszék, komposztáló, siló és ömlesztettanyag-, folyadék- és gáztároló melléképítmény - a terepszint alatti, fedett kialakítású kivételével - nem helyezhető el.

23. § (1) A hétvégi házas területen elsősorban a 6,0 m beépítési magasságot meg nem haladó, legfeljebb két üdülőegységet magába foglaló üdülőépületek helyezhetők el.

(2) A hétvégi házas területen a helyi építési szabályzatban elő lehet írni, hogy az üdülőegységeket csak csoportos formában lehet elhelyezni.

(3) A helyi építési szabályzatban megengedhető olyan építmények elhelyezése, amelyek a terület rendeltetésével összhangban vannak és azt szolgálják, valamint sportépítmények elhelyezése.

(4) A hétvégi házas területen közösségi szórakoztató épület nem helyezhető el.

²³ Az Étv. 2. § 8. pontja szerint „*Építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, - rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültési fokára és kiterjedésére tekintet nélkül - minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).*” 10. pontja szerint „*Épület: jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából.*”

²⁴ OTÉK 29. § (3) és (4) bekezdés.

terület a Szabályozási terven Mk jellel jelölt, kisüzemi jellegű szőlő- és bortermelés, valamint szabadidő eltöltésé szolgáló kertészeti tevékenység területe.

(2) Kertes mezőgazdasági terület övezeteiben elhelyezhető épület

a) kertészeti termeléshez kapcsolódó;

b) szőlő- és gyümölcsstermesztéshez kapcsolódó;c) bortermeléshez kapcsolódó;

d) az ezekhez kapcsolódó termék feldolgozását, tárolását, árusítását biztosító rendeltetést tartalmazhat.

(3) Kertes mezőgazdasági terület övezeteinek telkein építmény-elhelyezés kizárólag 20%-ban szőlő, illetve gyümölcs műveléssel hasznosított telken lehetséges. Egy adott telek beépítettségével összefüggésben 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.²⁵

A bírósági gyakorlat²⁶ a beépítetlenség tényének megállapításánál figyelembe veszi, 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 rendeltetismódosítási engedélyt, e tekintetben pedig az építésügyi hatóság nyilvántartását tekinti irányadónak.

Amint arról már szó esett, a panaszos által közöltek szerint a nem üdülőterületen található, „zártkerti” ingatlanán lévő gazdasági épület (*amely valóban szerszámtároló*) emberi tartózkodásra nem alkalmas, azt sem lakhatási, sem üdülési célból idényjelleggel sem lehet használni. A rendelkezésünkre bocsátott iratokból nem áll módunkban meghatározni, hogy panaszos ingatlanán pontosan milyen épület áll, az valóban lakhatásra alkalmas-e, vagy sem, ez a Jegyző által megjelölt helyszíni szemle keretében tisztázható kétséget kizáróan, ennek eldöntését eszközeink nem teszik lehetővé. Az ingatlanon az iratok szerint nincsen állandó vagy időleges, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmény, ami ugyanakkor önmagában eleve kizárhatja a háztartási hulladék képződésének, és az „ingatlanban való tartózkodás” lehetőségét.

Ahogy azt rögzítettük, *a panaszos ingatlan nem üdülőterületen fekszik*, az nem minősül sem lakó-, sem üdülőingatlannak. Az Ör. kizárólag az üdülőterületek vonatkozásában határoz meg a 22.§ (13) bekezdésben kötelező szezonális igénybevételi kötelezettséget, illetve lehetőséget, egyéb, *nem üdülőterületen fekvő, de idényjelleggel (időlegesen, „szezonálisan”) használt ingatlanok díjfizetésére nem tartalmaz szabályokat a helyi norma.*

Az előzőekben rögzítetteknek megfelelően a tordasi volt zártkertek esetében az Ör. 17. § (2) bekezdése értelmében fő szabály, hogy azoknak *az emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkező részei tartoznak a közszolgáltatás hatálya alá.* Az Ör. nem tartalmaz egyértelmű szabályt arra vonatkozóan, hogy azon „zártkerti” ingatlanok esetében, melyek – nyilvánvalóan – nem üdülőterületen találhatóak, azok *emberi tartózkodásra alkalmas épülettel rendelkező szakaszai* esetében a közszolgáltatás miként kötelező. Hangsúlyozzuk, hogy amennyiben egy 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.

