

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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-181/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Vida Éva

Érintett szervek: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése
Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Korlátolt

Felelősségű Társaság

2018.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-181/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Vida Éva

Az eljárás megindulása

A beadvány és annak mellékletei alapján a panaszos két szegedi ingatlannal rendelkezik. Míg a lakóhelyként bejelentett, életvitelszerűen használt társasházi ingatlana után a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat megfizeti, addig a Tompaszigeten fekvő, kert besorolású ingatlana vonatkozásában kérte a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentesítését, mivel az ott esetlegesen – általában hétvégeken – keletkezett hulladékot a közszolgáltatótól vett emblémás hulladékgyűjtő zsákba gyűjti és adja át.

A panaszos kérelmét a közszolgáltató a közszolgáltatás szüneteltetésére irányuló bejelentésként értékelte, s annak helyt adva a közszolgáltatás szüneteltetéséről rendelkezett. Utóbb, helyszíni ellenőrzést követően, jogszerűtlen igénybevétel miatt a szüneteltetést megvonta és visszamenőleges hatállyal követelte a közszolgáltatási díj késedelmi kamattal emelt összegének, valamint adminisztrációs és a helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatos költségeinek megfizetését.

A panaszos – beadványát megelőzően – a vonatkozó helyi jogszabályok értelmezése érdekében Szeged Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalához (továbbiakban: Polgármesteri Hivatal) fordult.

A panasz alapján megvizsgáltuk Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló 53/2004. (XI.30.) Kgy. rendeletét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Vizsgálatunk során megkerestük Szeged Város Polgármesterét (továbbiakban: Polgármester), valamint a Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft. (továbbiakban: Közszolgáltató) ügyvezetőjét.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [32. cikk (3) bekezdés]*
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]*
- Tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]*

Alkalmazott jogszabályok

- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (64/2008. Korm.r.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet (IMr.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (Inyvt.vhr.)
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet (JsZR.)
- Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló 53/2004. (XI.30.) Kgy. rendelete (Kgyr.)
- Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének Szeged Megyei Jogú Város Építési Szabályzatáról szóló 19/2015. (V.14.) önkormányzati rendelete (SzéSz.)
- Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló 53/2004. (XI.30.) Kgy. rendelet módosításáról szóló 28/2016. (XI. 16.) önkormányzati rendelete (Kgyr. mód. r.)¹

A megállapított tényállás

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

A panaszos Szeged, Tompasziget településrészén fekvő, az ingatlan-nyilvántartás szerint zártkerti, kert művelési ágú, 801 m² terület nagyságú ingatlana a SzéSz és a Belterületi Szabályozási Terv² alapján beépítésre nem szánt, kertes mezőgazdasági övezetben fekszik, a személyi adat-és lakcímnnyilvántartásban lakó- illetve tartózkodási helyként nincs bejelentve. A telken – a beadvány szerint – gazdasági épület áll.

2015. január 28-án megküldött elektronikus levelében a panaszos azzal a kéréssel fordult a Közszolgáltatóhoz, hogy – *a korábbi évek gyakorlatának megfelelően* – tompaszigeti ingatlana vonatkozásában mentesítse tárgyévra a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetése alól, tekintettel arra, hogy az ingatlanon általában csak hétvégén tartózkodik, az ezen alkalmakkor keletkezett hulladékot pedig a Közszolgáltatótól vásárolt emblémás hulladékgyűjtő zsákban gyűjti és adja át. Előadta kérelmében azt is, hogy életvitelszerűen egy szintén szegedi, társasházi ingatlanban lakik, mely után a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat megfizeti.

A panaszos „bejelentésére” a Közszolgáltató a 2015. május 1. és 2015. október 31. közötti időszakra a „szünetelési kedvezmény elfogadásáról” rendelkezett.³ Ugyanezen levélben tájékoztatta a panaszost arról, hogy a Htv. és a Kgyr. hivatkozott jogszabályhelyei értelmében tompaszigeti ingatlana *üdülőingatlannak* minősül, mely után a közszolgáltatás igénybevétele kötelező, a május 1-től október 31-ig tartó időszakra az éves közszolgáltatási díj 50%-át kell megfizetnie. Ismertette továbbá a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének Kgyr. szerinti szabályozását, mely a kötelező közszolgáltatás szüneteltetése feltételeként az ingatlanhasználó legalább 60 napos, megszakítás nélküli távollétét írja elő.

¹ Eljárásunk ideje alatt kihirdetett, Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 26/2017. (IX.27.) önkormányzati rendelete az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló 53/2004.(XI.30.) Kgy. rendelet módosításáról a panasszal érintett rendelkezéseket nem érintette

² Lásd: A SzéSz. 1.3. mellékletének 47-3 számú szelvényét itt:

http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/1144/79357/179628/1469103204_belterulet.pdf

³ Iktatószám: HU-1631/2015, kelt: 2015. január 28.

Utóbb a Közzolgáltató – hivatkozással a 2015. augusztus 4-i helyszíni ellenőrzés eredményére⁴ – a közzolgáltatás szüneteltetésének „kedvezményét” visszamenőleges hatállyal megvonta, valamint a 2015. május 1-től esedékes közzolgáltatási díjon felül késedelmi kamat, adminisztrációs és „helyszíneléssel kapcsolatos” költségek megfizetését követelte. Felhívta a figyelmet egyúttal arra is, hogy követelése módosulhat az ingatlan használaton kívüliségének – legalább két közüzemi szolgáltatótól származó közüzemi számlákkal való – igazolása esetén.⁵

A panaszos megkeresésére a Polgármesteri Hivatal közölte, hogy „a Rendelet alapján a kiskertes övezetben a szolgáltatást az azt megrendelők részére, időszakosan, minden év május 1. és október 31. között legalább hetenkénti gyakorisággal kell biztosítani. Az időszakos ingatlanhasználók a szolgáltatást emblémás zsák vagy a szolgáltató által biztosított, a megrendeléssel érintett időszakra érvényes azonosító jellel (matricával) ellátott gyűjtőedény használatával vehetik igénybe.” Álláspontjuk szerint a panaszos ügyében a Kgyr. alapján „a kötelező közzolgáltatás szüneteltetése, illetve annak megvonása fogalmilag kizárt, mivel a kiskertekre vonatkozóan megrendelés alapján történik a szolgáltatás igénybevétele.”

2. A Közzolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása⁷ szerint „a panaszos ingatlana olyan övezetben van, ahol üdülés, pihenés céljait szolgáló és akként használt ingatlanok vannak, ezek az ingatlanok kerültek felvételre a szolgáltató üdülő-nyilvántartásába. A jogszabályban ugyanis nem az a megfogalmazás van, hogy az „ingatlan-nyilvántartás szerint üdülőként nyilvántartott”, hanem „üdülőként nyilvántartott” – ez a szolgáltató saját nyilvántartását jelenti.” Közölte, „az [üdülőként] besorolás a panaszosra kedvezőbb, hiszen ha a kiskertet a szolgáltató nem tette volna be az üdülő nyilvántartásába, akkor egész éves díjfizetési kötelezettség alá esne (...)”.

Álláspontja szerint „a megrendelés az üdülőnek nem minősülő ingatlanokra vonatkozik, azaz azon ingatlanokra, ahol üdülés, pihenés céljait szolgáló és arra alkalmas felépítmény nincs, azaz ott pl csak gazdasági tevékenység miatt lehet eseti hulladék (...), ahol viszont háztartás (R. 4. § 26. pont) van, ott a közzolgáltatás igénybevétele kötelező (R. 5 § és R.26 §)”. Leszögezte, hogy a panasszal érintett ingatlan a Kgyr. szabályai értelmében háztartásnak minősül, melyre kiterjed a közzolgáltatás igénybevételeinek kötelezettsége.

Elismerte, „a panaszos soha nem tette vitássá, hogy a (kérdéses) ingatlant időszakosan használja, így a szolgáltatás szünetelése nem volt kérhető.”

Jelezte, hogy a Kgyr. 7. § (1) bekezdésében szabályozott, kiskertekben alkalmazható, legkisebb hulladékgyűjtő edény térfogatának megfelelő zsák nem azonos a panaszos által hivatkozott, Közzolgáltatótól beszerezhető emblémás zsákkal. Hozzátette, „a Kgyr. 7. § (6) bekezdésében foglalt emblémás zsák és matricás gyűjtőedény nem került a közzolgáltatási területen bevezetésre, mivel az önkormányzat ezt a rendelkezést törölni kívánja a jogszabályból.”

3. A Polgármester megkeresésünkre közölt álláspontja⁸ szerint a panasszal érintett ingatlan vonatkozásában – annak ingatlan-nyilvántartáson alapuló zártkerti besorolása miatt – az üdülőkre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók. A Kgyr. alapján a kiskertes övezetben a közzolgáltatást az azt megrendelők részére időszakosan, május 1. és október 31. között legalább hetenkénti gyakorisággal kell biztosítani. Az időszakos ingatlanhasználók a közzolgáltatást emblémás zsák, vagy a közzolgáltató által biztosított, a megrendeléssel érintett időszakra érvényes azonosító jellel (matricával) ellátott gyűjtőedény használatával vehetik igénybe. A Kgyr. 27. § (3) és (4) bekezdései alapján a közzolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályok a megrendelésre igénybe vett közzolgáltatásra nem alkalmazhatók.

Megjegyezte azt is, hogy a Közzolgáltató üdülőkre vonatkozó nyilvántartása nem közhiteles nyilvántartás, az ingatlanhasználók abba való besorolásához joghatás nem fűződik.

⁴ A 004910 sorszámú jegyzőkönyv szerint „fenti címen tulajdonost ingatlanban találtuk, elmondása szerint használja az ingatlant.”

⁵ Iktatószám: 1631/2015*1, kelt: 2015. augusztus 11.

⁶ Iktatószám: 52659-3/2015., kelt: 2015. október 1.

⁷ Iktatószám: H-4151/2016*5.

⁸ Iktatószám: 53607-1/2016.

Jelezte, hogy a panaszos részére megküldött azonos tartalmú tájékoztatását⁹ a kiskerti ingatlantulajdonosokra vonatkozó szabályok helyes értelmezése és jogszerű alkalmazása végett a Közzolgáltatónak is megküldte.

4. A Kgyr. panasszal érintett időszakban hatályos, a beadvány, illetve a vizsgálat szempontjából releváns rendelkezéseit az alábbiakban foglaljuk össze.

A Kgyr. bevezető része szerint a rendeletet „Szegeged Megyei Jogú Város Közgyűlése a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 23. §-ban meghatározott felbatalmazás alapján, figyelemmel a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben, a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 424/2000.(XII.23.) Korm. rendeletben, a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986.(II.21.) ÉVM-EüM együttes rendeletben, a településtisztasági szolgáltatás ellátásáról és a települési folyékony hulladékok ártalmatlanításáról szóló 4/1998. (II.1.) ÉVM rendeletben, a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002.(IV.10.) EüM rendeletben, a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001.(XI.14.) Korm. rendeletben, valamint a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 27/1996. (X.30.) BM rendeletben foglaltakra” alkotta meg.

A Kgyr. 1. § (2) és (3) bekezdése alapján „a szilárd és folyékony hulladékokkal összefüggő tevékenységet úgy kell megszervezni és végezni, hogy az a hulladék mennyiségének, illetve térfogatának csökkenését eredményezze, újrahasonosítását minél nagyobb arányban tegye lehetővé, a környezeti kockázatot a környezetkárosító hatású anyagok bekerülésének akadályozásával minimálisra csökkentse, illetve keletkezésének ellenőrzését és mennyiségének mérését biztosítsa. Különböző hulladékfajták lehetőség szerint elkülönített (szelektív) gyűjtésével elő kell segíteni a gazdaságos hulladék-hasznosítás előfeltételét. A szilárd és folyékony hulladékok és azok bomlástermékei gyűjtése, tárolása, szállítása, ártalmatlanítása, hasznosítása, kezelése során meg kell akadályozni azok talajba, felszíni, vagy felszín alatti vízbe, levegőbe jutását.”

A 3. § (2) bekezdés értelmében „a települési szilárd hulladék szervezett gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás ingatlanonként (ha az ingatlanban több háztartás van, háztartásonként) kötelező.”

A 4. § alatti fogalmi meghatározások szerint:

„9.) egyéb szilárd hulladék: a lakásban és az emberi tartózkodásra szolgáló más helyiségekben felhalmozott szilárd hulladék (nagyobb méretű berendezési tárgy, lom, bútor, ágybetét, háztartási berendezés és készülék, stb.), valamint az azokhoz tartozó területeken, illetőleg a közterületeken keletkezett szilárd hulladék;”

„10.) települési szilárd hulladék gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás: a szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített 60, 80, 110, 120, 240, 770, 1100 liter űrmértékű edényzetben a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a szolgáltató rendelkezésére bocsátott hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres elszállítása;”

„14.) begyűjtés: a hulladéknak a hulladék birtokosaitól történő átvétele a hulladék birtokosa vagy a begyűjtő telephelyén, továbbá a begyűjtőhelyen (gyűjtőpontokon, hulladékgyűjtő udvaron, tároló-, kezelő telepen) és a további kezelés érdekében történő összegyűjtés, válogatás a begyűjtő telephelyén.”

„18.) folyékony hulladék: az a hulladékká vált folyadék, amelyet nem vezetnek el, és nem bocsátanak ki szennyvízelvezető hálózaton, illetve szennyvíztisztító telepen keresztül;”

„19.) települési folyékony hulladék elszállítására irányuló (továbbiakban: településtisztasági) közszolgáltatás: a folyékony hulladék ideiglenes tárolására szolgáló létesítmény kiürítése, és a folyékony hulladék ártalmatlanítás céljából történő elszállítása;”

„26.) háztartás: a lakás, pihenés, üdülés céljait szolgáló és akként használt ingatlan vagy ingatlanrész (önálló életvitelre használt egység), függetlenül attól, hogy az az ingatlan-nyilvántartás vagy megállapodás szerint külön tulajdonban vagy közös tulajdonban van.” (4. § 26.)

Az 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az ingatlan tulajdonosa, birtokosa, vagy kezelője vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlanhasználó) köteles a tevékenysége során, valamint a háztartásában keletkező, illetve az átvett hulladékot a további kezelés, hasznosítás, ártalmatlanítás céljainak megfelelően (lehetőség szerint elkülönítve), a környezet károsítását kizáró módon az e célra kijelölt gyűjtőhelyen, szabványos mérettel rendelkező

⁹ Utalás az 52659-3/2015. iktatószámú levélre.

hulladékgyűjtő edényekben összegyűjteni.” Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint „amennyiben a szolgáltató az ingatlanhasználó részére elkülönített gyűjtés céljára külön gyűjtőedényt biztosít, az ingatlanhasználó a háztartásában keletkező hulladékot köteles az edényzet jellege szerint elkülönítetten gyűjteni és átadni. A szolgáltató által rendelkezésre bocsátott „sárga zsákos” vagy gyűjtőedényes gyűjtés során kizárólag csomagolóeszköz (papír, fém, műanyag) hulladékok kerülhetnek a gyűjtőzsákokba, gyűjtőedényekbe, melyet a szolgáltató a kijelölt gyűjtési napokon köteles elszállítani.”

A gyűjtőedényekkel kapcsolatos előírásokat a 7. § (1) bekezdése rögzíti. Eszerint „a vegyes hulladék átadása a szolgáltató által üzemeltetett speciális hulladékészlítő járműhöz alkalmazható (...) 60 literes edényzet esetében maximálisan 15 kg, 80 literes edényzet esetén maximálisan 20 kg, 110/120 literes edényzet esetében maximálisan 25 kg, 240 literes edényzet esetén maximálisan 50 kg össztömegű vegyes hulladék elhelyezését biztosító gyűjtőtartály igénybevitelével történik. A szolgáltató a gyűjtőedény űrtartalmát vagy a vegyes hulladék e rendeletben meghatározott maximális súlyát meghaladó többlethulladékot nem köteles elszállítani, kivéve, ha azt az ingatlanhasználó a szolgáltató által rendszeresített emblémás zsákban helyezi ki. A többlethulladék elszállítása esetén – az emblémás zsákban való kibehelyezést kivéve – a szolgáltató e többlethulladék elszállítását a többlethulladék mennyiségének megfelelő díj kiszámlázása érdekében jogosult jelezni a díjbeszedő felé. A kiskertekben és üdülő övezetekben lakó ingatlanhasználók az adott háztartásra alkalmazandó legkisebb gyűjtőedény térfogatának megfelelő zsákban (melynek súlya a 15, 20 illetve a 25 kg-ot nem haladhatja meg) is kirakhatják az elszállításra összegyűjtött vegyes települési szilárd hulladékot.”

A 7. § (6) bekezdése előírja, hogy „az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező ingatlanhasználók részére a közszolgáltatás igénybevétele május 01 – október 31. időszakban kötelező. Az ilyen ingatlannal rendelkező ingatlanhasználók a hulladékkezelési közszolgáltatási díjaként az éves közszolgáltatási díj 50%-át kötelesek megfizetni.” Továbbá, „a (...) tompaszegeti, (...) kiskertekben, a (...) területén az üdülőknek nem minősülő ingatlanok tekintetében a szolgáltatást az azt megrendelők részére időszakosan, minden év május 01. és október 31. között legalább hetenkénti gyakorisággal kell biztosítani. Az időszakos ingatlanhasználók a szolgáltatást emblémás zsák vagy a szolgáltató által biztosított, a megrendeléssel érintett időszakra érvényes azonosító jellel (matricával) ellátott gyűjtőedény használatával vehetik igénybe. (...)”¹⁰ Tartózkodási- vagy lakóhelyként használt ingatlanok esetében a szolgáltatás ellátása az (1) bekezdésben foglaltak szerint egész évben folyamatos. A közszolgáltatás igénybevétele az ingatlanhasználók számára kötelező.”

A 11. § (9) bekezdése szerint „a szolgáltató által a szelektív hulladékgyűjtési célra rendelkezésre bocsátott „sárga” zsák, gyűjtőedény, illetve az ingatlanhasználó által megvásárolt emblémás zsák – melynek vételára már tartalmazta az elszállítási költségeit – elszállítása térítésmentesen történik.”

A 26. § (2) bekezdése alapján „a hulladék kezeléséért az ingatlanhasználó, a közszolgáltatás igénybe vevője háztartásonként, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségenként – a teljesített közszolgáltatás alapján, számla ellenében - közszolgáltatási díjat köteles fizetni.”

A közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének szabályait tartalmazó 27. § (3) bekezdése kimondja, hogy „az ingatlanhasználó mentesül a díjfizetési kötelezettség alól, ha legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kéri a szolgáltatótól a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos kötelező közszolgáltatás szüneteltetését távolléte idejére, ha legalább 60 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik ingatlanán és az ingatlant más sem használja. A szünetelési kérelmet a szolgáltató a 30. nap elteltét követő hónap első napjával fogadja be.” A (4) bekezdés értelmében „a folyamatos szüneteltetésre irányuló kérelem legfeljebb egy naptári évre vonatkozhat, a szolgáltatás szüneteltetésének meghosszabbítását a tárgyévét követő év január 15-ig az ingatlanhasználója írásban köteles kérni a szolgáltatótól. A szolgáltató a szünetelés meghosszabbítására vonatkozó kérelemnek akkor ad helyt, ha a kérelmező a bázis év teljes időszakát érintően legalább két – az ingatlanon korábban tényleges szolgáltatást nyújtó - közüzemi szolgáltató (amelyikből az egyik áramszolgáltató) által kiállított a bázis év nyitó és záró időszakára vonatkozó számlákkal vagy számlaegyenleggel (ami lehet gáz, víz vagy villany számla) igazolja, hogy az ingatlant a kedvezményezett időszakban senki nem használta. Igazolásra rész-

¹⁰ A Kgyr. mód. r. a következőképp módosította e rendelkezést: „7. § (6) A (...) tompaszegeti (...) zártkertekben, valamint a (...) területén az üdülőknek nem minősülő, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas felépítménnyel rendelkező ingatlanok esetében az ingatlanhasználók részére a közszolgáltatás igénybevétele május 1-október 31. időszakban kötelező. Az ingatlanhasználók a szolgáltatást szabványos gyűjtőedény, vagy az (1) bekezdés negyedik francia bekezdésében meghatározott zsák használatával vehetik igénybe.” Hatályos 2016. november 17-től.

számla benyújtása nem alkalmas. A szüneteltetés jogszerűtlen igénybevétele esetén a Szolgáltató jogosult a szüneteltetés kezdő időpontjára a szüneteltetést megvonni és a közszolgáltatási díj pótlólagosan kiszámlázására vonatkozó adatokat a díjbeszedőnek megadni, kivéve, ha a kérelmező hitelt érdemlően igazolja, hogy a szüneteltetést a kérelmében meghatározott időszaknál rövidebb időre vette jogszerűen igénybe.” A (6) bekezdés alapján „a szolgáltató jogosult a helyszínen ellenőrizni a szüneteltetési nyilatkozat valóságtartalmát, amelyről jegyzőkönyv kerül kiállításra. A szüneteltetés jogszerűtlen igénybevétele esetén a Szolgáltató jogosult a szüneteltetés kezdő időpontjára visszamenőleg a szüneteltetést megvonni, a közszolgáltatási díj pótlólagos kiszámlázására és annak költségeire vonatkozó adatokat a díjbeszedőnek megadni. Amennyiben a kérelmező hitelt érdemlően igazolja, hogy a szüneteltetést a kérelmében meghatározott időszak egy részére jogszerűen vette igénybe, akkor a kezdő időponttól eltérő időpont is megállapítható.”

I. A hatáskör tekintetében

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

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

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

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság 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.¹¹ A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét

¹¹ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.¹²

Az irányadó alkotmánybíróági 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.¹³

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybíróági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával ítéli meg. 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.¹⁴ 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 tételeit.

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.”¹⁵

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

Az Alkotmánybíróság megállapította,¹⁶ 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,¹⁷ 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 megállapította¹⁸ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett

¹² 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

¹³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

¹⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

¹⁵ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

¹⁶ 996/G/1990. AB határozat.

¹⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

¹⁸ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

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 elémi kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.¹⁹

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

Korábban a tisztességes eljárásról szóló jog az Alkotmányban nem volt nevesítve, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.²⁰ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immánens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,²¹ 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).

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

¹⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

²⁰ 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

²¹ 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

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.²² E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat²³ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

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

III. A vizsgálat érdemében

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

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

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

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja a rendeletalkotás feladatát a települési önkormányzatok alkotmányos jogköreként határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) és (3) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot, mely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. A T cikk (2) és (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet jogszabály, mely nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

²² 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.

²³ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

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

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

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

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony létrejöttét illetően az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII.20.) AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.²⁴

Az ingatlanhasználó kötelezettségeivel összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában²⁵ azt is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása olyan közszolgáltatás, melynek igénybevétele – környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel – az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére *kötelező*.

Előzőek alapján az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely *jogszabályból* keletkezik.²⁶

Mivel ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Ugyanakkor a kötelek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait – így a feltűnő értékaránytalanság tilalmát és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét²⁷ – a jogszabályoknak, köztük az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

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

A Htv. 35. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – egyebek mellett – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület határait;

²⁴ A fenti alkotmánybíróági határozat még a Htv.-t megelőző korábban hatályos, hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) fogalomhasználatához igazodóan „ingatlantulajdonost” említ, azonban a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban az ingatlantulajdonos jogai és kötelezettségei az ingatlan tulajdonosa mellett az ingatlan birtokosát, illetve használóját is megilleték, illetve terhelték, így az Alkotmánybíróság határozatában foglalt, idézett megállapítás valamennyi ingatlanhasználóra vonatkozóan érvényes használati jogcímük típusától függetlenül, a használati jogcím keletkezéséhez igazodóan.

²⁵ 1288/B/1996. AB határozat, 52/1998. (XI.27.) AB határozat, 399/B/2002. AB határozat.

²⁶ A Ptk. 6:2 (3) bekezdése szerint „Kötelelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelekre a kötelek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

²⁷ Ptk. 6:98 § (2) bekezdés.

a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit; valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

2. A vizsgálattal érintett Kgyr. bevezető része szerint a rendeletet Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) a Hgt.²⁸ 23. §-ában foglalt felhatalmazás alapján alkotta meg. Időközben a Htv hatályba lépésével 2013. január 1-től – amint ezt a későbbiekben részletesen, tartalmi vonatkozásaiban is kifejtjük – a hulladékgazdálkodás törvényi kerete, fogalom- és intézményrendszere lényegesen megváltozott, a törvényi felhatalmazást a települési önkormányzatok képviselő-testületei önkormányzati rendeletalkotására a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg. A Kgyr. preambuluma azonban változatlanul a Hgt. 23. §-át hivatkozva felhatalmazó rendelkezésként.

A Kgyr. preambuluma egyidejűleg a helyi szabályozás kialakításakor figyelembe vett jogszabályként hivatkozik a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendeletre,²⁹ a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM-EüM együttes rendeletre,³⁰ a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendeletre, a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendeletre,³¹ valamint a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 27/1996. (X.30.) BM rendeletre.³²

Kimutatható, hogy a Kgyr. szerkezeti felépítésére és fogalomrendszerének kialakítására szintén hatással volt a településtisztasági szolgáltatás ellátásáról és a települési folyékony hulladékok ártalmatlanításáról szóló 4/1984. (II.1.) ÉVM rendelet.³³

A Kgyr. megalkotásakor hatályos IMr. 4. § (1) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy – amennyiben a jogszabály kiadására magasabb szintű jogszabály felhatalmazása alapján kerül sor – a felhatalmazást adó jogszabályt és a felhatalmazást tartalmazó rendelkezést a jogszabály bevezető részében fel kell tüntetni.

Az IMr. 2008. január 1-jei hatályon kívül helyezésével³⁴ a kodifikáció szabályai a JsZR. 2010. március 1-jei hatályba lépéséig szokásjogi úton érvényesültek.

A JsZR. 52. § (2) bekezdése szerint a bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges *érvényességi kellékek* felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

A JsZR. 53. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat *jogalkotó hatáskörét megállapító rendelkezésként* az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére akkor lehet hivatkozni, ha a képviselő-testület az önkormányzati rendeletet *eredeti* jogalkotói hatáskörében alkotja meg.

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

²⁸ Hatályban volt 2001. január 1. és 2013. január 1. között.

²⁹ Hatályon kívül helyezte a 64/2008. Korm. r. 11. § (2) bekezdése, hatálytalan 2008. március 31-től. A Kgyr. bevezető részében a rendelet száma tévesen – 424/2000. – szerepel.

³⁰ E rendelet 1-3. §-ai hatálytalanok 2009. január 1-jétől.

³¹ Hatályon kívül helyezte a Htvr. 16. § (2) bekezdése, hatálytalan 2015. január 1-jétől.

³² Hatálytalan 2013. január 1-jétől.

³³ Hatályon kívül helyezte a 387/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (2) h) bekezdése. Hatálytalan 2009. január 1-jétől. Valószínű, hogy a jogalkotó e jogszabályt kívánta feltüntetni a bevezető részben, azonban azt hibásan, 4/1998. (II.1.) ÉVM rendeletként szerepeltette.

³⁴ Hatályon kívül helyezte: az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény.

A Jszt. 54. § (2) bekezdése szerint, ha a felhatalmazás alapján kiadott jogszabály kiadására vonatkozó eredeti felhatalmazás hatályát veszítette, de van felhatalmazás azonos tárgy körű szabályozásra, akkor a módosító jogszabályban csak a hatályos felhatalmazást kell megjelölni. A Jszt. kommentár értelmében az eredeti felhatalmazás megszűnése nem eredményezi az egyébként érvényesen megalkotott rendelet alkotmányellenességét, csupán azt, hogy – hatályos felhatalmazás hiányában – a rendelet nem módosítható. Abban az esetben viszont, ha a felhatalmazás nem szűnt meg, csupán – esetleg más megfogalmazással – más szerkezeti egységbe vagy éppen más jogszabályba került át, a rendelet módosításának mindaddig nincs akadálya, amíg *a felhatalmazás a szabályozási tárgykört lefedi.*

A Jszt. 55. § (1) és (5) bekezdései alapján a jogszabály bevezető részében a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a *feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést*, amely alapján a jogszabályt kiadják. Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatkörként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.

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

A bevezető rész garanciális jellegét igazolja a Jat. 8. § (2) bekezdése is, miszerint a rendelet bevezető része nem módosítható.

A Kúria gyakorlata szintén azt támasztja alá, hogy a felhatalmazó rendelkezések bevezető részben történő pontos meghatározása az önkormányzati rendeletalkotás lényeges biztosítéka, egyben *érvényességi kelléke*, mivel ez alapján lehet eldönteni, hogy az adott önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez, illetve igazolható-e az alapján a képviselő-testület jogalkotási aktusa.³⁵

A fentiek ismeretében fel kell hívni a figyelmet elsősorban arra, hogy a Kgyr. korábban – a települési hulladékgazdálkodás mellett – VI. fejezetében³⁶ ugyancsak tartalmazta a kéményseprő-ipari szolgáltatások rendjének szabályozását, jóllehet az e normarendszer megalkotására vonatkozó, települési önkormányzatoknak címzett törvényi felhatalmazó rendelkezést nem a Hgt., hanem az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény³⁷ tartalmazta, melyre a Kgyr. bevezető részében nem hivatkozott.

Megállapítható, hogy a Kgyr. a megalkotásakor hatályos IMr. 4. § (1) bekezdésébe ütközően a bevezető részében feltüntetett, Hgt. 23. §-án alapuló törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve tartalmazott kéményseprő-ipari szolgáltatással összefüggő szabályokat.

Vizsgálatunk során világossá vált az is, hogy a Közgyűlés a Kgyr.-t időről-időre a Jszt. 54. § (2) bekezdésében foglalt elveknek megfelelően módosította, ily módon kívánva biztosítani az összhangot az időközben hatályba lépő azonos tárgyúknak vélt, magasabb szintű jogszabályokkal. Vagyis, az alaprendelet hatályon kívül helyezése és új rendelet megalkotása nélkül, az eredeti bevezető rész változatlanul hagyása mellett a módosító rendeletek bevezető részeiben tüntették fel a később hatályba lépett törvényi felhatalmazásokat. Mindezt a Hgt. 23. §-ában és a Htv. 35. §-ában foglaltak tartalmi hasonlósága indokolhatta.

Ehelyütt kell emlékeztetnünk arra, hogy a Jszt. 54. § (2) bekezdése kizárólag abban az esetben alkalmazható, ha a korábbi és későbbi felhatalmazás *ugyanazon szabályozási tárgykörre* vonatkozik.

³⁵ Ld. a Kúria Kőf.5.021/2013/4., Kőf.5031/2014/3. számú határozatait, és 28/2015. számú közigazgatási elvi határozatát.

³⁶ Hatályát veszítette Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló 53/2004. (XI.30.) Kgy. rendelet módosításáról szóló 42/2015. (XII.21.) önkormányzati rendeletének 3. § (1) bekezdése alapján 2016. július 1-jétől.

³⁷ Hatálytalan 2013. január 1-jétől.

A Hgt. 2. § (1) bekezdése alapján a törvény hatálya a hulladéokra, illetve a hulladékgazdálkodási tevékenységekre és létesítményekre terjedt ki. A Hgt. 23. §-ában³⁸ foglalt – a Kgyr. bevezető részében hivatkozott – felhatalmazás értelmében a települési önkormányzat rendeletben állapította meg a *helyi hulladékezelési közszolgáltatással* kapcsolatos különös normarendszert. Lényeges, hogy a Hgt. rendszerében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, így a törvény tárgyi hatálya a *települési szilárd és folyékony hulladékokkal kapcsolatos tevékenységekre egyaránt kiterjedt*.³⁹

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

Ezzel szemben a Kgyr. – érvényes törvényi felhatalmazás nélkül és a hatályos, magasabb szintű ágazati jogszabályokat figyelmen kívül hagyva – elszórtan, illetve „A településtisztasági szolgáltatás” című V. fejezetében (21-23. §) továbbra is folyékony települési hulladékkal kapcsolatos normákat rögzít.

Amint korábban utaltunk rá, a települési önkormányzat az Alaptörvény 32. cikkének megfelelő helyeire, a Mötv. 13. § (1) bekezdésének 19. pontjára, a hatályos ágazati jogszabályokra, köztük a Htv. 35. §-ában foglalt kötelező szabályozási tárgyakra és a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazásra figyelemmel köteles a helyi szintű hulladékgazdálkodási közszolgáltatás részletszabályait megalkotni.

Tekintettel a hulladékgazdálkodás rendszerének a Htv. hatálybalépésével történt gyökeres megváltozására, sem a Kgyr., sem módosító rendeleteinek bevezető részéből nem lehet levezetni a Közgűlés Kgyr.-ben manifesztálódott, adott szabályozási tárgykörrel összefüggő jogalkotási jogkörét.

Függetlenül ugyanis attól, hogy a Kgyr.-t módosító rendeletek bevezető részei már a hatályos jogszabályok szerinti állapotot tükrözik, figyelemmel arra, hogy a Hgt. rendszerétől a Htv. szabályozása – a *szabályozási tárgykört illetően is* – jelentősen eltér, *nem következik a hatályos felhatalmazást adó Htv.-ből az*, hogy a Közgűlésnek a Jat. 5. § (4) bekezdése⁴⁰ és a Jat. 8. § (2) bekezdése alapján ne terjedne ki a jogalkotási kötelezettsége egy újabb, hatályos jogszabályok szerinti, *átfogó helyi szintű hulladékgazdálkodási rendelet* megalkotására, mely kötelezettség a Htv. 2013. január 1-jei hatályba lépésétől a Htv. 88. § (4) bekezdésére figyelemmel változatlanul fennáll.

Alapvetően fontos követelmény, hogy a hatályos törvényi szabályozáshoz igazodjon mind struktúrájában, mind tartalmában az adott teljes ágazati jogi szabályozás egészen az önkormányzati rendeleti szintig. A jogrendszer egységének a követelménye azt is jelenti, hogy ha a törvényben megállapított szabályozási tárgykör és struktúra a korábbiakhoz képest lényegesen és alapvetően megváltozik, (ahogyan a Hgt. és Htv. esetében például „települési hulladék” fogalmának megváltozása a folyékony hulladék tekintetében), ezt a változást az új törvény szerint megalkotandó

³⁸A Hgt. 23. §-a szerint „A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; b) közszolgáltató megnevezését, illetőleg annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni; c) a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlan tulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit - beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat -, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének - jogszabályban nem rendezett - módját és feltételeit; e) a közszolgáltatással összefüggő - jogszabályban nem rendezett - települési önkormányzati feladat- és hatáskört; f) az elvégzett szolgáltatás alapján az ingatlan tulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.”

