

HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS – A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSÁNAK TÜKRÉBEN

SZAMEK GABRIELLA¹



Abstract

Az Alapvető Jogok Biztosának helyetteséhez, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyetteshez számos panasz érkezik a hulladékgyűjtési közszolgáltatás területéről. A panaszokban jelzettek rendszerszintű problémákat vetítettek előre, ezért a biztoshelyettes áttekintette, megvizsgálta e területet melynek eredményéről, tapasztalatairól állásfoglalást tette közzé.

Jelen tanulmány ezen állásfoglalást – az ebben feltárt rendszerszintű problémákat – mutatja be, érintve az e területre vonatkozó nemzetközi és Európai Unió elvárásokat és előírásokat, a hazai alkotmányos és jogszabályi előírásokat továbbá az Európai Unió Bíróságának valamint az Alkotmánybíróság joggyakorlatát.

The public service of waste management – in the light of the general opinion of the Hungarian Ombudsman for Future Generations

The Hungarian Ombudsman for Future Generations receives numerous complaints regarding the public waste management services. These complaints reflected on systemic problems, therefore the Ombudsman published a general opinion after an in-depth review of this area.

This study presents the general opinion and the problems revealed deep within the system. The paper also discusses the relevant international and European Union expectations, and the Hungarian constitutional and legislative regulations, furthermore the relevant decisions of the Court of Justice of the European Union and the Constitutional Court of Hungary.

1.

Magyarország Alaptörvénye nem vitásan az eddigi alkotmányos rendelkezésekhez képest sokkal szélesebb körben és számos innovatív elemet tartalmazva védelmezi a jövő nemzedékek érdekeit. Elsőként a Nemzeti Hitvallásban rögzíti, hogy „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Az Alaptörvény P) cikke az állam és mindenki kötelezettségévé teszi a nemzet közös örökségének védelmét, fenntartását és a jövő nemze-

dékek számára való megőrzését, megerősítve ezzel számos meglévő környezeti szabályozási területet, illetve megalapozva mindezek további erősítését, kiemelt módon utalva 'mindenki' felelősségére, elvárva ezzel az együttes cselekvést is. Az általunk vizsgált hulladékgyűjtési közszolgáltatás is eklatáns példája egy olyan területnek, ahol az egészséges környezethez való jog megvalósításáért, a nemzet közös örökségének védelméért, fenntartásáért és megőrzéséért a teljes termelői és fogyasztói láncnak, a közszolgáltatóknak és az államnak kell együttműködniük.

Másik kiindulási pontunk lehet a körforgásos gazdaság koncepciója², amely nem véletlenül kezeli a hulladékgyűjtési

¹ Jogász diplomáját 2014-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte. Ez évben kezdte meg PhD tanulmányait, melyben abszolutóriumot szerzett. Jelenleg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában dolgozik jogi főreferensként, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem megbízott oktatója és a Budapesti Corvinus Egyetem óraadója.

² A körforgásos gazdaság koncepciója a korábbi lineáris megközelítés helyett a termékek teljes életciklusát öleli fel. A természeti erőforrások végesek ezért is kell megtalálnunk a felhasználásuk környezetvédelmi és gazdasági szempontból egyaránt fenntartható módját. A körforgásos gazdaságban használt termékek és alapanyagok esetében az a cél, hogy az értéküket a lehe-

kodást a modell meghatározó részeként. Hazánk, valamint az Európai Unió előtt áll a feladat, hogyan csökkentjük le a hulladéktermelés ütemét. Nemzetközi szinten pedig az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai³ is foglalkoznak a hulladéktermelés problematikájával, a Célok 12. célkitűzése a fenntartható termelési és fogyasztási minták kialakítását hivatott elősegíteni.

Ha pedig most az alapvető jogok biztosa és annak környezeti ügyekért felelős helyettese munkája felől közelítünk, ki kell emelni, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelméért ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólójának feladata, hogy a jövő nemzedékek érdekei érvényesülését figyelemmel kísérelje, amelyhez elválaszthatatlanul hozzá tartozik a jelen nemzedékek érdekeinek hasonló védelme. E feladatkörében a szószóló folyamatosan figyelemmel kíséri a hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyzetét is, hiszen a hulladék keletkezésének megelőzése vagy legalább csökkentése, a hulladékok megfelelő hasznosítása révén a jövő nemzedékek terheit csökkentjük, természeti erőforráshoz jutási lehetőségeiket és esélyüket megőrizzük, miközben saját generációnk életfeltételeit is javíthatjuk. E tevékenysége kereti között adta ki a szószóló a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyzetével foglalkozó elvi állásfoglalását⁴, miután számos egyedi panaszból a rendszerszintű problémák egyre jobban kirajzolhatóvá váltak. Az elvi állásfoglalás célja többek között az volt, hogy felhívja a figyelmet azon rendszer szintű, komplex problémákra melyek változtatás nélkül előbb-utóbb a teljes rendszer összeomlásához vezetnek.

2.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kiemelkedően fontos része annak a keretrendszernek, amelyet az Alaptörvény *P) cikke* a nemzet közös örökségével kapcsolatban alkotmányos védelem alá helyezett, így az államot és mindenki más hármias kötelezettség – védelem, fenntartás, jövő nemzedékek számára való megőrzés – terheli az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, érvényesülése érdekében. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyidejűleg szerves része a környezet és a közegészségügy védelmi rendszerének.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer elmúlt években megvalósított átalakítása nyomán sajnálatos módon olyan egyértelmű értékvesztés volt megfigyelhető, melynek keretében érzékelhetően csökken a lakossági tudatosság és gondosság e területen, az önkormányzat szerepe is egyre

kisebb a közszolgáltatás helyi igényekhez való igazításában, illetve mindezzel párhuzamosan folyamatosan nőnek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók gazdálkodási és adminisztratív terhei is. Miközben a lakosság által fizetendő közszolgáltatási díjak mértéke – néhány területen mondhatni indokolatlanul – alacsony, nem vehető észre érdemi csökkenés az illegális hulladéklerakás mértékében, sőt – a gazdasági ösztönzés megvalósításának nehézségei miatt – inkább erősödés figyelhető meg. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás közszolgáltatói forráshiánnyal küzdenek, ami immár az ellátás biztonságosságát, folyamatosságát és a körforgásos gazdaságra való átállás fejlesztési lehetőségeit közvetlenül veszélyezteti. Mindezen hatások felvetik a jövő nemzedékek Alaptörvény *P) cikke* által védett érdekeinek, a *XX. cikkében* foglalt testi és lelki egészséghez fűződő jognak, valamint a *XXI. cikkében* foglalt egészséges környezethez való jognak sérelmét.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény nem értékesleges, hiszen a korábbi alkotmányhoz képest jóval erőteljesebb rendelkezéseket tartalmazva, elköteleződött a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett.⁵ Az Alkotmánybíróság 28/2017. (X. 25.) AB határozatában ismét kifejtette, hogy a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége. A védelmet olyan módon kell biztosítani, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmében a jelen generációt „három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.”⁶ Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában is, hogy az Alaptörvényben foglalt, az állampolgárokat terhelő, a természeti erőforrások megőrzésére vonatkozó kötelezettségből az a tényleges elvárás származik, hogy a fogyasztók a véges természeti erőforrásokat takarékos módon, azt nem pazarolva használják.⁷

Az Alkotmánybíróság a 10/2019. (III. 22.) AB határozatában leszögezte, hogy a jogalkotót megilleti az a jog, különösen az Alaptörvény *XXII. cikkében* foglalt közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében, hogy olyan jogszabályt alkosson, amely megfelelő felhatalmazás esetén akár egy közszolgáltatási rendszer gyökeres átalakításával is együtt járhat. Még az sem kizárt, hogy ez a változtatás egyúttal a jövőre vonatkozóan hosszú távú, határozott időre kötött szerződéses viszonyokba történő beavatkozással járjon együtt. Ilyenkor azonban a jogalkotónak – számos más kötelezettsége mellett – figyelemmel kell lennie minden fél méltányos érdekeire. Vagyis az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amelyeket a bírósági úton való szerződésmódosítás is megkövetel. „Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozta azt is, hogy a szerződésekbe történő állami beavatkozás megítélésénél abból kell kiindulni, hogy „a jobbiztonság követelményei, a szerződés-

tó leghosszabb ideig megőrzésk; a hulladéktermelés és az erőforrás-felhasználás szintje minimális legyen, az élettartamuk végét elért termékekben lévő erőforrások bent maradjanak a gazdaságban, az ismételt felhasználás révén további értékeket teremtve. (lásd pl. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/76/eroforras-hatekonysag-es-a-korforgasos-gazdasag>; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10447-2018-INIT/en/pdf>)

³ l. <https://jak.ppke.hu/kiadvanyaink/1-vilagunk-atalakitasa>

⁴ elérhető: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladegazdalkodasi_kozszolgalatasi_mukodesi_problemairol.pdf

⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [91].

⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [33].

⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat 71. bek

ses szabadság, a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az egyedi szerződések bírói úton való módosítása feltételeitől a jogalkotó a szerződések tömegének módosításakor nem térhet el. A magánjogi tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. A bírói szerződésmódosítás a magánfelek eltérő érdekeinek új egyensúlyba hozására alkalmas eszköz az eset összes körülményeinek mérlegelésével. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett.⁸ Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat.”⁹

Kizárólag egy olyan fenntartható hulladékgazdálkodási rendszer felelhet meg ezen elvárásoknak, amely az ellátásbiztonság mellett ösztönözi a megelőzést, az újrahasználatot és a hasznosítást, az elkülönített hulladékgyűjtést, alkalmas az illegális hulladéklerakás visszaszorítására, és amelyben a díjképzés révén a szennyező átlátható és követhető módon megfizeti szennyezésének költségeit.

3.

A hulladékgazdálkodás területén különösen sok uniós előírással találkozhatunk, illetve a stratégiák, koncepciók egy részének tervezési szintje is ott található. EU-előírás¹⁰ legalább a papír, fém, műanyag és üveg esetében az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer felállítása. A hulladék-keretirányelv határozza meg többek között azt is, hogy „2020-ig legalább a háztartásokból származó papír-, fém-, műanyag- és üveghulladék, illetve lehetőség szerint egyéb forrásokból a háztartásokból származó fenti hulladékokhoz hasonló hulladék estében az újrahasználatra való előkészítést és az újrafeldolgozást tömegében átlagosan minimum 50 %-ra kell növelni.”¹¹ A 2030-ra pedig:

- a települési hulladék újrafeldolgozási arányát 65%-ra kell emelni;
- a csomagolási hulladék újrafeldolgozási arányát 75%-ra kell emelni;
- az összes hulladék legfeljebb 10%-át lehet lerakókban elhelyezni.¹²

A hulladék keretirányelv végrehajtását az Európai Bizottság folyamatosan nyomon követi, ennek során tapasztaltakról pedig jelentéseket ad közre. Legutóbbi, korai előrejelző jelentésében 14 tagállam, köztük Magyarország esetében jelezte annak fennálló veszélyét, hogy nem lesznek képesek teljesíteni a 2020-ra kitűzött 50%-os célértéket a települési hulladék újrahasználatra való előkészítés és az újrafeldolgozás

vonatkozásában. A Bizottság országspecifikus intézkedéseket vázolt fel a nemzeti hatóságok szoros bevonásával, ahhoz, hogy a kitűzött célt az összes tagállam el tudja érni. Az egyik, a Bizottság által javasolt intézkedés a háztartásokat a hulladék szelektálására ösztönző intézkedések bevezetése volt.¹³

Ugyancsak 2018-ban került kiadásra az OECD környezeti teljesítményértékelése.¹⁴ Ebben jelezte, hogy „51. 2008 óta Magyarország központosította és államosította a hulladékgazdálkodási rendszert. A központi kormányzat fokozatosan átvette az önkormányzatoktól a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjak megállapításának és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók kifizetésének felelősségét. Ez veszélyezteti az önkormányzatok rugalmasságát, hogy a hulladékgazdálkodási szolgáltatásokat saját igényeikre szabják, ami esetlegesen lassítja a hulladék-teljesítmény javulását.

(...)

53. Az új központosított hulladékgazdálkodási rendszer célja helyi szinten a nemzeti hulladékgazdálkodási politikák végrehajtásának javítása. A nemzeti célkitűzések és célok azonban nem mindig jól illeszkednek a helyi prioritásokba. A helyi hulladékgazdálkodási tervek megszüntetése megnehezítheti a helyi területek sajátos kihívásainak kezelését. Valójában nagy a különbség a megyék és az önkormányzatok teljesítményében, különös tekintettel a települési hulladék elkülönített gyűjtésére.

(...)

58. Magyarország a hulladéklerakási járulék 2013-ban történt bevezetésével tovább növelte a gazdasági eszközök használatát. A járulék sikeresen elterelte az építési és bontási hulladékot a hulladéklerakóktól, ahol ösztönözte a feltöltési műveletek során történő hasznosítást. A hulladéklerakási járulék összege azonban a 2014-es szinteken ragadt. Mivel a hulladéklerakási költségek továbbra is alacsonyok, a piac számára nem megfelelő jelzés ez arra, hogy a hulladékot eltérítsék a hulladéklerakóktól.

59. A háztartások hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjait, szociális okokból, országos szinten megállapítva, 2012-ben először befagyasztották, majd 2013-ban csökkentették. Ez kéréseket vetett fel a települési hulladékgazdálkodás hosszú távú finanszírozásával és a hulladékgazdálkodási vállalkozások azon kapacitásainak költségmentésével kapcsolatban, amelyek közszolgáltatási tevékenységek ellátásában vesznek részt (EB, 2017a).¹⁵

4.

Az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez egyeztetni kell megteremteni mindenki hozzáférést a közszolgáltatáshoz,¹⁵ és a közszolgáltatás színvonalának emelését.¹⁶

⁸ 10/2019. (III. 22.) AB határozat [40], 8/2014. (III. 20.) AB határozat [91].

⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat [67].

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: hulladék keretirányelv)

¹¹ Hulladék keretirányelv 11. cikk (2) bekezdés a) pont

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_hu.htm

¹³ COM(2018) 656 final A Bizottság jelentése az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának A hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozás végrehajtásáról, és ennek részeként a települési hulladék újrahasznosítására/újrafeldolgozására vonatkozó 2020-as cél elérése terén elmaradó tagállamokra vonatkozó korai előrejelző jelentésekről (Kiadásának ideje: 2018. szeptember 24.)

¹⁴ OECD KÖRNYEZETPOLITIKAI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS – MAGYARORSZÁG, ÉRTÉKELÉS ÉS AJÁNLÁSOK, 2018 Agrárminisztérium, Magyarország, a magyar nyelvű kiadás

¹⁵ Alaptörvény XXII. cikk.

¹⁶ Alaptörvény XXVI. cikk.

Emiatt az államnak Alaptörvényből fakadó kötelezettsége egyebek között a közszolgáltatással kapcsolatos költségek alakulásának figyelembevétele, valamint a díjak befagyasztása és a rezsi-csökkentés következményeként megjelent hiányzó bevételek forrásának szükségképpen megteremtése. Erre azért kell feltétlenül sort keríteni, mert a rendszer működési problémái nem vezethetnek oda, hogy a közszolgáltatások biztonsága az anyagi háttér bizonytalanná válása – pl. a folyamatos működést érintő likviditási problémák – miatt veszélybe kerüljön.

A hazai törvényi szabályozás alapját a Ht.¹⁷ adja, amely több fogalmat is a hulladék-keretirányelv meghatározása szerint definiál. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról való gondolkodás egyik leglényegesebb fogalma a települési hulladéké¹⁸. A Ht. definíciója szerint települési hulladék a háztartási¹⁹ és a háztartási hulladékhoz hasonló²⁰ szilárd hulladék,²¹ ezek jelentik tehát a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tárgyát. Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás alatt pedig a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését, vagyonkezelését és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatást érti a jogalkotó.²² A hulladékgazdálkodás célja, sorrendje a hulladék-hierarchiában jelenik meg, amelyet a haza szabályozás változatlanul vett át a Hulladék keretirányelvből. A hulladék-hierarchia szerint az alábbi elsőbbségi sorrendként kell alkalmazni a hulladékmegelőzésre és -gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és politika terén:

- a) megelőzés;
- b) újrahasználatra való előkészítés;
- c) újrafeldolgozás;
- d) egyéb hasznosítás, például energetikai hasznosítás; valamint
- e) ártalmatlanítás.²³

¹⁷ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény.