5. Összefoglalva:

²⁵ Vö. FVM. r. 50. § (1) bekezdése, (2) bekezdés a) és (3) bekezdés c) pontja rendelkezéseivel.

²⁶ Kúria Kfv. V.35.144/2014/6. számú határozata.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező mivolta elsősorban a háztartási, valamint az ahhoz hasonló hulladéknak az állandó, avagy ideiglenes emberi tartózkodásra alkalmas ingatlanokon való szükségszerű keletkezésével, felhalmozódásával indokolható.

- A tordasi öreghegyi, „régi zártkertek” területén lévő, üdülőknek nem minősülő, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas felépítménnyel nem rendelkező ingatlanokra – az Ör. 17. § (2) bekezdése által meghatározottan – a közszolgáltatás hatálya nem terjed ki. Arra nézve azonban, hogy az igénybevételi kötelezettség alóli e kivétel milyen módon, milyen eljárás és feltétel teljesülése esetén érvényesíthető, a rendelet nem tartalmaz további rendelkezést, eljárási szabályt.

- A „régi zártkertek” területén lévő, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas felépítménnyel rendelkező ingatlanok esetében az Ör. alapján nem tisztázható, hogy az ingatlanhasználók részére a közszolgáltatás igénybevétele szezonálisan miként kötelező. Nyilvánvalóan életszerű, hogy a (volt) zártkerti, felépítménnyel rendelkező ingatlanokat sokan telekként, hétvégi házként használják. Az Ör. nem jelöli meg egyértelműen azonban, hogy esetükben nem a belterületi ingatlantulajdonokra vonatkozó szabályok, hanem alapvetően az idényjelleggel használt ingatlanokra vonatkozó normák érvényesülhetnek.²⁷

- Az Ör. szerint szabályozottan csak az üdülőterületeken található ingatlanok esetében van mód a szezonális, idényjelleggel használt, üdülős díjfizetésre. A panasz tárgyát is képező ingatlan külterületen, nem üdülőterületen található, mégis, a megküldött iratokból sem tisztázható okból az üdülőterületen lévő üdülőingatlanokra vonatkozó, az igénybevételi kötelezettség 6 hónapos időtartamára vonatkozó szabályok alapján kerül esetében a díj megállapításra, melynek jogalapja az Ör. alapján nem meghatározható.

Megállapítottuk, hogy az Ör. nem tartalmaz rendelkezéseket a nem üdülőterületen lévő ingatlanok idényjelleggel használt, üdülős díjfizetésének lehetőségéről, így esetükben (ahogy az a panaszos esetében is történt) az eszerint történő közszolgáltatói számlázás jogalapja nem megállapítható és az a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásság veszélyét rejti magában.

Ugyanakkor e jogalap nélküli számlázás arra az okra vezethető vissza, hogy jelen pillanatban az Ör. 22. § (13) bekezdése nem tartalmaz szabályokat a nem üdülőterületen fekvő ingatlanok idényjelleggel történő használatának eseteire, holott az idényjellegű használat esetükben is életszerű lehet. E szabályozási hiátus nem felel meg a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményének, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, valamint az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogának közvetlen veszélyével is járhat.

Ugyancsak a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az a körülmény, illetve szabályozási hiány, hogy az Ör. nem határozza meg azt az eljárási rendet, hogy, az Ör. 17. § (2) bekezdésében rögzített, a közszolgáltatás hatálya alóli kivét pontosan milyen módon, milyen eljárás és feltétel teljesülése esetén érvényesíthető.

6. A panaszos 2018. november 29-én kelt beadványában arra kérte a Jegyzőt, hogy a hulladékügyben fennálló díjfizetési kötelezettsége jogosságát vizsgálja felül az általa előadott, és a korábban leírt tényállási elemek mentén. A panaszos Jegyző felé írt beadványa alapvetően egyéni (családi) jogséremlere orvoslására irányuló problémából, panaszból indult.

²⁷Megjegyezzük, hogy differenciálni szükséges az Ör.-ben az Öreghegyen lévő ingatlanok használati módját illetően is, mivel elképzelhető az is, hogy az Öreghegyi ingatlanokon lévő, azokon a HÉSZ és az OTÉK alapján elhelyezhető gazdasági épületeket nem csak szezonálisan használják.