³⁹ Hgt. 21. § (3) bekezdése.

⁴⁰ Jat. 5. § (4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

önkormányzati rendeleteknek is tükrözniük kell, és nem konzerválhatják a már hatályon kívül helyezett törvényt, a Hgt. tárgyi-strukturális korábbi szemléletét.

Megállapítottuk, hogy a Kgyr. bevezető része, mivel abban a már hatályon kívül helyezett Hgt. szerepel, a Jszt. 55. § (1) és (5) bekezdésébe ütközik, valamint ellentétes a Jat. 2. § (1) bekezdésével, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, T) cikk (3) bekezdése továbbá a 32. cikk (3) bekezdése szerinti jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

2.1. A vizsgált rendelet hulladékgazdálkodással kapcsolatos szabályainak részletes elemzése előtt a Kgyr. egészét érintő általános észrevételként szükséges megjegyezni, hogy a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság elvének érvényesülését elősegítendő, a jogszabályok áttekinthetősége, továbbá az egyértelmű hivatkozhatóság tekintetében a Jszt. számos, a jogszabály formai és tartalmi tagolásával összefüggő alapvető, kögens normát rögzít.

A Jszt. 36. § (1) és (2) bekezdése szerint a jogszabály tervezetében az áttekinthetőség érdekében a következő *szervezeti egységek* alkalmazhatók (a felsorolás taxatív): az alpont, a pont, a bekezdés, a szakasz, az alcím, a fejezet, a rész és a könyv.

A Kgyr. 2016. november 17-től hatályos 7. § (6) bekezdése alapján a gyálaréti (...) ingatlanok ingatlanhasználói „a szolgáltatást szabványos gyűjtőedény, vagy az (1) bekezdés negyedik francia bekezdésében meghatározott zsák használatával vehetik igénybe.”

A Jszt. 19. § (2) bekezdése értelmében mondatra, fordulatra, tagmondatra, más *szervezeti egységnek nem minősülő* nyelvtani egységre – így „francia bekezdésre” – a jogszabály tervezetében nem lehet hivatkozni.

További, a jogszabályok áttekinthetőségét és világosságát szolgáló előírás, hogy egy-egy szakasz bekezdéseibe az egymással tartalmilag szorosan összefüggő szabályokat kell foglalni.⁴¹

Ezzel szemben a Kgyr.-ről általánosságban elmondható, hogy a rendkívül terjedelmes, sok mondatból álló bekezdések gyakran több tárgyra vonatkozóan tartalmaznak előírásokat. Így például a 7. § (6) bekezdése rendelkezik az üdülőingatlanok használati szezonjáról, a speciális településrészekben fekvő – gyálaréti, subasai, tompaszigeti (...) – ingatlanokra megállapított igénybevételi kötelezettség időtartamáról, az utóbbi ingatlanok esetében használható gyűjtőedényekről, az ettől eltérő módon kihelyezett hulladék esetében alkalmazandó lépésekről, illetve a tartózkodási vagy lakóhelyként bejelentett ingatlanok tekintetében a közszolgáltatás egész évben történő folyamatos igénybevételének kötelezettségéről. A teljesség igénye nélkül hasonlóan szerteágazó szabályokat tartalmaznak a Kgyr. következő, meglehetősen hosszú bekezdései: 5. § (3), 7. § (1), (2), (3), (4) bekezdések, valamint a 26-27. § bekezdései, melyeknél sok esetben problémát okoz az egyes rendelkezések adott bekezdéshez, illetve megfelelő szakaszhoz rendelése is, ezáltal sérül az egyértelmű hivatkozhatóság elve is.

A jogszabály szerkesztési elvekhez kapcsolódóan végül arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a jogszabály tervezetének szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel kell megjelölni, jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat. Ez azt jelenti, hogy az alcímeket is sorszámmal kell ellátni.⁴²

Megállapítottuk, hogy a Kgyr. formai és tartalmi struktúrája, ezen belül az egyes, részben fentebb is hivatkozott bekezdéseinek terjengőssége, jelöletlen szerkezeti egységei a Jszt. 36. § (1)-(2), 19. § (2), 44. § (3) és 41. § (3) bekezdéseibe ütköznek, ezáltal sem formai, sem tartalmi szempontból nem felelnek meg a Jszt.-ben rögzített jogszabály szerkesztési alapelveknek, valamint ellentétesek a Jat. 2. § (1) bekezdésével, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

⁴¹ Jszt. 44. § (3) bekezdés.

⁴² Jszt. 41. § (3) bekezdés.

3. A Kgyr. számos rendelkezése ellentétes a Htv. rendelkezéseivel. Alábbiakban azokat a példákat emeljük ki, amelyek tartalmilag is rámutatnak a Jat. 5. § (4) bekezdés szerinti jogalkotási kötelezettség teljesítésének fontosságára.

A) a Htv. 2. § (1) bekezdésének 27. pontja szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a *közszolgáltatás körébe tartozó hulladékkal* kapcsolatos tevékenységekre terjed ki. A Hvh. utaló szabálya⁴³ kimondja, hogy hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladéknak a Htv. 42. § (1) bekezdés a)-d) pontjában⁴⁴ nevesített hulladéktípusok, valamint az ezek kezeléséből származó másodlagos hulladék tekintendők.

Előzőek, továbbá a Htv. értelmező rendelkezései alapján a Htv. rendszerében alapvetően tehát a következő, közszolgáltatás körébe tartozó hulladéktípusok határolhatók el:

a) *települési hulladék*, amely a háztartási, illetve háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék együttesét jelenti.⁴⁵

aa) *háztartási hulladék* a háztartásokban képződő *vegyes, elkülönítetten gyűjtött*, valamint *lomhulladék*,⁴⁶ ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladék.⁴⁷

ab) *háztartási hulladékhoz hasonló hulladék* az a *vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék*, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló.⁴⁸

b) – c) a *hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvaron gyűjtött, vagy átvételi helyen átvett hulladék*, illetve az *elhagyott, ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladék* megkülönböztetését nem ezen hulladékfajták előzőekhez képesti minőségbeli (anyag, összetétel, méret) eltérése indokolja, sokkal inkább az, hogy míg a települési hulladék gyűjtését és elszállítását a közszolgáltató – fő szabály szerint – a Hvh. 9. § (5) bekezdésének megfelelően házhoz menő rendszerben végzi, addig ezekben az esetekben a hulladék gyűjtésének és elszállításának módja eltérő.

Ehhez képest a hulladékgazdálkodás Kgyr.-ben meghatározott rendszerének alapvető jellegzetessége, hogy – a korábbi állapotot mintegy konzerválva, a már nem hatályos Hgt. rendszerével egyezően – *szilárd és folyékony hulladék* dichotómiájára épül.

A Kgyr. 1. § (2) és (3) bekezdése a szilárd és folyékony hulladékokkal összefüggő tevékenységek végzésének alapelveit foglalja össze.

A Kgyr. 3. § (2) bekezdése a települési szilárd és folyékony hulladék gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás kötelező igénybevételét rögzíti.

A 4. § (azaz II. fejezet – Fogalmi meghatározások) 9.) pontja szerint *egyéb szilárd hulladék* a lakásban és az emberi tartózkodásra szolgáló más helyiségekben felhalmozott szilárd hulladék (nagyobb méretű berendezési tárgy, lom, bútor, ágybetét, háztartási berendezés és készülék, stb.), valamint az azokhoz tartozó területeken, illetőleg a közterületeken keletkezett szilárd hulladék.⁴⁹

⁴³ A Hvh. 2. § (1) bekezdés 2. pontja.

⁴⁴ Htv. 42. § (1) *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közszolgáltató:*

a) *az ingatlanhasználók által a közszolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben gyűjtött települési hulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti és elszállítja - ideértve a háztartásban képződő zöldhulladék, vegyes hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék összegyűjtését és elszállítását is -,*

b) *a lomtalanítás körébe tartozó lomhulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti, illetve átvesszi és elszállítja,*

c) *az általa üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvaron gyűjtött vagy átvételi helyen átvett hulladékot összegyűjti és elszállítja,*

d) *az elhagyott, illetve ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladékot összegyűjti, elszállítja és gondoskodik a hulladék kezeléséről, ha erre a települési önkormányzattal megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése kiterjed,*

⁴⁵ Htv. 2. § (1) bekezdés 43. pont.

⁴⁶ A Htv. értelmező rendelkezései alapján az egyébként települési hulladék fogalomkörébe tartozó lomhulladék Htv. 42. § (1) b) pontjában történő külön említését az magyarázhatja, hogy az a) pontban a jogalkotó a közszolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben tárolható hulladéktípusokat sorolja fel, a lomhulladék pedig – ahogyan a Htv. 2. § (1) bekezdésének 39. pontja szerinti meghatározás rámutat – méreténél fogva rendszerint nem ilyen.

⁴⁷ Htv. 2. § (1) bekezdés 21. pont.

⁴⁸ Htv. 2. § (1) bekezdés 22. pont.

⁴⁹ E meghatározás egyezik a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II.21.) ÉVM-EüM együttes rendelet 3.§ f) pontjában szereplő definícióval. E rendelet 1-3. §-a 2009. január 1-jétől hatálytalan.

Ugyanezen szakasz 18.) pontja alapján *folyékony hulladék* az a hulladékká vált folyadék, amelyet nem vezetnek el, és nem bocsátanak ki szennyvízelvezető hálózaton, illetve szennyvíztisztító telepen keresztül.⁵⁰

A 19.) pont értelmében *települési folyékony hulladék elszállítására irányuló (továbbiakban: településtisztasági) közszolgáltatás* a folyékony hulladék ideiglenes tárolására szolgáló létesítmény kiürítése, és a folyékony hulladék ártalmatlanítás céljából történő elszállítása.⁵¹ Ez utóbbi tárgykörrel részletesen foglalkozik a Kgyr. 21-23. §-ait felölelő V. fejezete. A folyékony hulladék fogalmának jogrendszerünkben történt kivezetéséről a korábbiakban (III/2.) szóltunk.

Megállapítottuk, hogy a Kgyr. 1. § (2) és (3) bekezdésében, 3. § (2) bekezdésében, 4. § 9.), 18.) és 19.) pontjában használt, hulladéktípusokkal összefüggő fogalmak ellentétesek a Htv. 2. § (1) bekezdésének 21., 22., 27., 43. pontjaival, 42. § (1) bekezdés a)-d) pontjaival, továbbá a Hvbr. 2. § (1) bekezdésének 2. pontjával, ezért a Jat. 3. §-a szerinti többszintű és párhuzamos szabályozás tilalmába ütköznek, ezzel túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson. A Kgyr. eme rendelkezései ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

B) A Htv. 2. § (1) bekezdésének 27. pontjában foglalt definíció alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás olyan kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatás, amely – egyebek mellett – a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését öleli fel. A hulladékgazdálkodási közszolgáltató egyes jogairól és kötelezettségeiről, ezen belül a közszolgáltatás ellátása során elvégzendő részfeladatairól szóló további rendelkezések a Htv. 41-45. §-aiban kerültek elhelyezésre.

Fentiekhez képest a Kgyr. 3. § (2) bekezdése kimondja, hogy a *települési szilárd hulladék szervezett gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás* ingatlanonként (ha az ingatlanban több háztartás van, háztartásonként) kötelező.