¹⁸ Megjegyzendő, hogy a hazai szabályozás bevezette és használja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék fogalmát is. E fogalmat azonban a Ht. nem definiálja, tartalmazza, csak használja. A fogalom meghatározását a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendeletben tartalmazza. A rendelet 2. § (1) bekezdés 2. pontja szerint „*hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék: a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 42. § (1) bekezdés a)–e) pontjában meghatározottak szerint összegyűjtött, átvett, illetve elszállított hulladék, ideértve az ilyen hulladék kezeléséből származó másodlagos hulladékot is.*” E fogalom meghatározás meglehetősen tautológikus. Fontos azt is kiemelni, hogy e fogalom csak az idézett kormányrendelet alkalmazásában értelmezhető és értelmezendő.

¹⁹ Háztartási hulladék: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot [Ht. 2. § (1) bekezdés 21. pont].

²⁰ Háztartási hulladékhoz hasonló hulladék: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló [Ht. 2. § (1) bekezdés 22. pont].

²¹ Ht. 2. § (1) bekezdés 43. pont.

²² Ht. 2. § (1) bekezdés 27. pont.

²³ Hulladék keretirányelv 4. cikk (1) bekezdés.

A hulladékgazdálkodást a hulladék-hierarchiának megfelelően, annak fokozatosságát betartva kell megszervezni, olyan szabályozási környezetet kialakítva, amely eleget tesz e követelményeknek. Ez segítené elő a hulladék mennyiségének csökkentését, a körforgásos gazdaság kialakítását.

A Ht. a közszolgáltatáson belül megkülönböztet önkormányzati hulladékgazdálkodási, valamint állami hulladékgazdálkodási közfeladatot. A hulladékgazdálkodás tervezése során a tagállamoknak többek között figyelemmel kell lenni az elővigyázatosság és a fenntarthatóság elveire, valamint a gazdasági életképességre is.²⁴ A Ht. a hulladékkal kapcsolatos tevékenység megszervezésére előírja, hogy minden tevékenységet úgy kell megszervezni és végezni, hogy az a környezetet a lehető legkisebb mértékben érintse, a környezet terhelése és igénybevétele csökkenjen, ne okozzon környezetveszélyeztetést vagy környezetszennyezést, biztosítsa a hulladék-képződés megelőzését, a képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését, a hulladék hasznosítását, továbbá környezetkímélő ártalmatlanítását.²⁵

4.1.

Másik kiindulási pontunk a helyi önkormányzatok hulladékgazdálkodásban betöltött szerepe. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint a hulladékgazdálkodás a helyi közügyek, illetve a helyben ellátható közfeladatok körébe tartozóan a helyi önkormányzat feladata²⁶ A Ht. szerint önkormányzati feladat az önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása és a közszolgáltatási szerződés megkötése.²⁷ Állami közfeladat a hulladékgazdálkodás országos szintű megszervezése, mely feladatot jelenleg a NHKV Zrt.²⁸ látja el.²⁹

A helyi önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződéssel biztosítják.³⁰ E feladat ellátására – szűk kivételektől eltekintve – közbeszerzési eljárást követően csak egy közszolgáltatóval köthetnek írásbeli szerződést. A közszolgáltató csak nonprofit gazdasági társaság lehet, illetve rendelkeznie kell minősítési engedéllyel és megfeleléségi véleménnyel.³¹ Az önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről, és abban az esetben, ha az önkormányzat díjkezdményt

²⁴ Hulladék keretirányelv 4. cikk (2) bekezdés 3. mondat.

²⁵ Ht. 4. §.

²⁶ Mötv. 13. § (1) bekezdés 19. pontja.

²⁷ Ht. 34.–35. §.

²⁸ A Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: NHKV Zrt.) került a Ht. 32/A. § (2) bekezdésének megfelelően Koordináló szervként kijelölésre, az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésében.

²⁹ Ht. 2. § (1) bekezdés 27b. pont.

³⁰ Ht. 33. § (1) bekezdése.

³¹ Ht. 34. §.

vagy díjkompenzációt állapít meg, a hulladékgyűjtési díj közszolgáltatási díj ezáltal meg nem fizetett összegét az állami szereplő, az NHKV Zrt. számára az önkormányzat köteles megtéríteni.³² Annak ellenére, hogy a helyi szabályokat az önkormányzat rendelete tartalmazza, és a közszolgáltató tevékenységét elviekben ennek alapján köteles végezni, továbbá a közszolgáltatót az önkormányzat választja ki, mégis tevékenységének megfelelését az állami szereplő, az NHKV Zrt. értékeli függetlenül az önkormányzat erre vonatkozó álláspontjától. E megfelelési véleményen keresztül az állam közvetlenül belenyúlhat a közszolgáltató és az önkormányzat közötti kapcsolatba azáltal, hogy a megfelelési véleményt bármikor visszavonhatja, és a visszavonás esetén az önkormányzat köteles a közszolgáltatóval kötött szerződését felmondani.

Hulladékgyűjtési közszolgáltatást a hulladékgyűjtési közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény alapján minősített nonprofit gazdasági társaság végezhet, amennyiben a települési önkormányzattal kötött hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgyűjtési közszolgáltatást lát el. A közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik az önkormányzati hulladékgyűjtési közfeladat folyamatos ellátásáról, a feladatkörébe tartozó hulladékgyűjtési tevékenységeket a hulladékhierarchiára figyelemmel úgy választja meg, hogy az előírt és az OHKT-ben³³, foglalt megelőzési, hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzések teljesülni tudjanak, ezt, az NHKV Zrt. ellenőrzi és erről megfelelési véleményt állít ki a közszolgáltató részére. Ezekon túl a tevékenység végzéséhez a közszolgáltató köteles környezetvédelmi biztosítást kötni vagy céltartalékot képezni.

A hulladékgyűjtési közszolgáltatási rendszerváltozás után a Möt. és a Ht. továbbra is a települési önkormányzatok közfeladataként szabályozza a hulladékgyűjtést, viszont azok mozgásterét – a fentiekből is érzékelhetően – jelentősen csökkent. Az önkormányzatok a közszolgáltatást jellemzően helyi közügynek tekintették, és néhány helyen még ma is annak tekintik. A Ht. módosításainak következtében a települési önkormányzat megváltozott feladat- és hatásköre azonban arra utal, hogy az állam ezt a közszolgáltatást is a helyben ellátható közszolgáltatások körébe tartozónak tekinti. Ennek első megjelenése a hulladékgyűjtési közfeladat kettéválasztása és az állami hulladékgyűjtési közfeladat önálló nevesítése. A törvényi változások azonban nem tették egyértelművé, hogy a hulladékgyűjtés már nem helyi közügy, hanem csupán helyben ellátott közfeladat, amely a meglévő rendszerben koherencia-problémákat, illetve bizonytalanságot okoz.

4.2.

Az állami hulladékgyűjtési közfeladat szabályozása esetében is tetten érhető az inkoherencia. A miniszteri szint

³² Ht. 35. § (2)-(3) bekezdés. Meg kell említenünk azt is, hogy jelenleg a díjmentesség megtérítésének kérdése nincs megfelelően rendezve, ezzel további problémát okozva.

³³ Országos Hulladékgyűjtési Köszolgáltatási Terv Ht. 32/A. § (1) bekezdés d) pont.

vizsgálatakor is tisztán látszik a hulladékgyűjtési feladatok széttagoltsága. A hulladékgyűjtés feladatait, és az azért való felelősség a környezetvédelem általános rendszerétől elszakítva az innovációs és technológiai miniszter³⁴ (a továbbiakban: ITM) feladat és hatáskörébe tartozik. A Statútum-rendelet ugyanakkor a nemzeti vagyoneért felelős tárca nélküli minisztert (a továbbiakban: NVTNM) jelölte meg, mint a nemzeti közszolgáltatásért felelős minisztert.³⁵ E feladatának körében többek között az NVTNM az állami tulajdonú gazdasági társaságok irányításával segíti a hulladékgyűjtési közszolgáltatásokhoz és a víziközmű-szolgáltatásokhoz kapcsolódó kormányzati célok megvalósítását.³⁶ A hulladékgyűjtéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök leválasztása a környezetvédelmi feladat- és hatáskörökről³⁷ azzal a veszéllyel jár, hogy sérül az integráció elve, azaz a környezetvédelmi szempontok nem épülnek be kellőképpen a hulladékgyűjtésről szóló miniszteri szintű döntésekbe. Ugyancsak változhatnak a prioritások, hiszen környezetvédelmi és gyűjtési alapokon állva nem feltétlenül azonos szempontok fognak érvényesülni. Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik előfeltétele az integráció elvének³⁸ érvényesülése. Csak egy jól működő hulladékgyűjtés szolgálja kétségtelenül a környezetvédelem érdekeit is, amelyhez képest a szervezeti dezintegráció ellentétes eredményre vezet.

4.3.

Ki kell emelnünk a hulladékgyűjtési közszolgáltatás területén a fogyasztók/lakosság/tehát az egyén felelősségének kérdését. A lakosság egyrésztől magatartásával/fogyasztásával tudja a leginkább befolyásolni hulladéktermelését³⁹ mértékét, másrészt pedig a lakosság lesz a közszolgáltatás költségeinek egyik fedezője. A hulladékgyűjtési közszolgáltatás körében értelemszerűen főképp a hulladék termelőjének kötelezettsége a hulladék elkülönített (szelektív) gyűjtése, amennyiben ennek feltételei adottak, legyen az házhoz menő rendszer, hulladékszigetek, vagy más megoldás. Ezzel szemben a hulladéktól sokan csak megszabadulni szeretnének, le-

³⁴ Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (továbbiakban: Statútum-rendelet) 116. §.

³⁵ Statútum-rendelet 144. §.

³⁶ Statútum-rendelet 146. § c) pont.

³⁷ A hulladékokkal kapcsolatos általános elvárás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Kvt.) is megjelenik, a 30. §-ban valamint a Statútum-rendelet 88. §.

³⁸ Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 11. cikk „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”, valamint az Alapjogi Charta 37. cikke is hasonlóan fogalmazza meg az integráció alapelvét. A C-205/08. sz. ügyben az EUB emlékeztetett, hogy „az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó közösségi jogi rendelkezést az egész Európai Közösségben önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját”. [ECLI:EU:C:2009:767 (48)].

³⁹ Természetesen ezt a kérdést más tényezők is befolyásolják, mindenképpen e kérdéshez tartozik és megjegyzendő ehhez kötődően a termékek csomagolására vonatkozó előírások.

hetőség szerint minél olcsóbban, nem törődve a hulladéknak a környezetre gyakorolt hatásaival. Ez komoly problémákat vet fel és hozzájárul az illegálisan lerakott hulladékok mennyiségének növekedéséhez. E probléma kezelésének egyik alapvető eleme lenne a lakosság szemléletformálása, melyhez elengedhetetlen megfelelő és egyértelmű tájékoztatás arról, hogy a hulladék milyen nyersanyagokat és energiát hordoz, a szelektív gyűjtéssel azok miként járulhatnak hozzá a körforgásos gazdaság kialakításához, az adott településen milyen szelektív gyűjtési lehetőségek vannak, melyik szelektív gyűjtőedénybe pontosan mi kerülhet.⁴⁰ A lakosságot érintő szemléletformáló és felvilágosító kampányok mellett a környezeti nevelésnek is komoly szerepet kell szánni, akkor is, ha az csak több éves távlatban hoz érzékelhető eredményt.

A szemlélet megváltoztatására nagy szükség van a kevesebb hulladék termeléséhez, a lerakott hulladék mennyiségének csökkentéséhez, a hulladék elhagyásának megszüntetéséhez, ezzel is hozzájárulva a jövő generációk megfelelő életfeltételeinek biztosításához. Ehhez a kevésbé hatékony szankcionáló eszközök helyett a preventív szemléletű megfelelő gazdasági ösztönzőkre épülő szabályozás kimunkálása is szükséges, hiszen kétségtelenül igaz, hogy mindenki (beleértve a fogyasztókat is) a saját gazdasági racionalitása mentén cselekszik.

A lakosság másik szempontból azért lesz a hulladékgazdálkodási szabályozás sarokköve, mert ingatlanhasználóként fedezi is a közszolgáltatás költségeinek egy részét. Ingatlanhasználó alatt az ingatlan birtokosát, tulajdonosát, vagy kezelőjét, valamint a társasházat és a lakásszövetkezetet, értjük aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére köteles⁴¹ és akinek (amelynek) a közszolgáltató a rendelkezésére áll.⁴² Az ingatlanhasználó közszolgáltatási szerződést köt a közszolgáltatóval. E szerződés lényeges tartalmát jogszabályok befolyásolják, a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes lenne. Ha a jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.⁴³

Az ingatlanhasználónak nincs szabadsága abban a kérdésben, hogy akarja-e a közszolgáltatási szerződést megkötöni vagy sem, ez mindenképpen kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság ezt a megoldást már kezdetben alkotmányosnak ítélte és kifejtette ennek kapcsán, hogy az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási hulladékot, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével ártalmatlanítanak az ingatlanhasználók.⁴⁴

⁴⁰ AJB-4369/2018.

⁴¹ Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a közszolgáltatás kötelező igénybevételéről. Lásd például: 1288/B/1996. AB határozat, ABH 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 399/B/2002. AB határozat.

⁴² Ht. 2. § (1) bekezdés 34. pont.

⁴³ Ptk. 6:60. § (1) bekezdés.

⁴⁴ 52/2000. (XII. 18.) AB határozat (Indokolás III. 4.).

E szerződésben tehát a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlanulajdont szerez. A megkötött szerződésből fakadó díjat az ingatlanhasználó a Koordináló szerv részére fizeti meg, az ingatlanhasználó felé számlázási tevékenységet jelenleg a Koordináló szerv folytat.

A közszolgáltatási díj és az ellátás finanszírozásával kapcsolatosan – ugyan egy korábbi, tehát részben más szabályozási környezetben – az Alkotmánybíróság már állást foglalt. A 3213/2013. (XII. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alapvetően megfelelőnek tartotta az általánny jellegű díjat, hiszen az önkormányzat a feltételeket, kereteket tág körben szabályozhatja, és nem tekintette alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó általánnyal vagy törvényes vélelem felállításával szabályoz. Az Alkotmánybíróság azt is elfogadta, hogy az önkormányzati rendelet (Ör.) általánnyt állapított meg, amelynek alapja az ingatlanban lakók, az ingatlant használók száma, elismerve azt, hogy „az ingatlanban lakók száma jó közelítéssel képes meghatározni a ténylegesen kibocsátott szemet mennyiségét. Az pedig életszerűtlen és a jogalkotótól nem elvárható, hogy arra kötelezze a szemet szállítást végző szolgáltatót, hogy a ténylegesen keletkező szemetmennyiséget minden egyes ingatlan esetében minden alkalommal pontosan mérje meg, és ez alapján határozza meg a fizetendő díj mértékét.”⁴⁵

4.4.

A szabályozás jelenlegi rendszeréből következően elszakadt egymástól a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj, amelyet az ingatlanhasználó fizet közszolgáltatás ellenszolgáltatásaként, valamint a tényleges közszolgáltatást végző szolgáltatóhoz befolyó, a rendszer működtetésének alapját adó szolgáltatási díj. A közszolgáltató már nem jogosult számlázásra, valamint a díjak beszedésére, ez az NHKV Zrt. feladatává és kötelezettségévé vált, ezzel megtöbbszörözve, áttekinthetelenné téve a rendszert. E megoldás következménye jelenleg, hogy a lakos nem kap időben számlát vagy egyszerre többet is, és a közszolgáltató nem jut rendszeresen költségei megtérítéséhez, hiszen a díjbevitel sem érkezik be a számlázási anomáliák folytán az NHKV Zrt-hez. Arról nem is beszélve, hogy a két díjazás közötti eltérés okán a lakos nem kap visszajelzést arról sem, vajon megfelelően teljesíti-e a takarékos hulladékgazdálkodás elvárásait, illetve a szolgáltató kapcsolata a szolgáltatás alanyaival érdemben elvész.

Az NHKV Zrt. késedelmes számlázása miatt több panasz is érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. Mind a Szószóló elvi állásfoglalásában, mind pedig az AJB-187/2019.

⁴⁵ 3213/2013. XI. 2.) AB határozat [19].

számú közös jelentésben⁴⁶ rögzítésre került, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendeletben 20. § (1) bekezdése alapján az NHKV Zrt. a számlázási tevékenységét a helyi közszolgáltató adatszolgáltatása alapján végzi, mivel a számlázáshoz szükséges adatok a közszolgáltató birtokában vannak. Az adatszolgáltatás megfeleléséért a jogszabályok szerint a közszolgáltató felel, ez az ő kötelezettsége. Az adatszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok mind a számlázás előkészítését és végrehajtását hivatottak segíteni az adatszolgáltatási kötelezettséggel. Azonban a kormányrendelet számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely az NHKV Zrt. számára biztosítja a számlázáshoz szükséges adatok beszerzését, illetve hiányos vagy késedelmes adatszolgáltatás esetén is a számla kibocsátását. Miközben a közszolgáltató nem megfelelő adatszolgáltatásának komoly jogi következményei lehetnek – az NHKV Zrt. a közszolgáltató e minőségének megőrzéséhez szükséges megfelelési vélemény kiadását megtagadhatja vagy visszavonhatja –, addig a számla kibocsátása elmaradásának semmi jogkövetkezménye nincsen. Kiemelendő, hogy az NHKV Zrt. kötelezettsége (vagyis hogy mindig határidőben számlázzon) elmulasztásával az ellátás biztonságát veszélyezteti, ha emiatt nem tudja a közszolgáltatók számára átutalni a közszolgáltatás ellenértékét jelentő szolgáltatási díjat. A közös jelentésben hangsúlyozásra került, hogy a hatályos jogszabályok értelmében az ingatlanhasználóknak joguk van negyedévente megkapniuk a közszolgáltatási díjról szóló számlákat, ennek teljesen figyelmen kívül hagyását a rendszer esetleges anomáliái sem indokolhatják, ebben az esetben ez összefügg a jogbiztonság követelményével is.⁴⁷

Mindezek mellett a közszolgáltatási díj megállapítására szolgáló rendelet a mai napig nem került megalkotásra, a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló, a korábbi törvény⁴⁸ szerinti jogszabály⁴⁹ hatályos jelenleg is, amely több ponton ellentétes a Ht.-val – lévén hogy más jogszabályi környezetet képviselnek.

4.5.

Az NHKV Zrt. tevékenysége meghatározó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer összes szereplőjére nézve. A Ht. 2. § (1) bekezdésének 27b. pontjában foglalt meghatározás szerint „állami hulladékgazdálkodási közfeladat: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszerzése.” Az állam hulladékgazdálkodási közfeladatait a Ht.

32/A. § (1) bekezdése határozza meg. E feladatok ellátására a Ht. koordináló szerv létrehozását rendeli el, a Koordináló szerv feladatainak ellátására a Kormány részvénytársaságot alapított, ez az NHKV Zrt.⁵⁰

Az NHKV Zrt. az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátása során többek között önkormányzatok és régiók kérdéseit koordinálja, hasznosítható hulladékot értékesít, országos tervet készít és hajtja végre, vagyont kezel és ad-nygonkezelésbe, beszedi a közszolgáltatási díjat, kifizeti a közszolgáltatót és jogkövetkezményeket maga után vonó értékeket fogalmaz meg. E tevékenységek részben magánjogi, részben közhatalmi – *igazgatási és/vagy hatósági* – jellegűek. Az NHKV Zrt. tevékenységét szabadon – és bizony a *külső szemlélő számára olybá tűnhet*, hogy tényleges jogkövetkezmények nélkül – végzi. Az érintett szereplők nem tudják, hogy mikor és kihez fordulhatnak, ha az NHKV Zrt. jogszabályban rögzített kötelezettségének teljesítését elmulasztotta, vagy úgy érzik, hogy jogával visszaélve hozott döntést, vagy egyáltalán nem értenek egyet a meghozott döntéssel. Ezért jogbiztonság szempontjából aggályos az NHKV Zrt. többes szerepe, és azok jogi jellegének tisztázatlansága, amit erősít az NHKV Zrt. jogi formája.

Lássuk az NHKV Zrt. szabályozásának egyik markáns példáját, a megfelelési véleményt, amit az NHKV Zrt. a *közszolgáltatók értékelésére* ad ki. A megfelelési vélemény azt a célt szolgálja, hogy csak olyan közszolgáltató nyújthasson közszolgáltatást, amelyiknek tevékenysége megfelel az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervben⁵¹ (a továbbiakban: OHKT) foglaltaknak. A megfelelési vélemény megléte egyrészt feltétele a közszolgáltatóvá válásnak, másrészt annak, hogy a közszolgáltató az is maradjon, hiszen megfelelési vélemény hiányában⁵² a közszolgáltató nem jogosult a továbbiakban hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésére. A megfelelési vélemény az állami közfeladatot ellátó NHKV Zrt. döntése, egy olyan értékelés eredménye, amely a közszolgáltatásban részt venni kívánó személy alapvető jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti, az Alaptörvény *XII. cikkének* (1) bekezdésében meghatározott vállalkozáshoz való jog szabadságát korlátozza. Ezért neme lehet kétséges, hogy a megfelelési vélemény kiadása, visszavonása közhatalmi döntésnek minősül. Függetlenül annak megjelenési formájától a megfelelési véleményen keresztül az NHKV Zrt. az ügyben érdemi döntést hoz, egy tőle független jogalany (a közszolgáltató) jogát és kötelezettségét

⁵⁰ 69/2016. (III. 31.) Korm. rend. 3. §.

⁵¹ Lásd az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervre vonatkozó részletes szabályokról szóló 68/2016. (III. 31.) Korm. rendeletet.

⁵² Érdemes szót ejtenünk arról, hogy előfordult olyan ideiglenes szolgáltatóvá való kijelölés melyben ugyan azt a szolgáltatót jelölték ki ideiglenes szolgáltatóvá az NHKV Zrt. javaslatára, mely azért nem lehetett közszolgáltató a továbbiakban, mert az NHKV Zrt. a megfelelési véleményét azonnali hatállyal visszavonta. Ez történt Telki esetében például, ott a katasztrófavédelem a Zöld Bicske Nonprofit Kft.-t jelölte ki ideiglenes közérdekű szolgáltatóvá az NHKV Zrt. javaslatára, holott az egész eljárás azért kezdődött meg, mert az NHKV Zrt. a Zöld Bicske Nonprofit Kft. megfelelési véleményét azonnali hatállyal visszavonta. Ezt a kijelölést azóta többször is meghosszabbították (lásd: <http://pest.katasztrofavedelem.hu/letoltes/document/pest/840-telki-kijelolo-1117.pdf> valamint <http://pest.katasztrofavedelem.hu/letoltes/document/pest/874-telki-hosszabito.pdf>).

⁴⁶ elérhető: http://www.ajbh.hu/documents/10180/2932608/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+hullad%C3%A9kgazd%C3%A1llkod%C3%A1si+elleni+panasz+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+187_2019/5088b9e5-d83f-2c3d-d19a-961516bbef52?version=1.0

⁴⁷ AJB-187/2019. számú közös jelentés 13.o.

⁴⁸ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény.

⁴⁹ A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet.

állapítja meg, ellenőrzi, valamint adatot igazol, márpedig mindez hatósági jellegű tevékenység.

Figyelemmel arra, hogy az NHKV Zrt. tőle független jogalannyal szemben jár el, miközben érinti a közszolgáltató alapvető jogát, jogos érdekét, tehát e téren hatóságként lép fel, ezért eljárásával szemben felmerül a tisztességes eljárásról való jog védelmének kérdése. Fontos belátnunk a tisztességes eljárásról való joggal kapcsolatosan, hogy a többi korlátozhatatlan alapvető jog érvényesüléséhez nélkülözhetetlen az eljárás tisztességéhez tartozó elemek érvényesülése.⁵³ A tisztességes eljárásról való jog egyik legfontosabb eleme, hogy az állam biztosítson megfelelő fórumot, jogorvoslati – bíróság előtti jogorvoslatot is értve ezalatt – rendszert az embereknek egymással vagy az állammal való jogvitáik eldöntésére.⁵⁴

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) számos döntésében foglalkozott más a tisztességes eljáráshoz való joggal. Példaként hozható, hogy a *Posti és Rahko v. Finnország* ügyben⁵⁵ az EJEB elmarasztalta Finnországot, amikor a finn állam időnként rendeletekkel korlátozta a halászatot azokban a vizekben, amelyek tekintetében egyébként szerződés alapján magánszemélyeknek halászati jogot engedélyezett. Az érintetteknek ugyanakkor nem volt meg a lehetősége a finn jog alapján, hogy e rendeleti szerződés-korlátozásokat bíróság előtt megkérdőjelezze. Az EJEB visszautasította a finn kormány arra vonatkozó védekezését is, miszerint az érintetteknek a vonatkozó rendeletek megsértése és az ennek egyenes következményeként ellenük indított eljárás árán meglelt volna a lehetősége a bírósági úthoz, mondván, hogy senki sem kényszeríthető jogszabálysértésre azért, hogy polgári jogai érvényesítése érdekében bírósági utat vehessen igénybe. Az EJEB hangsúlyozta azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében⁵⁶ (a továbbiakban: EJE) biztosított jogok nem elméletiek és illuzórikusak, hanem nagyon is gyakorlatiasnak és hatékonyak kell lenniük.⁵⁷

A hatósági/közigazgatási szerepeket ugyancsak a jogbiztonság érvényesítése miatt kiterjesztően kell értelmezni. Erre legjobb útmutatót az Európai Unió Bírósága által hozott régebbi ítéletben találhatunk, amely ugyan nem sajátosan hulladékgyűjtési vagy környezetvédelmi ügyben született, azonban hosszú ideje általánosan elfogadott és alkalmazott hivatkozás a jogbiztonság tekintetében. Az eset – amelynek elsődleges tárgya a közvetlen hatály elvének értelmezése volt – egyértelművé teszi, hogy a hatóság tényleges fogalma kiterjesztő módon értelmezendő, magában foglalja mindazokat a szerveket, akik közhatalmat gyakorolnak, még ha egyes feladatokra vagy esetekre szűkítve is teszik ezt.

„20. Az eddig elmondottakból következik, hogy a testület, bármilyen is legyen annak jogi formája, amelyet az állam jog-

szabály által felelőssé tett olyan közszolgáltatásokért, amelyeket az állam felügyel és ennek okán sajátos jogkörökkel ruházta fel ezeket, olyanokkal, amelyek a magánszemélyek közötti jogviszonyok keretein túlmennek, olyannak minősül, mint amelyre az irányelv rendelkezéseinek közvetlen hatálya érvényesülhet.”⁵⁸

Az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz való jogot az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának,⁵⁹ a további emberi jogi nemzetközi egyezményeknek,⁶⁰ az EJE⁶¹ valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának⁶² megfelelően rögzíti a XXIV., valamint XXVIII. cikkeiben, külön deklarálva a hatóságok tisztességes eljárásának és a jogellenesen okozott kár megtérítésének kötelezettségét. E rendelkezések mellett az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása rögzíti többek között azt is, hogy „Az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

Az Alaptörvény fent említett XXIV. cikke többek között a pártatlan, tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot és az indokolási kötelezettséget tartalmazza. A tisztességes eljáráshoz való (alap)jogot és a jogorvoslatihoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikke szabályozza általános jelleggel.

Az Alkotmánybíróság is többször foglalkozott a tisztességes eljáráshoz való jog értelmezésével, ezzel kapcsolatosan kifejtette, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, a személyére vonatkozó iratokba betekintszen, és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják.⁶³ A tisztességes eljárás olyan minőségként került megállapításra az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.⁶⁴ Összességében megállapítható, hogy egy eljárás tisztességessége több annak szabályszerűségénél, vagyis akár minden eljárási szabály betartása mellett is lehet egy eljárás tisztességtelen.⁶⁵

Az NHKV Zrt., mivel nem közigazgatási szerv, ezért hatósági ügyeihez hatáskört kivételesen, felhatalmazás útján a megfelelő intézményi és garanciális követelmények megtartásával gyakorolhat(na), márpedig a gyakorlatban kétségtelenül rendszeresen él is ezekkel a jogaival, míg a tényleges felhatalmazás elmaradt.

⁵⁸ C-188/89. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, A. Foster és társai kontra British Gas esetben, 1990. július 12. (E.C.R. 1990.p. I-03313)

⁵⁹ <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng10-12> cikkeik.

⁶⁰ Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet

⁶¹ EJE 6. cikk.

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> 41. cikk.

⁶³ 5/2018. (V. 17) AB határozat [14].

⁶⁴ 6/1998. (III. 11.) AB határozat (Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”)

⁶⁵ 21/2016. (XI. 30.) AB határozat [37].

⁵³ LAMM Vanda szerk. (2018): *Emberi jogi enciklopédia*, Budapest, HVGORAC, 680.

⁵⁴ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor szerk. (2003): *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 703.

⁵⁵ *Posti and Rahko v. Finland* (27824/95) EJEB ítélet 2002. szeptember 24.

⁵⁶ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

⁵⁷ *Västberga Taxi Aktiebolag an Vulic v. Sweden* (36985/97) EJEB ítélet 2002. július 23.

A közszolgáltató közszolgáltatási tevékenységéhez elengethetetlen a megfelelési vélemény, ezért a közszolgáltató alapvető joga, jogos érdeke e vélemény megléte. Alapvető joga az is, hogy a megfelelési vélemény kiadására irányuló eljárásban meghallgassák, az iratokba betekinthessen, végül pedig a döntés ellen jogorvoslatot kérhessen. Jelenleg azonban, bár az NHKV Zrt. a megfelelési vélemény kiadásakor tagadhatatlanul hatósági jogkörrel jár el, az eljárásban nem érvényesülnek az alapvető eljárásjogi garanciák. Ennek oka, hogy hatósági ügyének végzéséhez nem született meg a megfelelő felhatalmazás. E fennálló rendszer, amely a közszolgáltatók számára nem biztosítja az alapvető eljárási garanciákat, illetve a döntéssel szemben jogorvoslatot, visszásságot okoz az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjog, valamint az Alaptörvény XXVI-II. cikkében foglalt jogorvoslatihoz való alapjog tekintetében.

4.6.

A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a jelenlegi közszolgáltatási rendszer további problémás pontjaként azonosította a hulladéklerakási járulékot, amely valójában a szennyező fizet alapelvének⁶⁶ megjelenítése lehetne. A szennyező fizet elv tág értelemben két részre is osztható: a tényleges felelősség, tehát a környezetre gyakorolt negatív hatásokért való helytállás értelmében és a környezethasználat megfelelő gazdasági következményeinek kialakítása értelmében. A szennyező fizet elve kifejezetten is irányadó a hulladékgazdálkodás területén is,⁶⁷ hiszen a gazdasági ösztönzőknek fontos szerepe van, a szennyező fizet elve vagy másképp a felelősség elve épp azt jeleníti meg arányosan, hogy aki tevékenysége során terheli a környezetet, az fizesse is meg ennek költségeit. A szennyezőnek van választási lehetősége, hiszen dönthet úgy, hogy más, kevésbé szennyező tevékenységet választ vagy akár úgyis, hogy egyáltalán nem „szennyez”. A szennyező fizet elvén alapuló gazdasági eszközök feladata pedig e döntés meghozatalának befolyásolása.⁶⁸ Meg kell jegyeznünk, hogy a szennyező fizet elvének tényleges érvényesülését nem jelenti egy olyan koncepció, amelyben a szennyező csak részben fizet. Nem fizeti meg valójában a szennyezésének költségeit akkor, amikor egy (jellemzően) kisebb részét fizeti meg a valós költségeknek.

A közszolgáltatási rendszerben a hulladéktermelőnek is van választása, dönthet úgy, hogy csökkenteni a hulladékának mennyiségét, valamint úgy is, hogy megfelelően elkülönítetten gyűjti a különböző hulladékarományokat és gondoskodik azok hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról. A hulladéklerakási járulékos feladata az lenne, hogy e döntés költségeit beépítse a rendszerbe. Vagyis, aki több hulladékot termel és egyben több hulladékot ad át ártalmatlanításra az ennek a többletköltségeit fizesse is meg. Az EUB több döntésében is

foglalkozott már a hulladéklerakási járulékkal, illetve az azonos működési elvre építő gazdasági eszközökkel. Hotel Futura és társai⁶⁹ ügyben az EUB a hulladékadók megállapításának módjának összhangját vizsgálta a szennyező fizet elvére tekintettel. Az EUB megállapította: „Másodszor a szennyező fizet elve nem ellentétes azzal, hogy a tagállamok a szolgáltatás igénybevevőinek a települési hulladéktermelési kapacitásuk alapján meghatározott kategóriái szerint módosítsák az e kategóriák azon összes költséghez való hozzájárulását, amely a települési hulladék gazdálkodási és ártalmatlanítási rendszerének a finanszírozásához szükséges.(...) E tekintetben meg kell állapítani, hogy a hulladékártalmatlanítás utáni adó számítása céljából a települési hulladék gyűjtési és ártalmatlanítási szolgáltatása igénybevevőinek a kategóriái közötti adójogi megkülönböztetés – hasonlóan az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozásban előírt, a hoteltársaságok és az egyének közötti megkülönböztetéshez –, amely olyan objektív kritériumok, mint a hulladéktermelési kapacitásuk vagy a termelt hulladék jellege alapján történik, amelyek közvetlen kapcsolatban vannak a szolgáltatás költségével, megfelelőnek bizonyulhatnak az említett szolgáltatás finanszírozása céljának az eléréséhez.”