A Jegyző a 2018. december 4-én kelt, panaszosnak küldött válaszában azt közölte, hogy „alapdíj került kiszámlázásra minden tulajdonosnak. Ezt a díjat akkor is fizetni kell, ha nincs kukája a tulajdonosnak. Sőt akkor is, ha nem lakik itt vagy csak nagyon ritkán jár ki az Öreghegyre. Szintén nem számít, hogy van-e emberi tartózkodásra alkalmas épület a telken vagy nincs. A változtatásra azért volt szükség, mert a hulladéktörvény értelmében a hulladékot a telek tulajdonosa semmilyen formában nem vihet haza, azt zárható zsákban a kijelölt helyen kell hagynia”.

A Hivatal felé adott jegyzői válasz ugyanakkor – egyebek mellett – azt tartalmazza, hogy a „megküldött lista és a térkép alapján a szolgáltató a nyilvántartási rendszerében, mint idenyjelleggel használt ingatlan rögzítette panaszos öreghegyi ingatlanát, és ennek megfelelően postázta a számlákat a panaszos által megadott levelezési címre.” A Jegyző a válaszában jelezte továbbá a panaszos ügy megoldását szolgáló javaslatát, mely „... azon a tényen alapul, hogy az ingatlanon sem gazdasági épület, sem lakóház, sem pince nincs. Ennek alapján javaslom, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatás felfüggesztése érdekében a panaszos keresse fel a VHG Nonprofit Kft.-t és kérje egy hivatalos, tényszerű helyszíni szemle lefolytatását”.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket a Pkbt. szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (2) bekezdés szól, mely szerint A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. Panasszal a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a panasszal összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. Az (5) bekezdés szerint, ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a Jegyző a panaszos e-mailben kelt panaszára röviden, nem érdemben, az Ör. szabályaival tartalmában nem egyező módon válaszolt. A jegyzői tájékoztatás szerint – ellentétben az Ör. 17. § (2) bekezdésében rögzítettekkel²⁸ – a díjfizetési kötelezettség megállapítása szempontjából irreleváns az, hogy adott ingatlanon található-e emberi tartózkodásra alkalmas épület, vagy sem, illetve hogy azt milyen célból használják, továbbá tájékoztatása szerint „alapdíj” fizetésére minden ingatlanhasználó köteles.

Hangsúlyozzuk, hogy az Ör. nem tartalmaz egyfelől szabályt a Jegyző által említett „alapdíjról”, másrészt a Jegyző ellentmondásos tájékoztatást adott az Ör.-ben rögzítettekhez képest, mert annak eldöntése, hogy a rendelet szabályozási körébe tartozik-e egy volt zártkerti ingatlan, az Ör. értelmében alapvetően attól függ, hogy azon emberi tartózkodásra alkalmas épület található-e, vagy sem. Ez utóbbi kérdés kulcsfontosságú panaszos díjfizetés kötelezettsége szempontjából is, ezért a Jegyző akkor járt volna el helyesen, ha ennek tisztázása jelentőségére felhívta volna panaszos figyelmét.

Hangsúlyozzuk azt is, hogy a panaszosnak adott jegyzői e-mail tájékoztatás és a Hivatalnak adott jegyzői válasz tartalmilag nem feleltethetőek meg egymással. A panaszosnak írt válasz amellett, hogy nem a jogszabálynak megfelelően történt, nem tartalmazott érdemi választ a hulladékkezelési közszolgáltatás jogalapját illetően sem, valamint nem tartalmazta a probléma megoldását szolgáló, a Hivatal felé ugyanakkor közölt javaslatot, holott az Ör.-nek megfelelő, egyértelmű és előremutató tájékoztatás a beadványtevő panaszának megoldását mozdíthatta volna elő.

Összességében megállapítottuk, hogy a Jegyzőtől elvárható, hogy a helyi rendeletről, melynek előkészítésében maga is részt vett, megfelelő, pontos és helytálló tájékoztatást adjon a

²⁸ A rendelet szövegét a 11/2016 (VI.29) önkormányzati rendelet 3. §-a módosította. Hatályos: 2016.06.30-tól

hozzá forduló állampolgárok számára. A konkrét esetben a Jegyző a panaszos részére nyújtott tájékoztatási kötelezettségének a tőle elvárható módon nem tett eleget, a panaszosnak írt válasza tartalmában nem felelt meg a hatályos Ör. rendelkezéseinek. A Jegyző az Ör. tartalmára vonatkozó helytelen válaszával, illetve az érdemi válasz elmaradásával visszásságot okozott az egészséges környezethez, a petíciós és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogokkal összefüggésben.