Ehhez kapcsolódik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás Kgyr. 4. § 10.) pontjában található tautologikus meghatározása, mely szerint a *települési szilárd hulladék gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás* nem más, mint a szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített 60, 80, 110, 120, 240, 770, 1100 liter űrmértékű edényzetben a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a szolgáltató rendelkezésére bocsátott hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres elszállítása.

Ellentétben tehát a Htv. idézett rendelkezéseiben foglaltakkal, a Kgyr. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát eltérően, a közszolgáltató által végzendő tevékenységek vonatkozásában a törvényi szintű előírásokhoz képest lényegesen szűkebben vonja meg.

Megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás Kgyr. 3. § (2) bekezdése és 4. § 10. pontja szerinti meghatározásai ellentétesek a Htv. 2. § (1) bekezdés 27. pontjával, továbbá a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütköznek, ezzel túlmutatnak a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson. A Kgyr. eme rendelkezései ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

C) A Htv. 2. § (1) bekezdés 17. pontja szerint *gyűjtés* hulladék összegyűjtése hulladékkezelő létesítménybe történő elszállítás céljából, mely magában foglalja a hulladék előzetes válogatását és előzetes tárolását is.

A Kgyr. 4. § 14.) pontja alapján *begyűjtés* a hulladéknak a hulladék birtokosaitól történő átvétele a hulladék birtokosa, vagy a begyűjtő telephelyén, továbbá a begyűjtőhelyen (...) és a további kezelés érdekében történő összegyűjtés, válogatás a begyűjtő telephelyén.

Megállapítottuk, hogy a begyűjtés Kgyr. 4. § 14. pontja szerinti meghatározása ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 17. pontjával, továbbá a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütközik, ezzel

⁵⁰ E meghatározás egyezik a Hgt. 3. § d) pontja szerinti definícióval.

⁵¹ A 2009. január 1-je óta hatálytalan, a településtisztasági szolgáltatás ellátásáról és a települési folyékony hulladékok ártalmatlanításáról szóló 4/1984. (II.1.) ÉVM rendelet 2. § (1) bekezdésének a)-c) pontjai szerint *településtisztasági szolgáltatás* a települések területén a települési folyékony hulladékok ideiglenes tárolására szolgáló létesítmények (...) kiürítése, tisztítása, fertőtlenítése, a települési folyékony hulladékok összegyűjtése, elszállítása és elhelyezése, valamint a szolgáltatási tevékenységgel összefüggő karbantartási és javítási munkák elvégzése.

tulmutat a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felbatalmazáson. A Kgyr. eme rendelkezése ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

D) A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint ingatlanhasználó az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyongekezelője, 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.

A Kgyr. 5. § (1) bekezdésében foglalt meghatározás alapján az ingatlan tulajdonosa, birtokosa, vagyongekezelője vagy használója tekintendő ingatlanhasználónak.

Megállapítottuk, hogy az ingatlanhasználó Kgyr. 5. § (1) bekezdése fogalma ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, továbbá a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütközik, ezzel túlmutat a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felbatalmazáson. A Kgyr. eme rendelkezése ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

E) A Htv. elvi éllel rögzíti az ingatlanhasználók általános, hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére és közszolgáltatási díj megfizetésére irányuló kötelezettségét.⁵²

A Hvtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a települési hulladékot az ingatlanhasználó a hulladék képződésének helye szerinti ingatlan területén (...) gyűjti.

Utaltunk korábban arra is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a települési hulladék elszállítása és ártalmatlanítása olyan közszolgáltatás, melynek igénybevétele – környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel – az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező.

Az 52/2000. (XII. 18.) AB határozatban felállított vélelem szerint „az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítenek meg.”

A jogi szabályozás és az ahhoz kapcsolódó bírósági gyakorlat alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyból származó jogok és kötelezettségek tehát alapvetően az adott ingatlan típusától és rendeltetésétől függetlenül illetik meg, avagy terhelik az ingatlanhasználót.

A Htv.-ben megkülönböztetett hulladéktípusok korábbiakban vázolt rendszeréből, a kapcsolódó fogalmi meghatározásokból, továbbá a fenti, Alkotmánybíróság által felállított vélelemből közvetve mégis levezethető, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező mivolta elsősorban a háztartási, valamint az ahhoz hasonló hulladéknak az állandó, avagy ideiglenes emberi tartózkodásra alkalmas ingatlanokon való szükségszerű keletkezésével, felhalmozódásával indokolható.

A Htv. háztartási hulladék-definíciójából⁵³ ugyanakkor nem vezethető le párhuzamosan a háztartás fogalmának meghatározása, mivel a példálózó felsorolás csupán az emberi közösségek számára általában állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyként funkcionál, a háztartási hulladék keletkezése szempontjából tipikus ingatlan rendeltetési típusokat veszi sorra. Ugyanakkor a háztartási hulladék, a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék, valamint a települési hulladék fogalmi összefüggéseiből, valamint a Htv. ingatlanhasználó jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályozása alapján lehetséges következtetni a Htv. szerinti „háztartás” fogalmára, figyelemmel a háztartás analogikus értelmezéssel figyelembe veendő, más ágazati törvények szerinti, viszonylag egységes meghatározása is.

Az Sztv. 4. § (1) bekezdésének f) pontja szerint a háztartás az egy lakásban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek közössége. E definícióból világosan következik egyrészt a háztartás személyekközösség jellege, másrészt az adott lakásban „együttlakás” (életvitelszerű tartózkodás) és ugyanott bejelentett lakóhellyel, vagy tartózkodási hellyel

⁵² Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja, 38. § (1) és (2) bekezdése.

⁵³ Htv. 2. § (1) bekezdés 21. pontja értelmében „háztartási hulladék a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lombhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladék.”

való rendelkezés együttes követelménye.^{54 55} A háztartás e fogalma az ingatlanegység fogalmával összefüggésben is értelmezendő, ahogyan ezt AJB-2688/2013. számú jelentésében az alapvető jogok biztosa korábban kifejtette.

Az ingatlanhasználók általános igénybevételi és díjfizetési kötelezettsége tekintetében a Kgyr. a következőket rögzíti.

A Kgyr. 3. § (2) bekezdése szerint „a települési szilárd hulladék szervezett gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás Ingatlanonként (ha az ingatlanban több háztartás van, háztartásonként) kötelező.”

A Kgyr. 4. § 26.) pontja értelmében „Háztartás: a lakás, pihenés, üdülés céljait szolgáló és akként használt ingatlan vagy ingatlanrész (önálló életvitelre használt egység), függetlenül attól, hogy az az ingatlan-nyilvántartás vagy megállapodás szerint külön tulajdonban vagy közös tulajdonban van.”

A Kgyr. 26. § (2) bekezdése előírja, hogy „a hulladék kezeléséért az ingatlanhasználó, a közszolgáltatás igénybe vevője háztartásonként, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségenként – a teljesített közszolgáltatás alapján, számla ellenében - közszolgáltatási díjat köteles fizetni.”

A Kgyr. 4. § 26.) pont alatti meghatározása nincsen összhangban sem az ingatlanhasználó Htv. szerinti fogalmával, sem a háztartás általános törvényi fogalmával, a Kgyr. 3. § (2) és 26. § (2) bekezdései pedig gyakorlati alkalmazhatóságukat tekintve – különösen a Htv.-ben és a Hvhr.-ben lefektetett, a közszolgáltatás kötelező igénybevételére vonatkozó alapvető szabályok fényében – homályosak, értelmezhetetlenek, így a normavilágosság követelményének nem felelnek meg.

Megállapítható, hogy a Kgyr. 4. § 26.) pontja, a Kgyr. 3. § (2), illetve 26. § (2) bekezdései a háztartásokra vonatkozó kitételek vonatkozásában ellentétesek a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, 38. § (1) és (2) bekezdésével, továbbá a Hvhr. 4. § (1) bekezdés a) pontjával, valamint a Jat. 2. § (1) bekezdésével.

Tekintettel a fentebb III/2. és III/3. A)-E) pontokban kifejtettekre megállapítottuk, hogy a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felbatalmazásán alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával a megyei jogú város önkormányzatának közgyűlése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. (maradjunk a képviselőtestület fogalomnál!)

4. A beadvány és mellékletei vizsgálata során szembetűnő volt a Kgyr. speciális településrészekre – köztük a panasszal érintett Tompaszigetre – vonatkozó, egyrészt az itt fekvő ingatlanok ingatlanhasználóit terhelő közszolgáltatás igénybevételi kötelezettségének időtartamát és módját, másrészt a használható hulladékgyűjtő edényeket, harmadrészt a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetését felölelő szabályozásnak az illetékes települési önkormányzat, illetve a Közszolgáltató általi eltérő értelmezése.

⁵⁴ A Kúria gyakorlata szerint (Ld. Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV.37.347/2008/4. sz. határozata) az előző meghatározásból következik, hogy az tekinthető a háztartás tagjának, aki egyidejűleg megfelel a két fenti feltételnek, vagyis az adott lakásban ténylegesen, életvitelszerűen tartózkodik („egy lakásban együtt lakik”), és ugyanott bejelentett lakóhellyel, vagy tartózkodási hellyel is rendelkezik.

A lakó-, illetve tartózkodási hely, valamint a lakcímbelentés fogalmát a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nyrv.) 5. §-a, továbbá a 26. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza.

⁵⁵ Lényegében a háztartás Sztv. 4. § (1) bekezdés f) pontja szerinti meghatározás elemeit vették át a következő törvények:

A jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény 3. § (1) bekezdése szerint „E törvény alkalmazásában 22. háztartás: az egy lakásban életvitelszerűen együtt élő, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személyek közössége.”

A hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló 2011. évi CLXX. törvény 1. § c) pontja szerint „háztartás: az egy lakóingatlanban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személyek közössége.”

A 2010. évi általános mezőgazdasági összeírásról szóló 2010. évi XXIV. törvény 2. § d) pontja szerint „háztartás: olyan személyek közössége, akik függetlenül a rokoni kapcsolatuktól közös jövedelmi, illetve fogyasztói közösséget képeznek, folyamatos életviteli költségeiket részben vagy egészben közösen viselik.”

A lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény 1. § 4. pontja szerint „háztartás: az egy lakóingatlanban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező természetes személyek közössége.”

Ahogy az 1801/2016. számú jelentésben is megállapítottuk, a Htv. 88. § (4) bekezdésének a) pontja szerinti felhatalmazás, valamint a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kizárólag az önkormányzat képviselő-testülete jogosult és köteles a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, tartalmát, az esetlegesen kapcsolódó feltételrendszert és eljárási szabályokat, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezekkel összefüggő jogait és kötelezettségeit *kellő részletességgel és pontossággal* meghatározni.

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

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében⁵⁶ 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.*”

A Közszolgáltató tehát nem alkothat önállóan normát a Mötv. és a Htv. felhatalmazó rendelkezése alapján az önkormányzati képviselő-testület jogalkotási jogkörébe tartozó tárgykörben, továbbá nem alakíthat ki önkényesen a jogszabályokban foglaltaktól eltérő gyakorlatot, valamint csak olyan intézkedéseket foganatosíthat jogosan a közszolgáltatáshoz, amelyekre a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerint megalkotott települési önkormányzat rendelete feljogosítja, eljárása során betartva az intézkedéssel kapcsolatos jogszabályi feltételeket.

Vizsgálatunk folyamán szembesültünk azzal is, hogy a Kgyr. beadvány szempontjából kulcsfontosságú 7. § (6) bekezdésének speciális településrészekre vonatkozó, a fent jelzett három témakörhöz szorosan kapcsolódó egyes részeit 2016. november 17-i hatállyal módosította a Közgyűlés.⁵⁷

Figyelemmel a panasszal érintett időszakra, valamint arra, hogy a Polgármester és a Közszolgáltató megkereséseinkre adott válaszai a módosítást megelőző rendelkezéseken alapulnak, az alábbi elemzés során a Kgyr. 7. § (6) bekezdésének módosítás előtti állapotára fókuszálunk, jelezve utóbb azt is, hogy a módosítás milyen irányú változást hozott a korábbi állapothoz képest.

4.1. A Htv. 35. § (1) bekezdés e) és f) pontja értelmében a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – egyebek mellett – az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

A Htv. 47. § (1) és (4) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni, üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében azonban az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani.

Az *önálló ingatlanok üdülő jellegét* egyfelől az OTÉK 6. § (3) bekezdése, valamint 22. és 23. § szerinti üdülő és hétvégi házas területi övezeti besorolása, másfelől az Inyvtv. 14. § d) és 17. § (1) bekezdés 10. pontja és az Inyvtv.vhr. 2. § c) pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartás alapozza meg.

A Kgyr. 7. § (6) bekezdése szerint „*az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező ingatlanhasználók részére a közszolgáltatás igénybevétele május 01 – október 31. időszakban kötelező. Az ilyen ingatlannal rendelkező ingatlanhasználók a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjaként az éves közszolgáltatási díj 50%-át kötelesek megfizetni.*”

A Kgyr. 2016. november 17-i hatályú módosítása előtti 7. § (6) bekezdése tartalmazta azt a speciális rendelkezést, mely szerint „*a (...) tompaszigeti, (...) kiskertekben, a (...) területén az üdülőknek nem minősülő ingatlanok tekintetében a szolgáltatást az azt megrendelők részére időszakosan, minden év május 01. és*

⁵⁶ AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014.

⁵⁷ Ld. Kgyr. mód. r. 2. §-át.

október 31. között legalább hetenkénti gyakorisággal kell biztosítani. (...) Tartózkodási- vagy lakóhelyként használt ingatlanok esetében a szolgáltatás ellátása az (1) bekezdésben foglaltak szerint egész évben folyamatos.”

A 353/B/2000. AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kedvezmények meghatározásánál a jogalkotó települési önkormányzatot széleskörű mérlegelési jog illeti meg. Rámutatott továbbá arra, hogy a 61/1992. (XI.20.) AB határozat szerint „a jogalkotó a mérlegelési jog gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra (például az egészséges környezethez, vagy a szociális biztonsághoz való jogra), de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövidtávra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket.”

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

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

Fentiek alapján megállapítható, hogy a Kgyr. 7. § (6) bekezdése egyrészt az üdülőingatlanl rendelő ingatlanhasználók közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége tekintetében – a Htv. rendelkezéseivel összhangban – 6 hónapos, május 1-jétől október 31-ig terjedő használati szezont ír elő.

Másrészt a felsorolt településrészeken – köztük a panasszal érintett Tompaszigeten – fekvő kiskertes, üdülőnek nem minősülő ingatlanok esetében fő szabályként rendelte alkalmazni az üdülőingatlanokra vonatkozó, az igénybevételi kötelezettség 6 hónapos időtartamából következő kedvezőbb díjfizetési szabályokat.

Mindkét esetben fontos kitétel, hogy az adott üdülő, vagy a nevesített speciális településrészeken fekvő ingatlan lakó-, vagy tartózkodási helyként történt bejelentése kizárja a kedvezőbb díjfizetési szabályok alkalmazhatóságát.

Előzőekkel összefüggésben rendkívül lényeges leszögezni, hogy míg a kedvezőbb díjfizetési szabályok alkalmazása az üdülőingatlanok vonatkozásában a Htv. 47. § (4) bekezdésén alapul, addig az utóbb megnevezett speciális területek esetében a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerinti kedvezménynek tekinthető.

Mindezek alapján helyteleníthető egyfelől a Közszolgáltató tényállási részben kifejtett azon álláspontja, miszerint a Kgyr.-ben felsorolt településrészeken fekvő ingatlanok üdülő mivoltát a közszolgáltatói nyilvántartásba való felvételük biztosítja, másrészt az is, hogy a kedvezőbb díjfizetési feltételeket az üdülőkénti besorolás alapozná meg.

Megjegyzendő továbbá, hogy a speciális területeken fekvő ingatlanok esetében a Kgyr. e helyen – 2016. november 17-ig hatályosan – egy további feltételhez, mégpedig az ingatlanhasználó általi megrendeléshez kötötte a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettségét, melyet az ingatlanhasználó egyoldalúan alakíthatott. Ezt a megközelítést a Polgármester megkeresésünkre adott válaszában is megerősítette.⁵⁸ Ez azt jelentette, hogy mindazon ingatlanhasználók, akik e területeken üdülőnek nem minősülő – jellemzően zártkerti besorolású – ingatlanl rendelkeztek, és főszabályként az üdülőkre megállapított díjat voltak kötelesek fizetni, a közszolgáltatás megrendelésének elmaradása esetén

⁵⁸ A Polgármester tájékoztatása szerint a Kgyr. alapján a kiskertes övezetben a közszolgáltatást az azt megrendelők részére időszakosan, május 1. és október 31. között legalább hetenkénti gyakorisággal kell biztosítani.

mégis kivonhatták magukat a közszolgáltatás igénybevételének és a közszolgáltatási díj megfizetésének kötelezettsége alól.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megrendelésre történő igénybevételével összefüggésben felhívjuk a figyelmet arra, hogy amint az AJB-1801/2016. számú ombudsmani jelentésben megállapítottuk, a Mötv. 6. § c) pontja szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során egyes közszolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti. A Htv. 88. § (4) bekezdésének a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete – a Htv. 38. § (1) és (2) bekezdésében előírt általános igénybevételi-és díjfizetési kötelezettség figyelembevételével – rendeletben állapítja meg a *hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait*.

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

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

A Kgyr. módosítás előtti 7. § (6) bekezdésének előzőekben tárgyalt része a speciális településrészekben fekvő ingatlanok esetében fennálló igénybevételi kötelezettség vonatkozásában ugyanakkor meglehetősen nehezen értelmezhető és a gyakorlati alkalmazás szempontjából is problematikus. A hat hónapos kötelező igénybevételi kötelezettséget megállapító szabályt ugyanis teljességgel lerontja az ingatlanhasználó részéről történő megrendelés előírása, melynek módjáról egyébként a jogszabály sem ezen, sem más helyen további rendelkezést nem tartalmaz.

A polgármesteri állásponttal szemben a Közszolgáltató szerint *a megrendelés az üdülőknek nem minősülő ingatlanokra vonatkozik*, azaz azon ingatlanokra, ahol üdülés, pihenés céljait szolgáló és arra alkalmas felépítmény nincs, ahol viszont a Kgyr. 4. § 26. pontja szerinti háztartás van, ott a közszolgáltatás igénybevétele kötelező. Közölte, hogy a panasszal érintett ingatlan a Kgyr. szabályai értelmében háztartásnak minősül, melyre kiterjed a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége.

A Kgyr. mód. r. a következőképp módosította e rendelkezést: „7. § (6) A (...) *tompaszigeti* (...) *zártkertekben, valamint a (...) területén az üdülőknek nem minősülő, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas felépítménnyel rendelkező ingatlanok esetében az ingatlanhasználók részére a közszolgáltatás igénybevétele május 1- október 31. időszakban kötelező.*” A módosítás eredményeként kikerült a jogszabályból az érintett ingatlanhasználók közszolgáltatás megrendelésére vonatkozó lehetősége, mely által a továbbiakban nem kérdéses a közszolgáltatás igénybevételének általános kötelezettsége, valamint hogy ez az igénybevételi és díjfizetési kötelezettség – az üdülőingatlanokkal egyezően – 6 hónapos, meghatározott használati szezon szerint alakul.

Megállapítottuk, hogy a Kgyr. 7. § (6) bekezdésének azon – 2016. november 17-ig hatályban volt – fordulata, amely a felsorolt speciális településrészek vonatkozásában az ingatlanhasználók általi megrendeléshez kötötte a közszolgáltatás igénybevételének és a közszolgáltatási díj megfizetésének kötelezettségét, ellentétes volt a Htv. 38. § (1) és (2) bekezdésével és a Jat. 2. § (1) bekezdésével, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, T) cikk (3) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, melyet azonban a Kgyr. mód. r. 2016. november 17-től hatályosan megfelelően orvosolt.

4.2. A Htv. 35. § (1) bekezdésének e) pontja és a Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontja értelmében a törvényalkotó a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben rögzítse.

A közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének tényállásait a Kgyr. 27. § (3)-(6) bekezdései tartalmazzák.

A 27. § (3) bekezdése kimondja, hogy az ingatlanhasználó mentesül a díjfizetési kötelezettség alól, ha legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kéri a szolgáltatótól a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos kötelező közszolgáltatás szüneteltetését távolléte idejére, ha legalább 60 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik ingatlanán és az ingatlant más sem használja. A szünetelési kérelmet a szolgáltató a 30. nap elteltét követő hónap első napjával fogadja be.

A (4) bekezdés értelmében a *folyamatos szüneteltetésre irányuló kérelem* legfeljebb egy naptári évre vonatkozhat, a szolgáltatás szüneteltetésének meghosszabbítását a tárgyévet követő év január 15-ig az ingatlan használója írásban köteles kérni a szolgáltatótól. A szolgáltató a szünetelés meghosszabbítására vonatkozó kérelemnek akkor ad helyt, ha a kérelmező a bázis év⁵⁹ teljes időszakát érintően legalább két – az ingatlanon korábban tényleges szolgáltatást nyújtó – közüzemi szolgáltató (amelyikből az egyik áramszolgáltató) által kiállított, a bázis év nyitó és záró időszakára vonatkozó számlákkal vagy számlaegyenleggel (ami lehet gáz, víz vagy villanyszámla) igazolja, hogy az ingatlant a kedvezményezett időszakban senki nem használta. Igazolásra rész-számla benyújtása nem alkalmas. A szüneteltetés jogszerűtlen igénybevétele esetén a Szolgáltató jogosult a szüneteltetés kezdő időpontjára a szüneteltetést megvonni és a közszolgáltatási díj pótlólagosan kiszámlázására vonatkozó adatokat a díjbeszedőnek megadni, kivéve, ha a kérelmező hitelt érdemlően igazolja, hogy a szüneteltetést a kérelmében meghatározott időszagnál rövidebb időre vette jogszerűen igénybe.

A (6) bekezdés alapján a szolgáltató jogosult a helyszínen ellenőrizni a szüneteltetési nyilatkozat valóságtartalmát, amelyről jegyzőkönyv kerül kiállításra. A szüneteltetés jogszerűtlen igénybevétele esetén a Szolgáltató jogosult a szüneteltetés kezdő időpontjára visszamenőleg a szüneteltetést megvonni, a közszolgáltatási díj pótlólagos kiszámlázására és annak költségeire vonatkozó adatokat a díjbeszedőnek megadni. Amennyiben a kérelmező hitelt érdemlően igazolja, hogy a szüneteltetést a kérelmében meghatározott időszak egy részére jogszerűen vette igénybe, akkor a kezdő időponttól eltérő időpont is megállapítható.

A panaszos bejelentését a Közszolgáltató a Kgyr. 27. § (4) bekezdésében tárgyalt folyamatos szüneteltetésre irányuló kérelemként értékelte, és annak ellenére rendelkezett a 2015. május 1. és 2015. október 31. közötti időszakra a „szünetelési kedvezmény elfogadásáról”, hogy a panaszos beadványában egyértelműen nyilatkozott a tárgyi ingatlan hétvégenkénti látogatásáról, használatáról.

