

**JOGÁGI GUBANCOK A KÖZÉRDEK ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN
A TIZENKÉT FEJŰ SÁRKÁNY – AVAGY MINDEN EGYBEN?**

Pump Judit¹

Lassan nem lepődünk meg azon, ha április elseje, mint egy rossz tréfa, olyan jogszabályok hatályba lépését² jelenti, melyek az AB gyakorlata alapján³ a jogbiztonság egyik legalapvetőbb követelményét, a felkészülési idő biztosítását sem elégítik ki, hiszen a módosított hulladéktörvény⁴ (Ht.) és a koordinálóra vonatkozó kormányrendelet⁵ címzettjeinek olyan jogszabályi követelményeknek kellett volna, kellene megfelelni, mely jogszabályok nem születtek meg és egy részükkel a jogalkotó máig adós.

Lassan az is megszokottá válik, hogy a hulladékos közszolgáltatásban érintett szereplők – állami, önkormányzati szereplő, közszolgáltató, a közszolgáltatást igénybevevő ingatlanulajdonos/használó (igénybevevő) – egymáshoz való viszonya, felelősségi szabálya, a közszolgáltatás gazdasági feltételrendszere, ideértve a pénzügyi és kockázatviselési feltételeket is, egyik napról a másikra megváltoznak.

Az alábbi gondolatokkal a magánjog és a közjog viszonyának elméleti tisztázásához szeretnék hozzájárulni azzal, hogy néhány alapkérdés megválaszolásának szükségességére hívom fel a figyelmet. A bejegyzés megírását az MTA Közjogi Albizottságának⁶ megalakulása teszi időszerűvé, hiszen az Albizottság céljaként azt határozta meg, hogy az egyes jogágakon túlnyúló kérdéseket vizsgálja. Az írást gondolatébresztőnek szánom, rámutatva a jogszabályokban felbukkanó, a gyakorlatot egyértelműen meghatározó, sokszor ellentmondásos, újszerű jogintézmények sorsára, elméleti tisztázatlanságára.

1. Az új rendelkezések nem érintették azt, hogy továbbra is az önkormányzat a felelős a közszolgáltatásért, miközben annak meghatározásában vajmi kevés szerepe van már, hiszen feladata szinte teljes mértékben leszűkül a kormányhatározattal elfogadott Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv (OHKT) végrehajtására, amire tekintettel még önkormányzati rendeletét is módosítani⁷ kell, saját vagyoni döntéseihez előzetes jóváhagyást kell kérnie, szerződő partnereinek kiválasztásához nem határozhatja meg szabadon a feltételeket, szerződéseinek tartalma állami szereplő előzetes vagy utólagos jóváhagyásától függ, a szerződések teljesítését szabadon nem ítéheti meg stb. Mindezek alapján felmerül a kérdés, hogy vajon tekinthetjük-e ezt a közszolgáltatást helyi önkormányzati közszolgáltatásnak? Hol van a határa az állami beavatkozásnak, illetve más oldalról nézve,

¹ Pump Judit, PhD, vezető főtanácsos, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala JNBH titkársága; címzetes egyetemi docens, PPKE-JÁK

² [Állásfoglalás a hulladékös holdingról](#), Humusz Szövetség

³ [166/2011. \(XII. 20.\) AB](#) határozat.

⁴ [T/7397. számú törvényjavaslat](#).

⁵ [69/2016. \(III. 31.\) Korm.rendelet](#) az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól.

⁶ [A KözJogPlatformról](#). MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport blogja.

⁷ [Marcali város önkormányzata képviselő-testületének önkormányzati rendelete](#).

meddig mondhatjuk egy közszolgáltatásról, hogy az – az állami beavatkozás ellenére – önkormányzatinak tekinthető, ha törvény rendelkezése alapján az ellátás önkormányzati felelősségi körbe tartozik?

A válasz véleményem szerint azon múlik, hogy meg lehet-e adni az önkormányzati döntéshozatal szabadságfokának minimális mértékét úgy, hogy e minimális szabadság megőrzését és érvényesülését alkotmányos garanciák védjék. A közszolgáltatás előtt álló „önkormányzati” jelzőnek akkor van értelme, ha ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatás tartalmát az önkormányzat a helyi viszonyokhoz *érdemi módon* igazíthatja saját jogalkotásán és egyéb tevékenységén keresztül. Ha ettől a lehetőségtől az önkormányzatot megfosztják, akkor szerintem már nem tekinthető a közszolgáltatás önkormányzatinak akkor sem, ha jogszabály annak nevezi.