A jegyzői válasz kitért arra is, hogy a közszolgáltató tájékoztatása szerint az elmúlt években a panaszos részéről „nem érkezett megkeresés arra vonatkozóan, hogy az ingatlanon korábban található építmény bontásra került, annak ellenére, hogy az ingatlan tulajdonosának nem csak lehetősége, hanem kötelezettsége volt az ingatlanban bekövetkezett változások bejelentése.”

Meg kívánjuk jegyezni, hogy a Jegyző által feltételezett „bontás”, azt jelentené, hogy az érintett ingatlanon régebben olyan épület állt, mely alkalmas volt huzamos emberi tartózkodásra, és ez az épület elbontásra került. Az iratok szerint ugyanakkor az érintett telken álló épület(ek) a megépülésük óta nem alkalmasak emberi tartózkodásra. A válaszok közti ellentmondás feloldását az ombudsmani eszközök nem teszik lehetővé számunkra, az ugyanakkor megállapításaink szempontjából nem is bír relevanciával.

7. A vizsgált rendelettel kapcsolatban, az alábbiakban jelzett további megállapításokat kívánjuk tenni:

- A Htv. hatályba lépésével, 2013. január 1-től²⁹ a hulladékgazdálkodás törvényi kerete, fogalom- és intézményrendszere lényegesen megváltozott. A törvényi felhatalmazást a települési önkormányzatok képviselő-testületei önkormányzati rendeletalkotására a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg.

Az Ör. bevezető része szerint *Tordas Község Önkormányzata a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Hgt.) 23. §-ában kapott felhatalmazás alapján* alkotta meg azt, a helyi norma preambuluma tehát jelenleg is a Hgt. 23. §-át hivatkozva felhatalmazó rendelkezésként.

Rögzítenünk kell, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) 52. § (2) bekezdése szerint a bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges *érvényességi kellékek* felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

A JsZR. 54. § (1) bekezdése értelmében a származékos önkormányzati jogalkotói jogkörben megalkotni tervezett önkormányzati rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.

A JsZR. 55. § (1) és (5) bekezdései alapján a jogszabály bevezető részében a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.

A felhatalmazás és feladatkijelölő norma bevezető részben való pontos megjelölése minden esetben a rendelet megalkotásának feltétele, mivel ez alapján követhető le az, hogy az adott jogszabályt valóban az annak megalkotására jogosult és köteles, arra feladat-és hatáskörrel rendelkező szerv alkotta meg.

²⁹ A 2012. évi CLXXXV. törvény 108. §-a, 2013. I. 1-től helyezte hatályon kívül A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényt (továbbiakban: Hgt.).

A Kúria gyakorlata szintén azt támasztja alá, hogy a felhatalmazó rendelkezések bevezető részben történő pontos meghatározása az önkormányzati rendeletalkotás lényeges biztosítéka, egyben *érvényességi kelléke*, mivel ez alapján lehet eldönteni, hogy az adott önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez, illetve igazolható-e az alapján a képviselő-testület jogalkotási aktusa.³⁰

A hulladékgyűjtés rendszere a Htv.-vel teljesen átalakult. *Megállapítottuk, hogy az Ör. bevezető része egy idejétmúlt törvényre hivatkozik, abban a már hatályon kívül helyezett Hgt. szerepel, így a Jszt. 54. § (1) és 55. § (1) és (5) bekezdéseibe ütközik, valamint ellentétes a Jat. 2. § (1) bekezdésével, ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, T) cikk (3) bekezdése továbbá a 32. cikk (3) bekezdése szerinti jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

- A Hgt. 2. § (1) bekezdése alapján a törvény hatálya a hulladékra, illetve a hulladékgyűjtési tevékenységekre és létesítményekre terjedt ki. A Hgt. rendszerében a hulladékgyűjtési közszolgáltatás, így a törvény tárgyi hatálya a *települési szilárd és folyékony hulladékokkal kapcsolatos tevékenységekre egyaránt kiterjedt.*³¹