Fontos, hogy a beadvány mellékletei alapján nem került sor a Kgyr. 27. § (4) bekezdése szerinti, a bázis év teljes időszakát érintő legalább két közüzemi szolgáltató által kiállított nemleges fogyasztást igazoló számlák benyújtására sem, noha ezt a rendelet egyértelműen a szüneteltetés iránti kérelem közszolgáltató általi kedvező elbírálásnak feltételeként állítja, amennyiben a megelőző időszakban (évben) az ingatlanhasználó már élt a szüneteltetés lehetőségével.⁶⁰

Így állhatott elő az a helyzet, hogy noha a közszolgáltatás szüneteltetésének Kgyr.-ben meghatározott feltételei nem álltak fenn, a Közszolgáltató azok vizsgálata nélkül, illetve az ingatlan hétvégenkénti használatára vonatkozó panaszosi közlés ignorálásával előbb a közszolgáltatás szüneteltetéséről, majd a pár hónappal később – a rendeletben meghatározott használati szezon tartama alatt – foganatosított helyszíni szemle eredményeként ennek jogszerűtlen igénybevétel miatti megvonásáról határozott, továbbá közszolgáltatási díj és annak késedelmi kamatai, valamint adminisztrációs és „helyszíneléssel kapcsolatos” költségei megfizetését követelte.

A panaszos megkeresésére a Polgármesteri Hivatal azt közölte, hogy a Rendelet alapján – a Kgyr. 7. § (6) bekezdése szerinti rendelkezéseket szem előtt tartva – a kiskertes övezetben a

⁵⁹ A Kgyr. 4. § 27. pontja szerint „bázis év: a rendelet 27. §-ának alkalmazásában bázis évnek minősül - folyamatos szüneteltetésre irányuló kérelem esetén a megelőző év vagy szünetelési időszak (ha az rövidebb, mint egy év) - új kérelem esetén a 27. § (3) bekezdésében meghatározott időponttól a kérelmezett időszak végéig, de maximum a tárgyév december 31. napjáig terjedő időszak - lezárt (nem folyamatos) szüneteltetési időszak esetén: a megelőző naptári év szünetelési időszaka.”

⁶⁰ A beadvány szerint a panaszos a korábbi évek gyakorlatának megfelelően fordult kérésével a Közszolgáltatóhoz.

szolgáltatást az azt megrendelők részére, időszakosan, minden év május 1. és október 31. között legalább hetenkénti gyakorisággal kell biztosítani. Álláspontjuk szerint a panaszos ügyében a Kgyr. alapján a kötelező közzolgáltatás szüneteltetése, illetve annak megvonása fogalmilag kizárt, mivel a kiskertekre vonatkozóan megrendelés alapján történik a szolgáltatás igénybevétele.

Előzőekkel egyezően, a Polgármester megkeresésünkre adott válaszában jelezte, hogy a Kgyr. 27. § (3) és (4) bekezdései alapján a közzolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályok a megrendelésre igénybe vett közzolgáltatásra nem alkalmazhatók.

A hulladékgazdálkodási közzolgáltatás esetében fennálló Htv. szerinti általános, továbbá a Kgyr. 7. § (6) bekezdése szerinti, speciális településrészekre megállapított igénybevételi kötelezettség problematikájáról a 4.1. pontban részletesen szóltunk, a fentiekben ismertetett álláspont tekintetében az ott tett megállapításokat ehelyütt is irányadónak tartjuk.

Megállapítottuk, hogy a Közzolgáltató azáltal, hogy a panaszos tárgyi ingatlanát érintő, közzolgáltatás szüneteltetése iránti kérelmének a Kgyr. 27. § (3)-(4) bekezdéseiben rögzített feltételek vizsgálata nélkül, a kérelemben foglalt körülmények figyelmen kívül hagyásával adott helyt, majd utóbb, a korábban panaszosi kérelemben ismertetett tényállási elemeket helyszíni szemle keretében konstatálva, a jogszerűtlen igénybevétel miatti jogkövetkezményeket a panaszosra terhelte, a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette.

4.3. A panaszos beadványában azt is kifogásolta, hogy tompaszigeti ingatlana vonatkozásában a Közzolgáltató annak ellenére kötelezte a hulladékgazdálkodási közzolgáltatási díj visszamenőleges, a szüneteltetésre vonatkozó szabályok megsértése miatti megfizetésére, hogy az ingatlan ellenőrzése és karbantartása során jellemzően hétvégenként keletkező hulladékot a Közzolgáltatótól vásárolt emblémás zsákban gyűjtötte és adta át.

A Htv. 35. § (1) bekezdésének c) pontja kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az önkormányzati hulladékgazdálkodási közzolgáltatás ellátásának rendjét és módját, továbbá a közzolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 18. pontja szerint gyűjtődény a szabványos mérettel rendelkező hulladékgyűjtő edényzet, hulladékgyűjtő zsák, valamint az elkülönített hulladékgyűjtés céljából üzemeltetett eszköz, berendezés.

A Htv. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési hulladékot az ingatlanhasználó a) a hulladék képződésének helye szerinti ingatlan területén, b) a hulladék képződéséhez legközelebb eső gyűjtésre alkalmas területen vagy helyiségben, vagy c) a települési önkormányzat által kijelölt helyen, szabványos gyűjtődényben vagy hulladékgyűjtő zsákban gyűjti.

A Htv. 8. § (2) bekezdése alapján, ha a települési hulladékot hulladékgyűjtő zsákban gyűjtik, a zsákot olyan színnel, jelzéssel vagy felirattal kell ellátni, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a zsák milyen hulladékot tartalmaz.

Az ingatlanhasználókra vonatkozó fenti rendelkezések alapján a hulladék gyűjtésére és a közzolgáltató részére való átadására vonatkozó kötelezettség a gyűjtődény és/vagy hulladékgyűjtő zsák használatának lehetősége tekintetében *vagylagos*.

A 64/2008. Korm.r. 6. § (4) bekezdése értelmében a települési szilárd hulladék begyűjtésére szolgáló zsáknak a közzolgáltatótól való megvásárlása egyidejűleg jelenti a hulladékmennyiség kezelési költségének megfizetését is.

A 64/2008. Korm. r. 6. § (4) szerinti zsákos hulladékszállítással kapcsolatban az Alkotmánybíróság 139/2011. (XII.2.) számú határozatában kifejtette, hogy „a hulladék begyűjtésére szolgáló zsák árának tartalmaznia kell a hulladékmennyiség kezelésének költségét is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kr3. fenti rendelkezése [vagyis a 64/2008. Korm.r. 6. § (4) bekezdése] kogens előírásokat tartalmaz, attól az önkormányzat nem térhet el, azaz a zsákos egységcsomag megvásárlásával a helyi ingatlantulajdonosok nemcsak a zsákot magát vásárolják meg, hanem a hulladékszállítás díját is kifizetik.” Ezért a testület megsemmisítette az adott önkormányzati rendelet azon, a 64/2008. Korm.r. 6. § (4)

bekezdésével ellentétes rendelkezését, amely a hulladék begyűjtésére szolgáló zsákos egységcsomag árán felül szállítási díj fizetésére is kötelezte az ingatlan tulajdonosokat.

A Kgyr. a következőképp rendelkezik a Htv. 2. § (1) bekezdés 18. pontja szerinti hulladékgyűjtő edényekről.

A Kgyr. 4. § 10.) pontja értelmében a települési szilárd hulladék gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás keretében a szolgáltató szállítóeszközhöz rendszeresített 60, 80, 110, 120, 240, 770, 1100 literes űrmértékű edényzet használható.

A Kgyr. 5. § (3) bekezdése az *elkülönítetten gyűjtött hulladék* tekintetében rendelkezik a közszolgáltató által rendelkezésre bocsátott „sárga zsákos” vagy gyűjtőedényes gyűjtés lehetőségéről.

A gyűjtőedényekkel kapcsolatos további előírásokat a 7. § (1) bekezdése rögzíti. Eszerint a vegyes hulladék átadása a közszolgáltató által üzemeltetett speciális hulladékszállító járműhöz alkalmazható 60 literes edényzet esetében maximálisan 15 kg, 80 literes edényzet esetén maximálisan 20 kg, 110/120 literes edényzet esetében maximálisan 25 kg, 240 literes edényzet esetén maximálisan 50 kg össztömegű vegyes hulladék elhelyezését biztosító *gyűjtőtartály* igénybevételével történik. A szolgáltató a gyűjtőedény űrtartalmát vagy a vegyes hulladék e rendeletben meghatározott maximális súlyát meghaladó *többlethulladékot* csak akkor köteles elszállítani, ha azt az ingatlanhasználó a szolgáltató által rendszeresített *emlémás zsákban* helyezi ki. A többlethulladék elszállítása esetén – az emlémás zsákban való kihelyezést kivéve – a szolgáltató e többlethulladék elszállítását a többlethulladék mennyiségének megfelelő díj kiszámlázása érdekében jogosult jelezni a díjbeszedő felé. A kiskertekben és üdülő övezetekben lakó ingatlanhasználók az adott háztartásra alkalmazandó *legkisebb gyűjtőedény térfogatának megfelelő zsákban* (melynek súlya a 15, 20 illetve a 25 kg-ot nem haladhatja meg) is kirakhatják az elszállításra összegyűjtött vegyes települési szilárd hulladékot.

Kifejezetten a kiskertes speciális településrészekkel összefüggő részletszabály, hogy a Kgyr. 7. § (6) bekezdésének panasszal érintett időszakot is felölelő, korábban hatályos állapota szerint „*az időszakos ingatlanhasználók a szolgáltatást emlémás zsák, vagy a szolgáltató által biztosított, a megrendeléssel érintett időszakra érvényes azonosító jellel (matricával) ellátott gyűjtőedény használatával vehetik igénybe.*”

A Kgyr. mód. r. alapján ugyanezen jogszabályhely 2016. november 17-től hatályosan úgy rendelkezik, hogy az érintett ingatlanhasználók a közszolgáltatást „*szábványos gyűjtőedény vagy az (1) bekezdés negyedik francia bekezdésében meghatározott zsák használatával vehetik igénybe.*”

A Kgyr. 11. § (9) bekezdése szerint „*a szolgáltató által a szelektív hulladékgyűjtési célra rendelkezésre bocsátott „sárga” zsák, gyűjtőedény, illetve az ingatlanhasználó által megvásárolt emlémás zsák – melynek vételára már tartalmazta az elszállítás költségeit – elszállítása térítésmentesen történik.*”

Az előző jogszabályhelyek alapján a Kgyr. a hulladékgyűjtő edények (tartályok) mellett meghatározott esetekben lehetővé teszi a hulladékgyűjtő zsák használatát is. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a „sárga zsák” az elkülönítetten gyűjtött hulladék, a szolgáltató által rendszeresített *emlémás zsák* a többlethulladék, a 7. § (1) bekezdés szerinti, *üdülőkben és kiskertekben alkalmazható zsák* pedig az ezen ingatlanokon keletkezett települési hulladék gyűjtésére és átadására szolgál a hulladékgyűjtő edények mellett alternatív lehetőségként.

