

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3063/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Beadványa szerint a panaszos és felesége egy üdülő, valamint egy zártkerti ingatlannal rendelkezik Kulcs községben, lakóhelyük Dunaújvárosban van. Ingatlanjaikat idényszerűen és ritkán használják, így hulladékuk alig keletkezik. A helyi rendelet alapján azonban egész évre szólóan kell fizetniük a közszolgáltatási díjat.

A panasz alapján megvizsgáltam az érintett önkormányzat szabályozását és korábbi több jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) 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 vizsgálatot indítottam.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos és felesége üdülőingatlanukat ritkán használják. A közszolgáltatótól (Dunanett Kft.) ugyan beszereztek hulladéktároló edényt, azonban a keletkező kevés hulladékot a panaszos zsákban állandó lakóhelyére szállítja, és itt helyezi hulladékgyűjtő edénybe, illetve adja át ugyanazon közszolgáltatónak.

A panaszos álláspontja szerint a közszolgáltatási díjat ennek megfelelően nem kellene megfizetnie, mert nem adott még át az üdülőingatlanon keletkezett hulladékot a közszolgáltatónak. A beadvány szerint azonban a hulladékgazdálkodási rendelet alapján az üdülőingatlanért is egész évre szólóan „átalánydíjat” követel az önkormányzat, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal végrehajtási eljárást indított a korábbi díjtartozásra.

A tartozást a panaszos megfizette, ugyanakkor a jegyzőhöz fordult, aki a beadvány szerint arról tájékoztatta, hogy nem életszerű, hogy egy ingatlanon nem keletkezik hulladék. A panaszban felvetett problémák alapján megvizsgáltam Kulcs Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezelési közszolgáltatásról szóló 3/2014. (II. 6.) rendeletének (Ör.) szabályozását. Az Ör. 7. § (3) bekezdése szerint az ingatlanhasználó köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a Htv. 39. §-ában meghatározott módon az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni, a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni. Ugyane szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználót nem terheli a (3)-as bekezdésben foglalt kötelezettség az olyan beépítetlen ingatlana tekintetében, ahol nem tartózkodik és ahol hulladék sem keletkezik.

Az Ör. 9. § (2) bekezdése szerint (2) Az ingatlanhasználó a hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a Szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt, valamint a Szolgáltató által rendelkezésre bocsátott gyűjtőedényzet űrtartalmát meghaladó mennyiségű alkalmi hulladék gyűjtésére a Szolgáltató által a rendelkezésére bocsátott és azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt köteles igénybe venni. Az igénybe vehető gyűjtőedények, illetve gyűjtőeszközök felsorolását e R. 1. számú melléklete tartalmazza. Az Ör. 1. számú melléklete szerint az igénybeveendő gyűjtőeszközök: 120 literes, 80 literes, 60 literes edényzet. Az Ör. 10. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladék ürítése a vonalkódos rendszerű szállítási rendszerben, hetente egy alkalommal történik. Ugyane szakasz (5) bekezdés c) pontja szerint a Szolgáltató a hulladékot a R. 2. számú mellékletének c) pontjában felsorolt közterületekről az olyan ingatlanhasználók részéről, akiknek a tulajdonában/használatában lévő ingatlan az ingatlan-nyilvántartás szerint hétvégi ház vagy gazdasági épület megjelölésű és állandó lakó, illetve tartózkodási helyük nem abban az ingatlanban található, vonalkódos rendszerben igény-jelleggel április 1. napjától október 31. napjáig heti egy alkalommal, szombati napokon szállítja el. A panasszal érintett ingatlan a R. 2. számú melléklet c) pontjában felsorolt közterületekhez tartozik.

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, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja 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 biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az

alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.²

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.³ Azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁴ Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁵ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése,* illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, 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.

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

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

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁴ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

III. A vizsgálat érdemében

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

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat 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 Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás); és a hulladékgazdálkodás.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet az e törvényben, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendeletében meghatározott feltételek szerint.⁶

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

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.” A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát 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.

⁶ A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, 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 Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötte mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A közszolgáltató és ingatlanhasználók közötti kötelelem tartalma tekintetében a Htv. 35. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) *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 a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, *f*) az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; *g*) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Jóllehet, a Htv. 47/A. § (1) bekezdése a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei tehát változatlanul (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtőedény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően alkalmazandók rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani. A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában⁷ is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási 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 e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi jelentésemben is megállapítottam, 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 vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy a 120 literesnél kisebb, 80 literes és 60 literes hulladékgyűjtő edény választását biztosítja az ingatlanhasználók részére, megfelel a jogszabályokban, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és korábbi jelentéseimben foglaltaknak.

2. A Htv. 35. § f) pontja szerint az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat a települési önkormányzat képviselő-testületének kell önkormányzati rendeletben megállapítania, a Htv. 47. § (4) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.

E rendelkezéseknek a települési önkormányzatok az üdülőingatlanok vonatkozásában megállapított használati szezon időbeli meghatározásával tesznek eleget. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A vizsgálattal érintett Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja az üdülőingatlanok vonatkozásában április 1-október 31. közötti időre, összesen 7 hónapban állapítja meg a használati szezon, így ezen ingatlanok tulajdonosait a hulladékgazdálkodási kötelezettségek ezen időszakra terhelik.

Megállapítható, hogy a közszolgáltatási díj ezen használati szezonra eső része így az éves díj 58,3%-a (7/12-e). A használati szezon meghatározásával az üdülőingatlanok vonatkozásában az önkormányzat ugyan eleget tesz a Htv.-ből fakadó jogalkotási kötelezettségének, azonban annak tartama a Htv. 47. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés szerinti 50%-os mértéknek megfelelően meghatározható időtartamot kis mértékben meghaladja, mert e rendelkezés alapján a használati szezon legfeljebb 6 hónapban lehetne meghatározni. Az Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja ezért ellentétes a Htv. 47. § (4) bekezdésével.

Megállapítottam, hogy az Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja szerinti 7 hónapos időtartam meghatározásával az önkormányzat képviselő-testülete túlerjeszkedett a Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjaiban foglalt felhatalmazáson, és ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

3. Korábban az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés megállapította, hogy a hulladékdíj 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).

⁷ 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az ombudsman felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.⁸ 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 ombudsman megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésének feltételeit. A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére. Megállapítható, hogy ez az állapot változatlanul magának a Hgt.-nek arra a hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést, annak ellenére, hogy a Hgt. világosan megköveteli a hulladékszállítási díj mértéke meghatározásakor, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének érvényesülését. E korábbi ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszasságot megszüntette a Htv. HmTv.-vel való, közelmúltbéli módosítása.

A visszasságot 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 a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének 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 konkrét felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

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

Az Ör. 10. § (5) bekezdés c) pontja, valamint a 2. számú melléklet c) pontja az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat állapítják meg, a Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában foglalt felhatalmazás alapján.

⁸ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-jétől hatálytalan.

Az Ör. azonban a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelés eseteire vonatkozó szabályozást nem tartalmaz, vagyis ebben a tekintetben a települési önkormányzat képviselő-testülete nem tett eleget a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezésnek megfelelően a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján fennálló jogalkotási kötelezettségének.

Megállapítottam, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást. A jogi szabályozás e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Kulcs Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteire, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást is tartalmazza.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.