A Htv. hatályba lépését követően *alapvetően változott meg* a hulladékgyűjtés rendszere, melynek egyik sarkalatos pontjaként a hulladékokról szóló 2006/12/EK irányelvre visszavezethetően a kommunális eredetű *települési folyékony hulladék a továbbiakban nem minősül hulladéknak*, ezáltal nem képezheti a hulladékgyűjtési közszolgáltatás tárgyát. Elnevezése *nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvízre* módosult, a releváns generális szabályozást pedig nem a Htv., hanem a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény IX/A. fejezete és a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatási tevékenység részletes szabályairól szóló 455/2013. (XI. 29.) Korm. rendelet tartalmazzák.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az Ör. ugyanakkor érvényes törvényi felhatalmazás nélkül és a hatályos, magasabb szintű ágazati jogszabályokat figyelmen kívül hagyva, elsősorban továbbra is a folyékony települési hulladékkal kapcsolatos normákat is rögzít.

Így az Ör. 2.§ (2) bekezdése kimondja, hogy *(2) Nem terjed ki a rendelet hatálya arra a hulladékra, ami nem minősül települési szilárd és folyékony hulladéknak (pld. veszélyes hulladék).* Az Ör. 16.§ (1) bekezdése pedig előírja, hogy *települési szilárd és folyékony hulladékot, ezen belül települési háztartási hulladékot és egyéb szilárd hulladékot csak az erre kijelölt - legálisan működő - lerakóhelyen a vonatkozó üzemeltetési szabályok és előírások szigorú betartásával szabad elhelyezni és ártalmatlanítani.*

Utalnunk kell arra, hogy a települési önkormányzat az Alaptörvény 32. cikkének megfelelő helyeire, a Möt. 13. § (1) bekezdésének 19. pontjára³², a hatályos ágazati jogszabályokra, köztük a Htv. 35. §-ában foglalt kötelező szabályozási tárgyakra és a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazásra figyelemmel köteles a helyi szintű hulladékgyűjtési közszolgáltatás részletszabályait megalkotni. Tekintettel a hulladékgyűjtés rendszerének a Htv. hatálybalépésével történt gyökeres megváltozására, a Hgt. rendszerétől a Htv. szabályozása – *a szabályozási tárgykört illetően is* – jelentősen eltér. Alapvetően fontos követelmény, hogy a hatályos törvényi szabályozáshoz igazodjon mind struktúrájában, mind tartalmában az adott teljes ágazati jogi szabályozás egészen az önkormányzati rendeleti szintig. A jogrendszer egységének a követelménye azt is jelenti, hogy

³⁰ Ld. a Kúria Köf.5.021/2013/4., Köf.5031/2014/3. számú határozatait, és 28/2015. számú közigazgatási elvi határozatát.

³¹ Hgt. 21. § (3) bekezdése.

³² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdése szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 19. hulladékgyűjtés.

ha a törvényben megállapított szabályozási tárgykör és struktúra a korábbiakhoz képest lényegesen és alapvetően megváltozik, (ahogyan a Hgt. és Htv. esetében például „települési hulladék” fogalmának megváltozása a folyékony hulladék tekintetében), akkor ezt a változást az új törvény szerint megalkotandó önkormányzati rendeleteknek is tükrözniük kell, és nem konzerválhatják a már hatályon kívül helyezett törvényt, a Hgt. tárgyi-strukturális szemléletét.³³

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

A Htv. 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.

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 és az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális szabályokat rendeletben rögzítse.

A közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének tényállását az Ör. 22. § (11) bekezdése akként rögzíti, hogy *a szolgáltatás szüneteltetésére jogosult az az ingatlan, ahol az ingatlan használója minimum 90 napot távol tartózkodik, s azt írásban a Szolgáltató felé bejelenti, legkésőbb a szüneteltetés megkezdését követő 15 napon belül, megjelölve a szünetelés lejártának várható időpontját. Amennyiben ezen adatokban változás áll be, azt az ingatlan használója köteles 8 napon belül írásban bejelenteni.*

Az üdülőingatlanokra vonatkozó szabályokat az Ör. 22 (13) bekezdése határozza meg. Eszerint *üdülőterületen a közszolgáltatás igénybe vétele április 1. napjától szeptember 30. napjáig terjedő hat hónapos használati szezonban kötelező. Amennyiben az ingatlanhasználó az üdülőként nyilvántartott ingatlanát a használati szezonon kívül nem használja, a Közszolgáltatótól írásban kérheti a közszolgáltatás használati szezonon kívüli szüneteltetését. Az ingatlanhasználó köteles nyilatkozatot tenni arról, hogy a szüneteltetés időszaka alatt az ingatlan nem használja.* Ez a rendelkezés megfelel a Htv. 35. § (1) bekezdés f) pontja szerinti szabályozási feladatnak, az üdülők tekintetében az Ör. a használati időszakot a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban állapítja meg 6 hónapban.³⁴