A speciális településrészekben fekvő ingatlanok, illetve az üdülőingatlanok tekintetében azonban a hulladékgyűjtő zsákokra vonatkozó szabályozás homályos és nehezen értelmezhető volt és bizonyos tekintetben – a módosítás ellenére – az is maradt. A módosítást megelőzően ezen ingatlanok tekintetében a 7. § (1) bekezdése opcionálisan – hulladékgyűjtő tartály helyett – „*az adott háztartásra alkalmazandó legkisebb gyűjtőedény térfogatának megfelelő zsák*” használatát is lehetővé tette, ezzel szemben a 7. § (6) bekezdése a kiskertek esetében *emlémás zsák* vagy érvényes azonosító jellel ellátott gyűjtőedény alkalmazását írta elő, ezáltal bizonytalanságot teremtve az *emlémás zsák* kizárólagos, többlethulladék gyűjtésére irányuló rendeltetését illetően.

Ezt az ellentmondást a jelenleg hatályos Kgyr. azzal oldja fel, hogy a 7. § (6) bekezdés immár szabványos gyűjtőedényről rendelkezik, valamint visszautal a 7. § (1) bekezdés szerinti, „*az adott háztartásra alkalmazandó legkisebb gyűjtőedény térfogatának megfelelő zsákra,*” kivéve az emlémás zsák fogalmát a rendelkezésből.

Lényeges, hogy a zsákos gyűjtés esetén alkalmazandó díjfizetési normák (Kgyr. 11. § (9) bekezdés) körében a rendelet egyáltalán nem tesz említést a kiskertekben használható, „*az adott háztartásra alkalmazandó legkisebb gyűjtőedény térfogatának megfelelő zsák*” beszerzésének módjáról, és arról, hogy ebben az esetben hogyan alakul az elszállítás díja. Ehhez képest a rendelet mind a sárga (szelektív), mind az emblémás zsák (többlethulladék) tekintetében tisztázza ezeket a részletszabályokat.⁶¹

Ahogy korábban jeleztük, a hulladékgyűjtő edényekkel kapcsolatos fenti rendelkezések tárgyi ügyben történt értelmezése és alkalmazása kapcsán szintén meglehetősen eltérések mutatkoztak a jogalkotó települési önkormányzat és a Közszolgáltató álláspontja között.

A Közszolgáltató megítélése szerint ugyanis a Kgyr. 7. § (1) bekezdésében szabályozott, kiskertekben alkalmazható, legkisebb hulladékgyűjtő edény térfogatának megfelelő zsák *nem azonos* a panaszos által hivatkozott, Közszolgáltatótól beszerezhető, és a rendelet korábban hatályos, 7. § (6) bekezdése szerinti emblémás zsákkal, ezáltal a zsák díja a hulladékszállítás költségeit nem tartalmazza.

A Polgármester megkeresésünkre adott válaszában megismételte a Kgyr. 7. § (6) bekezdésében foglalt, korábban hatályos normát, mely szerint a kiskerti ingatlanhasználók a közszolgáltatást emblémás zsák, vagy a közszolgáltató által biztosított, a megrendeléssel érintett időszakra érvényes azonosító jellel (matricával) ellátott gyűjtőedény használatával vehetik igénybe. Utóbbi jogszabályhely kapcsán a Közszolgáltató azonban arról tájékoztatott, hogy „*a Kgyr. 7. § (6) bekezdésében foglalt emblémás zsák és matricás gyűjtőedény nem került a közszolgáltatási területen bevezetésre, mivel az önkormányzat ezt a rendelkezést törölni kívánja a jogszabályból.*”

Megállapítottuk, hogy a Kgyr. 7. § (1) és (6), illetve 11. § (9) bekezdései szerinti, a felsorolt településrészekben fekvő ingatlanok ingatlanhasználóit érintő, gyűjtőedényekre vonatkozó, a panasszal érintett időszakban ellentmondásos és hiányos, továbbá a 2016. november 17-től hatályba lépett szabályozás alapján hiányos rendelkezései sértik a Jat. 2. § (1) szerinti normavilágosság követelményét, ezért az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében továbbá a 32. cikke (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszátérítést okoznak.

5. A Htv. 35. §-ának (2) bekezdése és 39. § (1) bekezdése 2015. január 1-jétől hatályosan írja elő egyrészt a települési önkormányzat elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről szóló, másrészt az ingatlanhasználó ehhez kapcsolódó, az érintett ingatlan területén képződő települési hulladék elkülönített gyűjtésére és a közszolgáltató részére történő átadására vonatkozó kötelezettségét.

A Hvhr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni.

A Hvhr. 7. § (2) bekezdésének a) pontja a különböző méretű hulladékgyűjtő edények közötti választás lehetőségével kapcsolatos szempontok között elsődlegesen határozza meg a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége figyelembevételének követelményét.

Ezt az általános érvényű, kógens szabályozást egészíti ki a Htv. 39. § (5) bekezdése, amikor megállapítja a települési önkormányzat előző hulladékfajtákon túli, további hulladéktípusok elkülönített gyűjtésére vonatkozó normaalkotási lehetőségét.

A Hvhr. 9. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közszolgáltató az elkülönítetten gyűjtött települési hulladékot szükség szerinti gyakorisággal, a vegyes hulladéktól elkülönítve szállítja el. A (4) bekezdés alapján a közszolgáltató az ingatlanhasználótól legalább a műanyag-, fém-, papír- és vegyes hulladékot házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el.

Az elkülönítetten gyűjtött műanyag-, fém-, papír-, és vegyes hulladék házhoz menő elszállításának minimumkövetelményét megállapító, a Hvhr. 9. § (2) és (4) bekezdésében foglalt általános szabály alóli eseti, ideiglenes kivételt a Hvhr. 9. § (6) bekezdése állapítja meg. E bekezdés

⁶¹ Lásd: Kgyr. 5. § (3), 7. § (1) és 11. § (9) bekezdései.

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.

Összefoglalva, a települési önkormányzatok általános szabályozási kötelezettsége 2015. január 1-jétől hatályosan a választható hulladékgyűjtő edények méretének és az igénybevétel feltételeinek megállapításán túl kiterjed – a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönző, helyi adottságokat tükröző szempontok figyelembevételével – a szelektív hulladékgyűjtés szabályainak meghatározására is.

Annak érdekében tehát, hogy az önkormányzati rendeletek megfelelően biztosítsák az egészséges környezethez való jog érvényesülését, valamint a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének megvalósulását, a választható edényméretekre vonatkozó szabályozás megalkotásakor – a Hvh. 7. § (2) bekezdésében foglalt szempontokra figyelemmel – az elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét is figyelembe kell venni és az edényhasználat feltételeit úgy kell megállapítani, hogy a hulladék környezettudatos, elkülönített gyűjtésére, és így a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözzön.

Mindezekhez képest a szelektív hulladékgyűjtés tekintetében a Kgyr. 5. § (1) bekezdése azt rögzíti, hogy az ingatlanhasználó köteles a tevékenysége során, valamint a háztartásában keletkező, illetve az átvett hulladékot a további kezelés, hasznosítás, ártalmatlanítás céljainak megfelelően *(lehetőség szerint elkülönítve)*, a környezet károsítását kizáró módon az e célra kijelölt gyűjtőhelyen, szabványos mérettel rendelkező hulladékgyűjtő edényekben összegyűjteni.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján *amennyiben a szolgáltató az ingatlanhasználó részére elkülönített gyűjtés céljára külön gyűjtőedényt biztosít*, az ingatlanhasználó a háztartásában keletkező hulladékot *köteles* az edényzet jellege szerint elkülönítetten gyűjteni és átadni.

Megállapítható, hogy a Kgyr. a települési hulladék elkülönített gyűjtését nem a Htv. és Hvh. rendelkezései szerinti kötelezettségként, hanem a közszolgáltató által nyújtható és ebben az esetben az ingatlanhasználók által igénybe veendő elvi lehetőségként szabályozza.

A Kgyr. 5. § (1) és (3) bekezdései ellentétesek ezért a fém- papír-, műanyag és üveg hulladékok elkülönített gyűjtésének kötelezettségére és ezen hulladékok vegyes hulladékkal való keverésére, továbbá az elkülönítetten gyűjtött hulladék átadására és elszállítására vonatkozó, a Htv. 39. § (1) és (5) bekezdéseiben, a Hvh. 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, továbbá a Hvh. 9. § (2) és (4) bekezdésével a tekintetben is, hogy az elkülönítetten gyűjtött hulladék átadásának és a közszolgáltató általi elszállításának szabályait a házhoz menő gyűjtésre vonatkozó általános kötelezettségekre tekintet nélkül állapítja meg.

Megállapítottuk, hogy a Kgyr. elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó rendelkezései az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében, továbbá a 32. cikke (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

Összefoglalás

A panaszos beadványában a szegedi Tompaszigeten fekvő ingatlanát érintően a Közszolgáltató hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésével, valamint a hulladékgyűjtő edényekkel kapcsolatos eljárását sérelmezte.

Előzőekkel összefüggésben megvizsgáltuk Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szabályozását is felölelő, az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló rendeleteit és az alábbi megállapításokat tettük.

A jogszabály szerkesztési alapelvek érvényesülését illetően megállapítottuk, hogy a Kgyr. bevezető része, formai és tartalmi struktúrája, egyes bekezdéseinek terjengőssége, jelöletlen szerkezeti egységei ellentétesek a Js. -rel, továbbá sértik a normavilágosság követelményét, ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk, hogy a Kgyr. egyes – korábban hatályos jogszabályokra visszavevethető – fogalmi meghatározásai a hatályos magasabb szintű jogszabályokkal ellentétesek, ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

A fentiekre is tekintettel megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzat nem tett eleget a Htv.-ben foglalt, törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségének.

A Kgyr.-ben nevesített speciális településrészekre vonatkozó szabályozással összefüggésben megállapítottuk, hogy a Kgyr. azon, a panasszal érintett időszakban hatályos rendelkezése, mely az ingatlanhasználók általi megrendeléshez kötötte a közszolgáltatás igénybevételének és a közszolgáltatási díj megfizetésének kötelezettségét, magasabb szintű jogszabályokkal való ütközése miatt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, melyet vizsgálatunk ideje alatt a Közgyűlés a Kgyr. mód. r. elfogadásával 2016. november 17-től hatályosan megfelelően orvosolt.

Megállapítottuk, hogy a Közszolgáltató a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette azzal, hogy a tárgyi ingatlant érintő, közszolgáltatás szüneteltetése iránti kérelemnek a Kgyr.-ben megállapított jogszabályi feltételek, illetve a panaszosi beadványban foglalt körülmények vizsgálata nélkül előbb helyt adott, majd utóbb, a panaszos által ismertetett tényállási elemeket helyszíni szemle keretében konstatálva, a jogszerűtlen igénybevétel miatti jogkövetkezményeket a panaszosra terhelte.

Megállapítottuk továbbá, hogy a Kgyr. a speciális településrészekben fekvő ingatlanok ingatlanhasználóit érintő, gyűjtőedényekre vonatkozó, a panasszal érintett időszakban ellentmondásos, a 2016. november 17-től hatályba lépett szabályozás alapján hiányos rendelkezései sértik a normavilágosság követelményét, ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

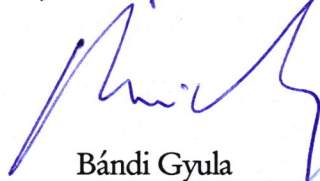
Megállapítottuk végül, hogy a Kgyr. elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

Intézkedés

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás megalkotását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben foglalt visszásságokat megfelelően és maradéktalanul kiküszöböli, és elősegíti az anyagfajtánként elkülönített hulladékgyűjtés ösztönzésével a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft. ügyvezetőjét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan betartásával való folytatásáról a jövőben annak érdekében, hogy a jelentésben megállapított, a panaszos tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság megelőzhető legyen.

Budapest, 2018. január 15.


Bándi Gyula