2. A Hulladéktörvény⁸ 2016. április 1-én hatályba lépett módosítása értelmében az állam koordináló szervezetet (a továbbiakban: Koordináló vagy Koordináló szerv) hoz létre (Ht. 32/A. § (2) bek.) közfeladatainak (32/A. § (1) bek.) ellátására. A Koordináló (NHKV Zrt.) elvileg nem tényleges közszolgáltató, hanem koordinációs és vagyonnevelési feladatokat lát el. Az önkormányzati döntéshozatal korlátozására a Koordinálónak biztosított hatalmi pozícióval kapcsolatos kérdés azonban véleményem szerint túlnő a közszolgáltatás önkormányzatiságának megítélésén, az magát az önkormányzatiságot is érinti amiatt, hogy a koordinálón keresztül új rendszer megjelenésének vagyunk szemtanúi. Meddig tekinthetjük önkormányzati döntéshozatal eredményének azt a döntést, mely előzetes, utólagos jóváhagyásoktól függ, s melynek megváltoztatására az önkormányzat akkor is köteles, ha saját stratégiájának, önkormányzati érdekeinek az nem felel meg. Ennek megválaszolása különösen a döntésért való felelősség szempontjából érdekes.

A Koordináló egyik feladata, hogy kezelje a közszolgáltatók kintlévőségét. A kintlévőségek elsődlegesen a 2001. óta folyamatosan felhalmozódó be nem hajtható díjhátralékokból keletkezett, és ennek pénzügyi megoldásáért most a koordinálón keresztül az állam vállalt felelősséget. Ez a megoldás azonban nem új, hiszen az eredeti, 2000-ben törvényi szinten megfogalmazott elképzelés szerint is az állam vállalta volna a felelősséget a be nem hajtható díjhátralékért egy ilyen célra létrehozott központi költségvetési alapon keresztül. A közszolgáltatók kintlévősége azért halmozódott fel, mert az alapba pénz sosem került, s azt az alap megszüntetése után sem rendezte senki. Ez most megváltozhat a koordináló megjelenésével. Ha a kintlévőség kezelése most megtörténik, akkor az csak azért lehetséges, mert a központi költségvetésben az ehhez szükséges forrásokat biztosítják. Miben különbözik az egyik a másiktól? Csak annyiban, hogy az állami ígéretet betartják-e vagy sem. Mivel a központi költségvetési forráselosztásról nem az önkormányzatok döntenek, a felhalmozódott kintlévőségekért nem lehet az önkormányzatokat hibáztatni egy olyan közszolgáltatás esetén, melynek biztosítása nem fizetés esetén is kötelező.

3. Hasonló megállapításokat tehetünk a közszolgáltatások minimális szintjére, eszközállományára, létesítményeire, területi elhelyezkedésére vonatkozóan is. Az önkormányzatok döntéseiket a jogszabályok, pályázati kiírások és 2003-tól országos hulladékgazdálkodási tervek keretei között hozták. Szinte nincsen olyan település, ahol akár

⁸ [2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.](#)

az eszközök, akár a létesítmények finanszírozása ne valamilyen pályázati forrás felhasználásával történt volna. A pályázati kiírásokat állami szervezetek fogalmazták meg, a különböző támogatási szerződéseket, ideértve az uniós támogatási szerződéseket is az önkormányzatok állami szervek közreműködésével és támogatásával kötötték meg, azoknak egy részét a kormány rendeletében rögzítette, hogy végrehajtásuk biztosítva legyen, a megvalósítást államigazgatási szervek, hatóságok engedélyezték és hagyták jóvá, az országos tervek végrehatásáért felelős szervek állandó felügyelete mellett. Miért teszik hát most az önkormányzatokat felelőssé olyan döntésekért, amiket akkor nem ők hoztak, hiszen a területi elosztásról, a minimális közszolgáltatás eszközeiről, a hasznosítás módjáról stb. már akkor is az állam döntött, amikor az egyes pályázatokat elfogadta és a megvalósításhoz támogatást nyújtott. Az OHKT és a koordináló az új rendszerben azért jelent meg, mert a régi állami rendszer nem működött jól, az önkormányzati elképzeléseket és érdekeket nem hangolta össze a régiók és az ország szintjén, ennek ellenére az állam nem mondja ki saját felelősségét a helyzet kialakulásáért. Sajnálatos módon a központi irányítás elégtelensége miatt bevezetett változtatásoknak közben olyan helyi megoldások esnek áldozatul, melyek inkább mintaként szolgálhatnak.

4. A közszolgáltatást mind az AB, mint a jogszabályok következetesen szerződéses jogviszonynak tekintik. A szerződések elközjogiasodását a magánjogászok már évtizedek óta jelezték és elfogadták a Ptk.-ba illesztett rendelkezésekkel, melyek lehetővé teszik, hogy szerződés jogszabály által jöjjön létre vagy jogszabály a szerződés tartalmi elemét meghatározza. A Koordináló a jogszabályok szövegezése alapján két szerződéses jogviszonyba lép be, egyrészt a közszolgáltató és az önkormányzat, másrészt a közszolgáltató és az igénybevevő közöttibe. Az első szerződés esetén a Koordináló olyan hatósági jellegű jogosítványokkal rendelkezik – a szerződés ellenőrzése egyes kötelező tartalmi elemeinek megléte miatt, illetve azok hiányában javaslat megfogalmazása, az illetékes hatóság eljárásának kezdeményezése –, melyek őt nem teszik szerződéses féllé. Akkor sem szerződő félként jelenik meg, amikor a szerződéses kötelezettség teljesítését értékeli és a közszolgáltató teljesítését úgy ítéli meg, hogy az nem áll összhangban az OHKT, illetve a jogszabályok rendelkezéseivel, aminek következménye, hogy az önkormányzat köteles a szerződést felmondani.