Az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást az alábbiakban abból a szempontból vizsgáljuk meg, hogy az az ingatlanhasználók közül az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára is biztosítja-e a közszolgáltatás szünetelésének lehetőségét arra az esetre, ha az üdülőingatlan tartósan használaton kívül áll, és azon nem keletkezik hulladék. Fontos hangsúlyozni azt az egyébként magától értetődő 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.

Az Ör. szabályozása szerint az üdülőingatlanok ingatlanhasználói azon tavaszi-nyári hónapokra megállapított használati szezonban, amikor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogaikat és kötelezettségeiket gyakorolniuk kell, nem kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését, az ezen kívüli időszakokra, amikor pedig nem terheli őket a

³³ Ld. AJB-181/2018. számú Jelentést.

³⁴ Vö. AJB-1575/2015. jelentés

közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége, az Ör. 22. § (13) bekezdése „lehetőséget” biztosít számukra a szüneteltetés kérelmezésére.

A helyi norma szerint, amennyiben az ingatlanhasználó az üdülőként nyilvántartott ingatlanát a használati időn kívül nem használja, *a Közszolgáltatótól írásban kérheti a közszolgáltatás használati szezonon kívüli szüneteltetését*. Ekkor az ingatlanhasználó köteles nyilatkozatot tenni arról, hogy a szüneteltetés időszaka alatt az ingatlant nem használja.

Az Ör. tehát egyfelől biztosítja az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára a 6 hónapos használati szezont, amelynek időtartama alatt kötelesek a közszolgáltatást igénybe venni, és a közszolgáltatási díjat fizetni.³⁵ Másfelől az Ör. előírja azt is, hogy a használati szezonon kívüli időszak vonatkozásában az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését, amennyiben ingatlanjaikat nem használják.

Megállapítható tehát, hogy az Ör. 22. § (13) bekezdése *önmagában ellentétes kikötést* tartalmaz, mert az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára arra a használati szezonon kívüli időszakra biztosítja a közszolgáltatás szüneteltetése kérelmezésének a lehetőségét, amely időszakban a hulladékgazdálkodási kötelezettségek *nem is terhelik* az üdülőingatlanok ingatlanhasználóit, vagyis amikor nem kötelesek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére. Az is megállapítható ugyanakkor, hogy az üdülőingatlanok ingatlanhasználói abban az időszakban, amikor közszolgáltatás igénybevételére kötelesek: az április 1-től szeptember 30-ig megállapított *hat hónapos használati szezon tartamára nem kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését* abban az esetben sem, ha üdülőingatlanjukat időlegesen tartósan nem használják.

Ezzel kapcsolatosan korábbi ombudsmani jelentések³⁶ megállapították, 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, 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 Ör. 22. § (13) bekezdésének rendelkezése azzal, hogy nem biztosítja az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét arra az esetre, ha a használati szezon alatt ingatlanjukat tartósan nem használják, a jogi szabályozás ellentmondó, illetve hiányos volta miatt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

³⁵ E rendelkezés alapján a hulladékgazdálkodási kötelezettségek a használati szezonon kívül nem terhelik az üdülők ingatlanhasználóit (kivéve azt az esetet, ha üdülőként nyilvántartott ingatlanjukat egész évben használják).

³⁶ Ld. AJB-3084/2014 és AJB-3279/2015 számú jelentéseket

Intézkedéseink

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Tordas Község Önkormányzat jegyzőjét, hogy a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében a lakossági megkereséseket a jövőben érdemben válaszolja meg, és nyújtson megfelelő tájékoztatást a hozzá forduló állampolgároknak. Javasoljuk, hogy helyszíni szemle alkalmával vizsgálja meg, hogy az érintett ingatlanon van-e emberi tartózkodásra huzamosabb ideig alkalmas felépítmény, vagy nincs.

Az Ajb. 37. §-a alapján felkérjük Tordas Község Önkormányzat polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó önkormányzati rendelet jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő módosításáról, kiegészítéséről, mely valamennyi megállapított visszasság kiküszöbölését előmozdítja.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos