

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-3279/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Garaguly István
dr. Vida Éva

Az eljárás megindulása

A beadvány szerint a haszonélvezeti joggal bíró panaszos évek óta nem használja verőcei ingatlanát, azt kizárólag az ingatlan tulajdonosaként bejegyzett fia keresi fel állagmegóvási munkák elvégzése végett, évente mintegy öt alkalommal, fél napokra.

A közszolgáltató a 2014 júliusától decemberéig terjedő időtartamra 110 literes hulladékgyűjtő edény ürítési díját számlázta ki, amit a panaszos sérelmesnek tart, mivel az ingatlanon hulladék nem keletkezett, így a közszolgáltatást nem vették igénybe.

A panaszos fia kérte a közszolgáltatótól a díj méltányos mérséklését, azonban – hivatkozással a vonatkozó önkormányzati rendeletre – kérelmét a közszolgáltató elutasította.

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított.

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)] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [32. cikk (3)]
- 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)]

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. tv. (Mötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgtv.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (Tszr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

- Verőce Község Önkormányzatának Verőce helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 9/2010. (X.6.) önk. rendelete (Szabályozási Terv)
- Verőce Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékgazdálkodásról és a köztisztaságról szóló 4/2014. (III.14.) önk. r. (Ör.)

A megállapított tényállás

Verőce község közigazgatási területén a hulladékgazdálkodás közfeladatát a települési önkormányzat a Tiszta Vidékért Nonprofit Kft.-vel (a továbbiakban: közszolgáltató) kötött közszolgáltatási szerződés útján látja el.

A közszolgáltató két számlalevelet küldött a panasz által érintett ingatlan tulajdonosa részére, melyek alapján a tulajdonos a 2014 júliusától decemberéig terjedő, 6 hónapos időszakra 8628 Forint hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles. A számlarészletezők szerint a számlázási időszak alatt a közszolgáltató összesen 26 alkalommal végzett hulladékgyűjtést az ingatlanon.

A kiszámlázott közszolgáltatási díj elengedésére, illetve a jövőben megállapításra kerülő díj mérséklésére irányuló kérelmet a közszolgáltató elutasította, egyben – a vonatkozó önkormányzati rendeletre való hivatkozással – tájékoztatta a kérelmezőt a közszolgáltatás szüneteltetésének feltételeiről, e feltételek fennállásának a közszolgáltató általi utólagos ellenőrzéséről, továbbá a jogosulatlan igénybevétel lehetséges következményeiről.¹

Az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint az ingatlan egy 720 m² terület nagyságú zártkert, művelési ágát tekintve gyümölcsös és gazdasági épület, mely a Szabályozási Terv² alapján beépítésre nem szánt, Mk* jelölésű kertes mezőgazdasági övezeti besorolású külterületi részen fekszik. A panasz alapján megvizsgáltuk az Ör.³ szabályozását.

Az Ör. 4. §-a a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony alanyait és azok fő kötelezettségeit határozza meg. E körben az (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „*Verőce Község Önkormányzata közigazgatási területén (...) hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szervez és tart fent.*” Az Ör. 4. § (5) bekezdése szerint „*a közszolgáltató a hulladékkezelési közszolgáltatást a község teljes belterületi részén, a külterületi lakott helyeken köteles elvégezni a környezetvédelmi és közegészségügyi szabályoknak megfelelően.*” A „külterületi lakott hely” fogalmának meghatározása az Ör. 3. § szerinti értelmező rendelkezések⁴ alapján nem lehetséges, mivel az abban hivatkozott Htv. és végrehajtási rendeletei nem irányadók e tekintetben. Az Ör. 5. § (4) bekezdése szerint „*a szolgáltatóval a közszolgáltatás ellátására nézve az önkormányzat nevében a polgármester köt szerződést, amely okirat tartalmazza (...) a) a közszolgáltatással kapcsolatos általános előírásokat, b) a községben használatos hulladékgyűjtő edényzet típusait és az ezekkel kapcsolatos legfontosabb előírásokat (...), e) a közszolgáltatást kedvezményezetten igénybe vevőkre vonatkozó szabályokat.*”

Az Ör. 10. § (1) bekezdése értelmében a települési hulladék gyűjtése és tárolása történhet szabványos gyűjtőedényben, vagy a közszolgáltató matricájával ellátott és az ingatlanhasználó által megvásárolt fóliazsákban. Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint a gyűjtőedény 120 liter űrtartalmú. A (2) bekezdés kötelezővé teszi a hulladékgyűjtő fóliazsák használatát az üdülő- és kiskert tulajdonosok esetében, valamint mindazon területeken, ahonnan a gyűjtő jármű a 120 literes edényből a hulladékot elszállítani nem tudja.

¹ Iktatószám: TVNK/2015/0131

² Lásd: Sz-3 jelölésű Verőce Településrendezési Terv, Szabályozási terv – Külterület. Verőce Község Önkormányzata Verőce helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 9/2010. (X.6.) önkormányzati rendeletének függelékében. A Szabályozási terv a http://www.veroce.hu/hu/rendeletek_határozatok oldalon megtekinthető.

³ Módosította: 13/2015. (V.20.) önkormányzati rendelet a http://www.veroce.hu/hu/rendeletek_határozatok oldalon megtekinthető

⁴ Ör. 3. § Az e rendeletben használt fogalmakat a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény és végrehajtási rendeletei szerinti tartalommal kell alkalmazni, értelmezni.

A közszolgáltató e célból legalább 110 literes hulladékgyűjtő zsákokat köteles az érintettek részére biztosítani. További speciális szabályt tartalmaz a (4) bekezdés, mely szerint „*azok az ingatlantulajdonosok, akik üdülőjüket időszakosan, nem állandó jelleggel használják a közszolgáltató 26 db/év hulladékgyűjtő zsákokat biztosít.*”

A választható hulladékgyűjtő edények méretére vonatkozóan az Ör. szabályozásához képest eltérő, például 50, 60 és 80 literes edények használatával, ezek ürítési díjával kapcsolatos információkat csak a közszolgáltatási szerződés,⁵ illetve a közszolgáltató által üzemeltetett weblap tartalmaz.⁶

Az Ör. 14. § szerint „*mentes a kötelező minimális közszolgáltatási díj megfizetése alól az üdültulajdonos, az október 15. és április 15. terjedő időszakban, amikor a szolgáltatás is szünetel.*” A 19. § (2) bekezdése kiegészíti ezt azzal, hogy „*a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetése üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében legfeljebb 6 hónapos időszakra terjedhet ki.*” A fennmaradó 6 hónapra az ingatlantulajdonos köteles az állandó lakóingatlanokra megállapított közszolgáltatási díjjal egyező mértékű díjat megfizetni.

Az Ör. 17. § (2) bekezdése értelmében „*nem kell közszolgáltatási díjat fizetni a lakatlan ingatlan esetében arra az időre, amíg azt nem lakják, vagy használatát szüneteltetik. A lakatlanság és a használat szüneteltetésének tényét a tulajdonos köteles a szolgáltatónál – a változást követő 15 napon belül bejelenteni.*” A lakatlanság kritériumait, igazolásának, bejelentésének módját, a bejelentés tartalmát az Ör. nem határozza meg.

Szüneteltethető végül a közszolgáltatás a 19. § (1) bekezdés alapján az olyan „*üdülőként nyilvántartott, valamint időlegesen használt ingatlanok*” esetében, amelyekben legalább 30 napig senki sem tartózkodik, s emiatt azokon települési hulladék nem keletkezik. Eljárási jellegű szabályt tartalmaz ugyanezen § (3) bekezdése, miszerint a szüneteltetésre vonatkozó igényt „*az ingatlantulajdonos a szünetelés kívánt kezdő időpontja előtt legalább 30 nappal köteles bejelenteni a Közszolgáltatónak.*”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) 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. A (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

⁵ http://www.tvnk.hu/images/Veroce_kozszolgaltatasi_szerzodes_2015.pdf

⁶ http://www.tvnk.hu/images/2014_evi_szallitasi_dijszabas.pdf

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 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁷ 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.⁸

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁹

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 eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”¹⁰

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint¹¹ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el.

⁷ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

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

⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

¹⁰ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

¹¹ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

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,¹² 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,¹³ 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 megállapította¹⁴ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomórészt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.¹⁵

¹² 996/G/1990. AB határozat

¹³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában¹⁶ az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói 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. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi 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. 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.

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 Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.¹⁷ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,¹⁸ hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat 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).

¹⁶ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹⁷ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁸ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.¹⁹ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait²⁰ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

III. A vizsgálat érdemében

A beadvány szerint a panaszos sérelmezte, hogy az ingatlan után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles annak ellenére, hogy azt évente mindössze néhány alkalommal, rendkívül rövid időre keresik fel, és ott hulladék egyáltalán nem keletkezik.

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

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

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, 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.

¹⁹ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

²⁰ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely szerint a települési 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 (...).

2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35. §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. Az önkormányzati rendelet megalkotásához a törvényi felhatalmazást a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg a települési önkormányzat képviselő-testülete részére. A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltatási terület határait.

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

Az Ör. 2. § (1) bekezdése szerint „a rendelet területi hatálya **Verőce közigazgatási területére** terjed ki.” Ezzel összhangban állapítja meg az Ör. 4. § (1) bekezdése, hogy „**Verőce Község Önkormányzata közigazgatási területén** (...) hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szervez és tart fent”.

Az Ör. előzőekben hivatkozott, a közszolgáltatási terület közigazgatási területtel való azonosítását rögzítő szabályoktól eltérően a 4. § (5) bekezdésében foglaltak szerint a közszolgáltató hulladékkezelési közszolgáltatás nyújtására a „**község teljes belterületi részén**”, illetve a „**külterületi lakott helyeken**” köteles.

A közigazgatási terület egészét felölelő szabályozáshoz képest szintén szűkíti a közszolgáltatás területi határait az Ör. 5. § (1) bekezdése, amikor kimondja, a közszolgáltatás igénybevételére az ingatlantulajdonos, annak nyújtására a közszolgáltató csak akkor köteles, ha az ingatlan a „**szervezett szállításba bevont területen helyezkedik el.**”

Az Ör., illetve az általa – értelmező rendelkezések körében – felhívott Htv. és végrehajtási rendeletei nem tartalmazzák a kül- és belterület, továbbá a lakott hely fogalmának meghatározását, így a fogalmi tisztázás – az Ör. hatályának megállapítása érdekében – csak más ágazati jogszabályok alapján, analogikus értelmezéssel lehetséges.

A Tszr. értelmező rendelkezései²¹ 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 természet közeli része.

²¹ 1. § 1. és 6.

Ugyanezen jogszabály szerint *lakottnak* tekinthető az a bel-, vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek.

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 földrészeket (ingatlanokat) tekintve legalább 50%-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett²² (nyilvántartott) lakosság él, és a terület-felhasználás, valamint az infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő – jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek megfelel.*

Míg tehát belterületek esetében a lakottság implicit fogalmi elem, addig külterületi településrészek kizárólag *a törvény által meghatározott feltételek* – az állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakosság ingatlanok számához képesti 50%-os aránya és a településrendezési eszközöknek való megfelelés – együttes fennállása esetén minősülhet lakottnak.

Az Ör. 4. § (5) bekezdése tekintetében a Vgtv. és az Ör. együttes értelmezése alapján a közszolgáltatási terület megállapítása szempontjából belterület esetén a lakottság ténye nem vizsgálendő kérdés, amennyiben egy ingatlanon tartós emberi tartózkodásra alkalmas felépítmény van: általános megközelítés szerint a belterület egésze tekintetében fennáll az önkormányzat hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezésére irányuló kötelezettsége.

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján ugyanakkor – általános megközelítésben – a külterületi településrészek vonatkozásában a közszolgáltató csak a külterületi Vgtv. szerinti, analogikus értelmezéssel figyelembe veendő *lakott helyeken* köteles a közszolgáltatás nyújtására.

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

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület precíz, egyértelmű és ellentmondásoktól mentes, önkormányzati rendeleti szinten történő meghatározása garanciális jellegű a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából, amelyet a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja ír elő kötelezően.²³ 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 utcánév, az utcák házszámok megjelölésével meghatározott szakaszai, illetve esetlegesen a helyrajzi számok megjelölésével állapíthatják meg.

²² Az Nytv. 26. § értelmében a törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után 3 munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni. A lakcímbjelentés a bejelentendő lakóhely vagy tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalnál teljesíthető. Az értelmező rendelkezések szerint a polgár lakóhelyének elsősorban annak a lakásnak a címét kell tekinteni, amelyben él, a tartózkodási hely annak a lakásnak a címe, ahol a – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – 3 hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. Az Nytv. alapján lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész is, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll.

²³ Htv. 35. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait;

Az Ör. 4. § (5) bekezdéséhez kapcsolódóan azonban nem megállapítható, hogy a külterületi részek tekintetében – a Vgtv. analóg rendelkezéseire is tekintettel – pontosan melyek minősülnek „lakott helynek”.

A közszolgáltatási terület határainak fentiek szerinti szabályozása hiányában ezért az sem állapítható meg az Ör. 5. § (1) bekezdése alapján, hogy mely külterületi ingatlanok minősülnek „a szervezett szállításba bevont területen” elhelyezkedőknek.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat. A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja a közszolgáltatási terület határainak megállapítását a felhatalmazás szerinti szabályozási tárgykörhöz kapcsolódóan az önkormányzati rendelet területi és személyi hatálya szempontjából alapvető tárgyként és jogalkotási feladatként írja elő.

Megállapítottuk, hogy a külterületi településrészek, valamint az itt található ingatlanok ingatlanhasználói vonatkozásában az Ör. 2. § (1) bekezdésének, 4. § (5) bekezdésének és 5. § (1) bekezdésének ellentmondó, illetve a rendelet területi és személyi hatálya szempontjából hiányos rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

2.1. Fontos a fentiekhez kapcsolódó kiegészítő szempontként rögzíteni azt is, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás nyújtása során, jellemzően külterületi ingatlanok esetében számos alkalommal előfordul, hogy a közutak rossz állapota, hiánya miatt a Hvhr. 9. § (4) bekezdésében foglalt, fő szabály szerinti házhoz menő gyűjtés az időjárás miatt nem végezhető a jogszabályban előírt²⁴ rendszerességgel. Az ilyenkor alkalmazandó eseti, ideiglenes kivételt a Hvhr. 9. § (6) bekezdése állapítja meg.

E bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha a közszolgáltatási területre jellemző speciális területi vagy domborzati viszonyok miatt az adott ingatlan a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthető meg, a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék gyűjtéséhez az ingatlanhasználók részére *ideiglenes jelleggel* konténeres gyűjtést biztosít. Az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténert az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett kell elhelyezni. Ha a fémkonténer megtelt, azt el kell szállítani. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint a (6) bekezdés szerinti konténeren tájékoztató táblát kell elhelyezni annak érdekében, hogy az ingatlanhasználó számára egyértelmű legyen, hogy a fémkonténerben milyen fajtájú hulladék helyezhető el.

Figyelemmel tehát egyrészt a külterületi közutak állapotára, másrészt arra, hogy a Hvhr. alapján a konténeres gyűjtés csak *ideiglenes lehet*, amennyiben az önkormányzat külterületi részeken biztosít hulladékszállítást, hosszú távon és a közszolgáltatás végleges biztosítására vonatkozó rendelkezések érvényesíthetősége érdekében ehhez a kezelésében lévő közutak megfelelő állapotát is biztosítani kell azért, hogy a közszolgáltató a háztartási vegyes és a szelektíven gyűjtött hulladék elszállítását egyaránt házhoz menő rendszerben a tömörítő felépítménnyel rendelkező szállítóeszközzel végezhesse.²⁵

2.2. Amint az a beadvány mellékleteiből kitűnik, a közszolgáltató a panasszal érintett ingatlan tekintetében, mint Verőce Község Szabályozási Tervében beépítésre nem szánt, kertés mezőgazdasági területen fekvő, az ingatlan-nyilvántartás szerint gyümölcsös és gazdasági épület besorolású ingatlan esetében az Ör. 11. § (4) bekezdése, 14. §-a, és 19. § (2) bekezdése alapján az *üdülőkre alkalmazandó* 6 hónapos közszolgáltatási és számlázási időszakot állapította meg a díjszámlázás alapjául.

²⁴ Lásd: EüMr. 5. § (2) bekezdés

²⁵ Lásd: az AJB-5702/2014. számú jelentést.

Tekintettel arra, hogy a beadvány, valamint a vizsgálatunk során feltárt adatok szerint a panasszal érintett ingatlan nem az OTEK 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas övezeti besorolású területen helyezkedik el, valamint annak üdülő jellegét az Inyvtv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 10. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan-nyilvántartás sem tartalmazza, nem állapítható meg, hogy a közszolgáltató miért az üdülőingatlanokra vonatkozó szabályok szerint állította ki a számlát a közszolgáltatási díjról.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy amennyiben a közszolgáltatási terület a külterület önkormányzati rendeletben megállapított részeire is kiterjed, külterületi ingatlanok vonatkozásában az ingatlanhasználók kötelezettségeit is meg kell állapítani a szabályozásnak, így azt is, hogy az ilyen területen fekvő ingatlanokra a lakó, avagy 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. Ez kiemelten is fontos abban az esetben, ha a Hvtv. 9. § (6) bekezdés szerint a területrészt speciális területi vagy domborzati viszonyai miatt az adott ingatlanok a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthetők meg, és ezért ideiglenesen a közszolgáltatás csak konténer kihelyezésével biztosítható.

3. A Hvtv. fogalomrendszerében az „ingatlanhasználó” fogalma általános és egységes, ezen alapul a szabályozás azon része, amely a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem tartalmát megállapítja, vagy megállapításának feltételeit rögzíti.

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

Az Öt. 2. § (2) bekezdése szerint a rendelet személyi hatálya Verőce közigazgatási területén belül minden ingatlantulajdonosra, birtokosra, vagy kezelőre és használóra (*a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos*) (...) terjed ki. Ellentétben tehát a Hvtv. értelmező rendelkezéseiben foglaltakkal, az Öt. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony általános alanyi körét – az ingatlanhasználó törvényi, általános fogalma helyett – ingatlantulajdonosként jelöli meg.

A Jat. 3. §-a szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Megállapítottuk, hogy az Öt. 2. § (2) bekezdése részben ellentétes a Hvtv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, részben pedig a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütközik, és túlmutat a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Hvtv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson. Az Öt. e rendelkezése ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

4. 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 egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakokra 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.²⁶ 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 hulladékelszállítási díj mértéke meghatározásakor a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését.

E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. közelmúltbéli módosítása.²⁷

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

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

A Htv. 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.

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

A közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének első tényállását az Ör. II. fejezetének 9. pontjában („A közszolgáltatás díja”) helyezték el.

Ehelyütt az Ör. 17. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*nem kell közszolgáltatási díjat fizetni a lakatlan ingatlan esetében arra az időre, amíg azt nem lakják, vagy használatát szüneteltetik. A lakatlanság és a használat szüneteltetésének tényét a tulajdonos köteles a szolgáltatónál – a változást követő 15 napon belül bejelenteni.*”

²⁶ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, hatálytalan 2013. január 1-jétől.

²⁷ Lásd: A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény

A szüneteltetés másik esetét a rendelet II. fejezetének 10. pontjában („A települési hulladékhoz kapcsolódó hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetése”) a 19. § (1) és (3) bekezdése tartalmazza. Eszerint „szüneteltethető a (...) közszolgáltatás kötelező igénybevétele azokon az ingatlanokon, amelyekben **legalább 30 napig senki sem tartózkodik (üdülőként nyilvántartott, valamint időlegesen használt)**, s emiatt települési hulladék sem keletkezik.” Továbbá: „(3) A közszolgáltatás igénybevételének szünetelésére vonatkozó igényét az ingatlantulajdonos **a szünetelés kívánt kezdő időpontja előtt legalább 30 nappal köteles bejelenteni a Közszolgáltatónak.**”

Megállapítható tehát, hogy az Ör. az ugyanazon jogintézményre vonatkozó szabályokat a jogszabály eltérő helyein tartalmazza. Nem indokolható ez egyfelől azért, mert a szüneteltetés, joghatását tekintve, mindkét esetben az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a szüneteltetés időtartamára történő felfüggesztésével jár.

Másfelől a 17. § (2) és 19. § (1) illetve (3) bekezdésében lefektetett két esetkör csupán minimális mértékben, kizárólag az igény bejelentésére nyitva álló *határidők* tekintetében tér el. Nem derül ki az sem, hogy mely esetekben kellene a szüneteltetési igényt a 17. § (2), és melyekben a 19. § (1) és (3) bekezdésekben foglaltakra alapítani, hiszen az ezekben felsorolt tényállási elemek – mint lakatlanság, használaton kívüliség az első helyen, legalább 30 napig üresen álló ingatlan a későbbi helyen – gyakorlatilag megegyeznek.

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

- 11. § (2) „**Külterületen az üdülő- és kiskert tulajdonosok, valamint a település azon területein, ahol a gyűjtőjármű a 120 l-es edényzetből a hulladékot elszállítani nem tudja az ingatlanon keletkezett szilárd hulladékot az ingatlantulajdonos hulladékgyűjtő zsákban köteles a szolgáltató által megjelölt időben és helyre kihelyezni.**”
- 11. § (4) „**Azon ingatlantulajdonosok, akik üdülőjüket időszakosan, nem állandó jelleggel használják, a közszolgáltató 26 db/év hulladékgyűjtő zsákot biztosít.**”
- 14. § „**A hulladéktárolók ürítése: (...) Mentes a minimális közszolgáltatási díj megfizetése alól az üdültulajdonos az október 15. és április 15. terjedő időszakban, amikor a szolgáltatás is szünetel. Amennyiben az ingatlanon hulladék keletkezik, ebben az időszakban annak elszállítását külön szerződés alapján a közszolgáltató elvégzi.**”
- 19. § (1) „**Szüneteltethető a (...) közszolgáltatás kötelező igénybevétele azokon az ingatlanokon, amelyekben legalább 30 napig senki sem tartózkodik (üdülőként nyilvántartott, valamint időlegesen használt), s emiatt települési hulladék sem keletkezik.**”
- 19. § (2) „**A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetése üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében legfeljebb évente 6 hónapos időszakra terjedhet ki. Az ingatlantulajdonos köteles évente a fennmaradó 6 hónapos időszakra közszolgáltatási díjat fizetni, melynek mértéke havonta az állandó lakóingatlanok esetében meghatározott havi díjjal egyezik meg.**”

Látható, hogy az üdülőkre vonatkozó speciális szabályok az Ör. különböző helyein szétterjedetten jelennek meg, valamint sajátos és ellentmondásos módon keverednek a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokkal, mintha a szünetelés egyik olyan esetét jelentenék, amikor a szüneteltetés – az Ör. 19. § (2) bekezdése szerint – legfeljebb az október 15. és április 15. közötti, egyébként a közszolgáltatás igénybevétele szempontjából az Ör. 14. §-ában eleve mentességi időszakként megállapított időszakra megállapítottan „járna”, és ezen időszakon felül abban az esetben sem kérhető, ha az üdülőingatlan egyébként használaton kívül áll.

Vagyis az Ör. szabályozása tartalmilag az üdülőingatlan-tulajdonosok azon jogát korlátozza, hogy az ingatlanhasználókra vonatkozó általános szabályoknak megfelelően kérelmezhesék a közszolgáltatás szüneteltetését, ha az ingatlant nem használják.

Korábban több ombudsmani jelentés²⁸ megállapította, hogy a Htv.-vel ellentétben az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazza a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást.

Megjegyzendő ehelyütt, hogy az Ör. 14. §-a az üdülőingatlanok tekintetében a használati szezont sajátos módon negatívan határozza meg, vagyis nem azt állapítja meg, hogy az üdülők ingatlanhasználóit az év melyik szakaszában terheli a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége, és ezzel együtt a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség, hanem azt, hogy mikor nem terhelik a kötelezettségek.

Az Ör. szokatlan szabályozásában hangsúlyossá a használati szezonn kívüli – tehát időlegesen amúgy sem létező – kötelezettség „szünetelése” válik, amely az ingatlanhasználó kérelmére történő szüneteltetés eseteivel való konfúzióra teremt lehetőséget.

Az Ör. 14. § és 19. § (2) bekezdésének együttes értelmezése alapján tehát végső soron levonható, hogy üdülőingatlanok esetében nincsen mód a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérelmére történő szüneteltetésére. Az Ör. 14. § szerinti kötelező, használaton kívüliségből eredő „szünetelés” időtartama ugyanis lefedi a 19. § (2) bekezdés szerinti, szüneteltetésre nyitva álló – szintén 6 hónapos – időtartamot. Minden további kétséget kizár e körben a 19. § (2) bekezdésének második fordulata, melynek értelmében az üdülőingatlan tulajdonosa köteles a fennmaradó 6 hónapos időszakra közszolgáltatási díjat fizetni.

Az önkormányzat képviselő-testülete – ahogyan az előző pontban ezt már kifejtettük – a Htv. 35. § (1) bekezdés f) pontja alapján megalkotott, az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok között nem írhat elő olyan feltételt, amely az üdülőingatlanok ingatlanhasználóinak hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogait és kötelezettségeit egyenlőtlenül és egyoldalúan terhesebbé tenné, vagy korlátozná az ingatlanhasználók általános, hulladékgazdálkodással összefüggő jogaihoz és kötelezettségeihez képest.

Ez azt is jelenti, hogy az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális rendelkezéseket úgy kell az önkormányzati rendeletben a képviselő-testületnek megállapítania, hogy ezek az ingatlanhasználók számára előírt általános feltételek *mellett* egyidejűleg érvényesüljenek.

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, ellentétben a Htv. rendelkezéseivel, és a diszkrimináció tilalmával is összefüggésben sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

²⁸ AJB-2888/2013., AJB-3084/2014.

Az Ör. 17. § (2), 19. § (1) és (3) bekezdésének együttes értelmezése során megállapítottuk, hogy e rendelkezések ellentétesek a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményével, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottuk továbbá, hogy az Ör. 14. §, és 19. § (2) bekezdésének rendelkezései azzal, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítják a közszolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak, mert az ingatlanhasználókat nem ösztönzik a hulladékképződés megelőzésére.

5. A Htv. és a Mötv. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

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

A Ptk. 6:2 § (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.”

A Ptk. 6:60. § már fentebb is hivatkozott (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.

Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. 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 a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában²⁹ is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgyűjtési kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában kifejtette azt is, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem adott támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

Amint az OBH-2338/2007. számú és AJB-1187/2010. számú ombudsmani jelentés is megállapította, nem vitatható, hogy ha egy települési önkormányzat a 110-120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít, a kevesebb hulladék elszállítását igénylő (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.

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

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

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

A Hvh. 7. § (1a) bekezdése szerint 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 lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.³⁰

²⁹ 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

³⁰ Hvh. 7. § (1b) Az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja.

Az Ör. 10. § (1) bekezdése alapján a települési hulladék gyűjtése és tárolása szabványos gyűjtőedényben, vagy a közszolgáltató matricájával ellátott fóliazsákban történhet. Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint a hulladékgyűjtő edény 120 liter űrtartalmú.

Az Ör. 11.§ (2) bekezdése kötelezővé teszi a hulladékgyűjtő fóliazsák használatát az üdülő- és kiskert tulajdonosok részére, valamint mindazon területeken, ahonnan a gyűjtő jármű a 120 literes edényből a hulladékot elszállítani nem tudja. A közszolgáltató e célból legalább 110 literes hulladékgyűjtő zsákot köteles az érintettek részére biztosítani. Az Ör. 11. § (1) és (2) bekezdései ellentétesek a Hvhr. 7. § (1a) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel.

Megállapítottuk korábbi jelentések és jelen vizsgálatunk alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy – az ingatlan jellegétől, illetve fekvésétől függően, a Hvhr. 7. § (1a) bekezdésével ellentétesen – a 110 literes fóliazsáknál, vagy a 120 literes gyűjtőedénynél kisebb tárolót nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, nem érvényesíti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának a követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz.

6. A Htv. 34. § (1) bekezdés szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a közszolgáltatóval írásbeli szerződést köt, mely szerződés kötelező tartalmi elemeiről az (5) bekezdés rendelkezik.³¹ Ugyanakkor a Htv. 88. § (4) bekezdése a települési önkormányzat képviselő-testülete részére ad felhatalmazást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása és igénybevétele szabályainak, illetve a korábban már hivatkozott 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályok rendeletben való megállapítására. A Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ezt a felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testülete nem delegálhatja másra, így a közszolgáltatóra sem. Ezentúl a Jat. 5. § (4) bekezdése rögzíti azt is, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében³² is megállapította, hogy „Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot a közszolgáltatás olyan lényeges tartalmi elemeinek megállapításában, melyek szabályozására – törvényi felhatalmazás alapján – alapvetően a települési önkormányzat képviselő-testülete köteles.”

Az Ör. 5. § (4) bekezdése szerint „A szolgáltatóval a közszolgáltatás ellátására nézve az önkormányzat nevében a polgármester köt szerződést, amely okirat tartalmazza a) a közszolgáltatással kapcsolatos általános előírásokat; b) a községben használatos hulladékgyűjtő edényzet típusait, az ezekkel kapcsolatos legfontosabb előírásokat; c) a gyűjtés illetve a szállítás gyakoriságát; d) a község lomtalanítási akcióira vonatkozó megegyezést; e) a közszolgáltatást kedvezményezetten igénybe vevőkre vonatkozó szabályokat.”

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

(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. A Hvhr. 7. § (1a)-(1c) bekezdései és a (2) bekezdés d) pontja 2015. július 1-től hatályos, azonban a Hvhr. 13/A §-a szerint 2016. január 1-jétől kell majd alkalmazni.

³¹ Htv. 34. § (5) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek legalább az alábbiakat kell tartalmaznia: a) a közszolgáltató, illetve a tagok azonosító adatait (név, cím, KÜJ- és KTJ-azonosító, statisztikai számjel), b) a közszolgáltatási tevékenység megnevezését, c) a közszolgáltatási területet, d) a közszolgáltatási tevékenység végzésének időtartamát.

³² AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014.

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

Ezzel szemben az Ör. hulladékgyűjtő edényméretekre vonatkozó szabályozása hiányosnak tekinthető. Általános szabályként rögzíti ugyan az Ör. a 120 literes űrtartalmú, az üdülőkre, kiskertekre és nehezen megközelíthető helyekre pedig a 110 literes hulladékgyűjtő fóliazsák használatát,³³ a további, lényeges részletszabályokat azonban nem az Ör., hanem részben a közszolgálati szerződés, részben a közszolgáltató által üzemeltett honlapra feltöltött dokumentumok tartalmazzák.³⁴

A közszolgáltatási szerződés a szerződés tárgya körében, a 3. pontban rendelkezik arról, hogy üdülő ingatlan esetén 26 db, állandó lakosoknak 52 db 110 literes hulladékgyűjtő zsákot, a lakóingatlan egyedül használók részére – az érintett ingatlanon keletkező hulladék mennyiségéhez igazodóan – legalább egy olyan gyűjtőedény választási lehetőséget biztosít, melynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.³⁵

A közszolgáltató beadványhoz mellékelt, a panaszos fiának kérelmére kelt válaszelevele ugyanakkor a következőket rögzíti: „(...) *a helyi Önkormányzattól kérhet közszolgáltatási **hulladékfizetési könnyítési kérelmet, vagy a hulladékszállítás szüneteltetését állandó jelleggel lakatlan ingatlanokra** lehet kérni abban az esetben, ha legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kéri tőlünk a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos kötelező közszolgáltatás szüneteltetését távolléte idejére és legalább 30 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik az ingatlanán, valamint az ingatlant más sem használja.*” A szüneteltetési nyilatkozatot a közszolgáltatónál kell érkeztetni.

Amennyiben a közszolgáltató a szüneteltetési kérelemnek helyt ad, úgy a szüneteltetés időtartama alatt bármikor jogosult ellenőrizni a helyszínen a feltételek fennállását. Továbbá: „*A szüneteltetés jogszerűtlen igénybevétele esetén a Szolgáltató jogosult a szüneteltetés kezdő időpontjára visszamenőleg a szüneteltetést megvonni, a közszolgáltatási díjat pótlólagosan kiszámlázni, továbbá költségeit érvényesíteni.*” A szüneteltetési kérelem kedvező elbírálásának feltétele az esetleges korábbi díjhátralék rendezése.

A közszolgáltató honlapjáról letölthető szüneteltetési nyilatkozaton³⁶ szereplő tájékoztatás szerint „*amennyiben kérelme jogosságát ellenőrző munkatársunk helyszíni szemle alkalmával **lakottan** találja az ingatlant, kérelmét nem áll módunkban teljesíteni és a hulladékkezelési díjat visszamenőleg, az adott negyedévi ciklus kezdetétől leszámlázzuk.*” Továbbá – a beadványhoz mellékelt válaszelevélben foglaltak szerint – a szüneteltetési időszakban a közszolgáltató bármikor ellenőrizheti a kérdéses ingatlant.

³³ Lásd: Ör. 11. § (1) és (2) bekezdés

³⁴ http://www.tvnk.hu/images/2014_evi_szallitasi_dijszabas.pdf és http://www.tvnk.hu/images/Veroce_kozszolgaltatasi_szerzodes_2015.pdf

³⁵ A közszolgáltatás kérelemre történő szüneteltetésének szabályozása szintén hiányos az Ör.-ben. A már korábban elemzett 17. § (2), 19. § (1) és (3) bekezdései nem tartalmaznak rendelkezést a szüneteltetési igény alátámasztásának mikéntjére, a szüneteltetés feltételeire, e feltételek fennállásának ellenőrzésére, valamint annak lehetséges jogkövetkezményeire nézve, noha mindezek közvetlenül alakítják az ingatlanhasználók jogait és kötelezettségeit, tehát jogszabályi szintű szabályozásuk garanciális jellegű, így elengedhetetlen. Eme hiányosságok tekintetében azonban a közszolgáltatási szerződés sem ad semmiféle eligazítást.

³⁶ http://www.tvnk.hu/images/szuneteltetesi_kerelem_2015.pdf

A közszolgáltató levele nem jogszabály, érdemes azonban felhívni a figyelmet arra, hogy még a fent idézett, beadványhoz mellékelt válaszlevél, illetőleg a weboldalon elérhető tájékoztatás sem ad eligazítást olyan lényeges kérdésekben, hogy a helyszíni szemle foganatosítása során pontosan milyen körülmények esetén bizonyított az ingatlan „lakottsága”, illetve hogy a szüneteltetés „jogszerűtlen igénybevételének” megállapításakor a közszolgáltatási díj visszamenőleges kiszámlázásán túl a közszolgáltató milyen módon és mértékben érvényesítheti „további költségeit.”

Megállapítható tehát, hogy az Ör. hulladékgyűjtő edények méretére és a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó anyagi- és eljárásjogi szabályainak túlzott általánossága és hiányosságai, továbbá az Ör. 5. § (4) bekezdésében foglalt, a közszolgáltatási szerződésre vonatkozó rendelkezések együtthatása parttalan diszkrecionális jogkört biztosít a közszolgáltató számára, utat engedve az önkényes és szubjektív jogalkalmazásnak és kiszámíthatatlan döntések meghozatalának.

Másfelől az is megállapítható, hogy a közszolgáltató csak olyan intézkedéseket foganatosíthat jogosan a közszolgáltatáshoz, ebben az esetben a közszolgáltatás szüneteltetéséhez kapcsolódóan, amelyekre a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerint megalkotott települési önkormányzat rendelete feljogosítja, eljárása során betartva az intézkedéssel kapcsolatos jogszabályi feltételeket.

A közszolgáltatás szüneteltetésére irányuló kérelemmel összefüggésben az Ör. nem tartalmaz olyan ellenőrzési jogosultságot a közszolgáltató nevében eljáró munkatársai részére, amelyről a beadványhoz másolatként mellékelt válaszlevelében a közszolgáltató a panaszt tájékoztatta, ezért a közszolgáltató a panaszos jogszabályokban foglaltaktól eltérő tartalmú tájékoztatásával a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette.

Megállapítottuk ugyanakkor, hogy az Ör. 5. § (4) bekezdésében foglalt szabályozás a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, továbbá az 5. § (2) és (4) bekezdésébe ütközik, valamint sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, a T) cikk (3) bekezdésében, továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Megállapítottuk továbbá, hogy a közszolgáltató a jogszabályok tartalmával ellentétes tájékoztatása megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

Összefoglalás

Panaszos a beadványában sérelmezte, hogy ingatlana után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak ellenére, hogy ott hulladék nem keletkezik. Az ingatlan Verőce község külterületi, mezőgazdasági övezeti besorolású területén fekszik, az ingatlan-nyilvántartás szerint gazdasági épület és gyümölcsös.

A panasszal összefüggésben megvizsgáltuk Verőce község képviselő-testületének a helyi hulladékgazdálkodás szabályozásáról szóló rendeletét és az alábbi megállapításokat tettük.

A külterületi településrészekre, és az ott található ingatlanok ingatlanhasználóira vonatkozó rendelkezései ellentmondóak és hiányosak, a hiányosságok között a rendelet a külterületek vonatkozásában nem tartalmazza a közszolgáltatási terület határainak meghatározását sem.

Megállapítottuk azt is, hogy a rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes módon határozza meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony általános alanyi körét, amikor személyi hatályát – a törvényben általánosan meghatározott *ingatlanhasználók* köre helyett – a rendeletben sajátosan megállapított *ingatlantulajdonosok* körére terjeszti ki.

Megállapítottuk, hogy a rendelet nem biztosítja az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára a közszolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét.

A vizsgálattal érintett önkormányzati rendelet a normavilágosság követelményével is ellentétes szabályokat tartalmaz a közszolgáltatás kérelemre történő szüneteltetésére vonatkozóan, valamint hiányos a szabályozása a választható hulladékgyűjtő edényméretek tekintetében, továbbá jogszabályi szintű szabályozást igénylő tárgyak esetében teszi lehetővé a közszolgáltatási szerződésben való rendezést.

Megállapítottuk fentiekhez kapcsolódóan, hogy a rendelet ellentmondó, illetve hiányos szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Megállapítottuk egyidejűleg azt is, hogy a közszolgáltató jogszabályok tartalmával ellentétes tájékoztatása megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Verőce Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésben tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely a közszolgáltatási terület határainak megállapításával a területi hatályra, a választható méretű hulladékgyűjtő edényekre, valamint az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően tartalmazza, és a jelentésben megállapított valamennyi visszásságot kiküszöböli.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.