A Pontina Ambiente Srl. kontra Regione Lazio⁷⁰ ügyben az EUB a hulladéklerakó üzemeltetőjére kivetett hulladékokra vonatkozó adók tekintetében vizsgálta a szennyező fizet elvének megvalósulását. Az EUB kimondta: „Következésképpen, bár a tagállam kivethet a hulladékokra olyan adót, amelyet a hulladéklerakó üzemeltetőjének kell megfizetnie, és amelyet a hulladékot lerakó önkormányzatnak számára meg kell térítenie, ezt csak azzal a feltétellel teheti, ha ehhez az adózási eszközhöz olyan intézkedések kapcsolódnak, amelyek annak garantálására irányulnak, hogy az adó megtérítésére ténylegesen és rövid időn belül sor kerül annak érdekében, hogy az említett üzemeltető ne viseljen az érintett önkormányzatok késedelmes fizetéséből származó túlzott terheket, és így ne kerüljön veszélybe a szennyező fizet elv megvalósulása. Ha ugyanis e költségek viselése az üzemeltetőt terheli, az ahhoz vezet, hogy olyan hulladékok ártalmatlanításával kapcsolatos költségeket visel, amelyek nem az ő tevékenysége következtében keletkeztek, hanem amelyeket ő csak ártalmatlanít az általa nyújtott szolgáltatások keretében.”

Egy frissebb ügyben, a VG Čistoća d.o.o. és Đuro Vladika, Ljubica Vladika ügyben az EUB a települési hulladékgazdálkodás és ártalmatlanítás költségeinek finanszírozásával foglalkozott. Ítéletében megállapította, hogy: „Ami települési hulladékgazdálkodás és ártalmatlanítás költségeinek finanszírozását illeti, amennyiben a szolgáltatást a »birtokosok« összesége számára közösen végzik, a tagállamok a 2008/98 irányelv 15. cikke alapján kötelesek biztosítani, hogy főszabály szerint a szolgáltatás minden igénybe vevője ezen irányelv 3. cikke értelmében vett »birtokosként« közösen viselje a hulladék ártalmatlanításának összes költségét. (...) Az uniós jog jelenlegi állása szerint nem létezik az EUMSZ 192. cikk alapján elfogadott olyan szabályozás, amely a tagállamok számára a települési hulladék ártalmatlanítása költségének finanszírozásával kapcsolatban pontos módszert írna elő oly módon, hogy ezt a finanszírozást azonos módon biztosíthatja az érintett tagállam

⁶⁶ Rió-i Nyilatkozat 16. elve, EUMSZ 191. cikk (2) bekezdés, Kvt. 9. §.

⁶⁷ Hulladék keretirányelv preambulum (26) bekezdés; 14. cikk.

⁶⁸ Az EUB számos ítéletében foglalkozott már ezen alapelvvel. Lásd tárgybán például a C-293/97. sz. ún. Standley és Metson ügy (ECLI:EU:C:1999:215) valamint a C-378/08. sz. ügy (ECLI:EU:C:2010:126).

⁶⁹ C-254/08. sz. ügy (ECLI:EU:C:2009:479) (52) (54).

⁷⁰ C-172/08. sz. ügy (ECLI:EU:C:2010:87) (38).

választásától függően adón, díjon vagy más eszközön keresztül. (...) a 2008/98 irányelv 14. cikkét és a 15. cikkének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azokkal az uniós jog jelenlegi állása szerint nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgya, és amely a települési hulladékgazdálkodás és ártalmatlanítás finanszírozása céljából egyrészt olyan díjat határoz meg, amelyet az e szolgáltatás igénybe vevői által termelt hulladék mennyiségének becslése alapján, és nem az általuk ténylegesen termelt és gyűjtésre leadott hulladék mennyisége alapján számítanak ki, másrészt az igénybe vevőknek hulladékbirtokos minőségükben olyan kiegészítő díj megfizetését írja elő, amelyből származó bevétel a hulladék kezeléséhez, beleértve az újrafeldolgozást is, szükséges tőkeberuházások finanszírozására szolgál. (...)”⁷¹

A hazai hulladéklerakási járulék célja⁷² is az lenne, hogy csökkentse a hulladék mennyiségét azáltal, hogy legalább részben a hulladéktermelővel fizeteti meg az ártalmatlanítás és ebből adódó környezethasználat többletköltségeit. Vagyis minél több hulladékot termel az ingatlanhasználó, annál többet szükséges fizetnie. Azzal azonban, hogy a hulladéklerakási járulékot nem az ingatlanhasználókkal fizeteti meg⁷³ a jelenlegi szabályozási rendszer, a környezetvédelmében felállított közszolgáltatási rendszer alapját sérti és így az nem képes hatékonyan betölteni célját.

4.7.

A tervszerűség környezetjogi alapelvvel kapcsolatban is vizsgálást tart fel a szószóló. A hulladékgazdálkodás területén csakúgy, mint a környezetvédelem más területein is kiemelt fontossággal bírnak a tervek. A tervszerűség a környezetjog egyik alapelve, hiszen a környezetvédelem területén tartós eredményt csak hosszú távú gondolkodással, valamint a lépések alapos megtervezésével lehet elérni. A stratégiákban már a jogalkotó által is leszögeztet és szakmai konszenzussal tételezett célok tételes végrehajtása a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is szolgálja, mivel biztosítja, hogy a jövőre tekintettel megszülető távlatos szakmai programok a mindennapi jogalkalmazásban megfelelően érvényesülnek. A tervezés megköveteli a hosszú távú környezeti stratégia, környezetpolitika kidolgozását, amelyet elsősorban középtávú, illetve rövidtávú tervekben kell részletezni.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás legfontosabb tervévé ugyanakkor újabban az OHKT⁷⁴ vált, melyben az állam „többek között meghatározza a közszolgáltatás ellátásának optimális területi lehatárolását és az adott területen minimálisan

ellátandó közszolgáltatási feladatokat.” Az állam az OHKT előkészítésére az NHKV Zrt.-t jelölte ki, elfogadása kormányhatározattal történik. Az OHKT hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendszerében betöltött szerepének fontosságát jelzi, hogy a Ht. rendelkezései alapján az NHKV Zrt. állapítja meg, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerem fejlesztése⁷⁵, továbbá, hogy a közszolgáltató tevékenysége megfelel-e az OHKT-ben foglaltaknak⁷⁶, melyről megfelelőségi véleményt állít ki. E megfelelőségi vélemény, ahogy azt már bemutattuk, egyike a közszolgáltatóként való működés feltételeinek. Az OHKT tartalmazza többek között az adott közszolgáltatási területen minimálisan ellátandó közszolgáltatási feladatokat, illetve a célokhoz vezető megfelelőségi követelményeket és előírásokat, továbbá hogy miként kell megszerveznie a közszolgáltatónak a közszolgáltatás ellátását. Az egyik ilyen követelmény a közszolgáltatás körébe tartozó elkülönítetten gyűjtött hulladékok esetében megjelölt visszagyűjtési/hasznosítási arány előírása, melynek teljesítése megfelelőségi vélemény kiadásakor a rendszer szerint fontos szempont. Az OHKT rendelkezéseire épül továbbá a közszolgáltatót megillető szolgáltatási díj megfizetése is.⁷⁷

Az OHKT hulladékgazdálkodás közszolgáltatási rendszerben betöltött kiemelt szerepe ellenére a 2017-es évet meghatározó OHKT csak 2017 decemberében került elfogadásra, a 2003/2017. (XII. 22.) Korm. határozattal. Így tehát, bár az OHKT-ben foglaltak a 2017-es évvel kapcsolatosan tartalmaznak előírásokat, ez mégsem vált megismerhetővé a rendszer szereplői számára 2017. december végéig⁷⁸, holott egy terv megfelelő végrehajtásához elengedhetetlen, hogy a végrehajtásában résztvevők azt megismerjék, az abban foglaltakhoz megfelelően hozzá tudják igazítani a céljaikat, tevékenységeiket. Ha nem így történik, azzal nemcsak sérül a tervszerűség alapelve, hanem mindez a környezet potenciális veszélyeztetésével is fenyeget. Meg kell jegyeznünk, hogy a 2018-as évre vonatkozó terv e kézirat lezárásáig nem született meg.