A második szerződésben a két díj közötti különbség miatt a Koordináló belépése egy olyan szerződéses viszonyt hozott létre, melyben a szolgáltatásért járó, hatósági díjként meghatározott ellenszolgáltatás más attól függően, hogy a közszolgáltató kapja, vagy az igénybevevő fizeti. Értelmezhetlenné válik a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának sokat hangoztatott elve is, ha a két díj más. Ez az elv csak akkor érvényesül, ha az a közszolgáltatónak fizetett díjban tükröződik és ha attól az igénybevevő által fizetett díj nem tér el. Ha a két díj valamiért mégis eltérne, akkor ott ez az elv már sérül.

A második szerződésben a koordináló látszólag mint összekötő kapocs áll a két szerződő fél – a közszolgáltató és az igénybevevő – között, hol az egyik, hol a másik szerződő fél jogait vagy kötelezettségeit érvényesíti, azonban a valóságban nem a felek érdekeit képviseli, hanem az állami érdeket, ami miatt szerepe többször hatósági jellegű. Ennek legegyszerűbb példája az, hogy nem köteles a közszolgáltatónak kifizetni a miniszteri rendeletben rögzített díjat, ha a

közszolgáltató adatszolgáltatási kötelezettségének nem megfelelően tesz eleget, miközben a kötelezettség a szerződés teljesítéséhez nem köthető adatokra is vonatkozik (pl.: az önkormányzat és a közszolgáltató között létrejött szerződés). A koordináló önálló érdekét mutatja az is, hogy a kintlévőségekért is ő felel, azaz a múltban és a jövőben nem fizető igénybevevők az ő „kezébe” kerültek úgy, hogy a behajtott összeget magánál tartja, valamint a hasznosítható hulladék tulajdonjoga is hozzá kerül az értékesítésből származó bevétellel együtt. Mindezek alapján véleményem szerint egyértelmű, hogy a koordináló nem összekötő kapocs, hanem pont ellenkezőleg, önálló érdekekkel rendelkező fél. Megjelenésével a közszolgáltatási szerződés mögött a valóságban három jogviszony húzódik meg: a) az eredeti szerződés maradványa, b) a koordináló és az igénybevevő viszonya, c) a koordináló és a közszolgáltató viszonya. A koordináló közjogi és magánjogi jellegű jogai és kötelezettségei, önálló érdeke és felelőssége miatt e hármas viszonyrendszer teljes mértékben tisztázatlan.

5. Véleményem szerint a fentiekben taglalt megoldások újdonsága abban ragadható meg legjobban, hogy az állam az önkormányzati döntéshozatalt, illetve a különböző szerződéses jogviszonyokat nem csak kívülről kívánja szabályozni, hanem belülről is. Ehhez szükség van arra, hogy legyen egy olyan állami szereplő, aki ezt a feladatot ellátja és aki mint egy sokfejű sárkány hol így, hol úgy viselkedhet. Hol a jogviszonyon kívülről, hol belülről érvényesíti érdekeit a kapott állami feladatokra hivatkozva olyan jogszabályi környezetben, ahol vele szemben az érintettek érdekérvényesítésének eszköztára hiányzik, mert hatósági jellegű döntéseit nem hatóságként hozza meg, és a szerződéses jogviszonyt érintő döntései a szerződéses viszony keretében nehezen vagy egyáltalán nem vitathatók. A jogágak ilyen jellegű keveredése az elmélet számára ismeretlen. Az elmélet még azt sem tisztázta egyértelműen, hogy meddig tekinthető egy jogviszony szerződésnek, hol van a határa a közjogi beavatkozásnak (mindkét felet érintően szerződéskötési kötelezettség előírása, a szerződés tartalmi elemeinek jogszabályi megfogalmazása, a hatósági díj stb.) vagy fordítva, hol van a határa a közjogi jogviszony magánjogiasításának (hatósági szerződés)? Véleményem szerint nem kerülhető meg annak megvitatása, hogy hazai jogi kultúránkba hogyan illeszthető be egy olyan állami szereplő, aki hol kívülről, hol belülről határozza meg a felek közötti jogviszonyt, legyen az magánjogi, közjogi vagy vegyes jogviszony. Nem csupán arról van szó, hogy a jogágak közötti határok elmosódnak, hanem arról, hogy nem tudható, milyen elvek mentén kell, lehet értékelni a sokfejű sárkány típusú állami szereplőt, milyen felelősségi szabályoknak való megfelelés kérhető számon tőle, illetve mikor, kinek és miért tartozik felelősséggel.