Az OHKT specialitásából következően több, a közszolgáltatókat közvetlenül érintő döntés meghozatalában, valamint a közszolgáltatási rendszer finanszírozásában is kulcsszerepet játszik. Felmerül tehát a kérdés, hogy miként lehetséges egy olyan terv alapján döntést hozni, vagy arra finanszírozást alapozni, amely az adott döntés meghozatalakor még nem is létezik? Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen abban a tekintetben, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – azon belül elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világo-

⁷¹ C-335/16. sz. VG Čistoća d.o.o. és Đuro Vladika, Ljubica Vladika ügy (ECLI:EU:C:2017:242) (25) (26) (32)

⁷² Megjegyzendő, hogy az újrahaznosítást több módon is elő lehet készíteni, ilyen szelektív gyűjtés a házaknál valamint a szelektív rendszer a szolgáltatóknál. Egy olyan rendszerben, ahol a szolgáltatónál van a szelektív, ott akár ösztönzőleg is hathatna a rájuk telepített lerakási díj.

⁷³ A Ht. 3. § (1) bekezdésének g) pontja alapján nem lehet a hulladéklerakási járulékot a lakosságra áthárítani.

⁷⁴ Ht. 32/A. § (1) bekezdés d) pont, valamint az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervre vonatkozó részletes szabályokról szóló 68/2016. (III. 31.) Korm. rendelet.

⁷⁵ Ht. 32/A. § (1) bekezdés e) pont.

⁷⁶ Ht. 32/A. § (1) bekezdés f) pont.

⁷⁷ A Koordináló szerv által fizetendő hulladékgazdálkodási szolgáltatási díjról szóló 13/2016. (V. 24.) NFM rendelet 2. § (1) bekezdés 2. pont, valamint az 5. §.

⁷⁸ A kormányhatározatot tartalmazó Magyar Közlöny 2017. évi 222. számában jelent meg, 2017. 12. 22-én. Az ekkor megjelent kormányhatározat ugyanakkor csak az OHKT elfogadásáról rendelkezett, magát az OHKT-t nem tartalmazta.

sak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság teremti meg a jogalanyok számára azt a lehetőséget, hogy magatartásukat ténylegesen lehetőségük legyen a jog előírásaihoz igazítani.⁷⁹ Az OHKT kései elfogadásával a 2017-ben az adott területen minimálisan ellátandó közszolgáltatási feladatokra vonatkozó megállapítások 2017 végén, a tervezési időszak végén láttak napvilágot. Ezzel elvonták azt a lehetőséget a közszolgáltatóktól, hogy magatartásukat az OHKT elvárásaihoz igazítsák, ezzel az Alaptörvény *B) cikkével* kapcsolatos visszásságot okozva.

Tekintettel arra, hogy az NHKV. Zrt. jogkövetkezményekkel járó közhatalmi jellegű döntéseinek alapja az éves OHKT-t kihirdető kormányhatározat, ezért elengedhetetlen lenne, hogy az éves OHKT-ról szóló kormányhatározat minden tárgyét megelőző december 31-ig kihirdetésre kerüljön, illetve az NHKV honlapján megjelenjen, hogy az érintettek – az önkormányzatok, a közszolgáltatók, a közszolgáltatást igénybevevők – megismerhessék és a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket megtehessék. Ennek hiányában a tisztességes eljárás és a jogbiztonság szempontjából is aggályosak az NHKV Zrt. az OHKT-ra tekintettel meghozott döntései. Ugyanígy az egészséges környezethez való alapjog érvényesüléséhez is nélkülözhetetlen az OHKT időben való elfogadása.

Az OHKT kormányhatározattal kerül elfogadásra, amely a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. §-a alapján közjogi szervezetszabályozó eszköz. A közjogi szervezetszabályozó eszközben a Kormánynak joga van arra, hogy a szervezetét, működését, tevékenységét illetve cselekvési programját szabályozza. Azonban a kormányhatározat nem jogszabály, nem írhat elő általánosan kötelező magatartási szabályt.⁸⁰ Az OHKT ugyanakkor a települési önkormányzatokra, társulásaikra és a közszolgáltatókra is tartalmaz általánosan követendő előírást. Így az Alaptörvény *B) és T) cikkeinek* való maradéktalan megfelelést az jelentené, ha az OHKT jogszabályban⁸¹ kerülne elfogadásra.

5.

A fentieket figyelembe véve a következő elvi jellegű elvárás-csomag fogalmazható meg a közszolgáltatás hosszú távú kiszámíthatósága kapcsán:

- a szennyező fizet elvének elsődlegességére épülő, a közszolgáltatás ellátását biztonságossá tevő finanszírozási rendszer megteremtése,
- a tervszerűség, amely magában foglalja a termék gyártását, fogyasztását, annak hulladékká válása utáni kezelé-

⁷⁹ Az Alkotmánybíróság jogbiztonsághoz kötődő széles körű joggyakorlatából példaként hozható a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat (indokolás [49]); 38/2012. (XI. 14.) AB határozat (indokolás [84]) illetve a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat (indokolás [58]).

⁸⁰ Alaptörvény *T) cikk*.

⁸¹ Jelen esetben kormányrendeleti forma lehetne a célszerű megoldás.

sét és az ezeket érintő különböző területi szintű tervek összehangolását, függetlenül attól, hogy éppen milyen az adott állami – azonban belül a kormányzati – feladatmegosztás, vagy az önkormányzatok szerepe,

- a tervekért felelős állami és önkormányzati szereplők, a közszolgáltatók és a közszolgáltatást igénybe vevők együttműködése,
- a környezeti szempontok integrálása a tervekbe, azok végrehajtása során is,
- a társadalom aktív részvételén keresztül a hulladéktermelő lakosság tudatformálása, a termékekben, illetve a hulladékban rejlő természeti erőforrások értékének megbecsülése érdekében,
- olyan rendszer kialakítása, amely lehetőséget és ösztönzést nyújt a folyamatos fejlesztésre és innovációra.

Elvi jelleggel fogalmazható meg az is, hogy a szabályozórendszer csak akkor tekinthető átláthatónak és kiszámíthatónak, ha:

- tisztázott és stabil a szereplők közötti jogviszonyok jellege és tényleges tartalma, illetve ehhez igazodóan a szereplők jogai, kötelezettségei és felelőssége,
- a közszolgáltatásról, a közszolgáltatók tevékenységéről, személyéről szóló közhatalmi jellegű döntések a tisztességes eljárás alkotmányos követelményeivel összhangban álló, egyértelmű eljárási szabályok mentén születnek,
- a jogok gyakorlását, a kötelezettségek teljesítését nem hátráltatja, vagy éppen nem lehetetleníti el az információhoz való hozzáférés korlátozott, vagy késleltetett volta, és
- a szabályozórendszer változása esetén a változás által érintetteknek kellő felkészülési idő áll rendelkezésükre a megváltozott viszonyokhoz való alkalmazkodásra.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer csak akkor tekinthető fenntarthatónak, ha az egyértelmű és stabil szabályozási környezet mellett a közszolgáltatás ellátása folyamatosan biztosított, és ehhez nincs szükség gyakori külső beavatkozásra.

6.

Jelen cikk a szószóló hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról szóló elvi állásfoglalás során feltárt főbb, a jogtudomány szempontjából talán kiemelten fontos probléma bemutatására, megfelelő kontextusba helyezésére szorítkozik. Az Alaptörvényből fakadó kötelezettségünk teljesítéséhez, valamint a testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való jog megfelelő érvényesüléséhez nélkülözhetetlen a megfelelő hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer kiépítés és fenntartása. Ez azonban nem a jól kitűzött cél, a körforgásos gazdaság megvalósítása érdekében kell teljesebben menjen, annak érdekében hogy a fogyasztási és termelési mintáink valóban fenntarthatóakká váljanak és így nem csak szóban, hanem érdemben is át tudjuk alakítani világunkat.